

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 266.223 du 30 mars 2026

A. 247.088/XV-6447

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Abdelmajid ROUGHOU, avocat,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10,
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 janvier 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 25 novembre 2025 procédant au retrait de la carte d'identification n° [...] et au refus de la demande de délivrance d'une nouvelle carte d'identification » et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Par une ordonnance du 23 janvier 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Abdelmajid Roughou, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Chloé Vanden Eynde, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, délivrée en application de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, valable jusqu'au 17 août 2027.

2. Le 5 mai 2025, à l'issue d'une enquête de sécurité portant sur une nouvelle demande de carte d'identification, un avis de la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité conclut que le requérant ne satisfait plus aux conditions requises et suggère l'ouverture d'une procédure en vue du retrait de sa carte d'identification actuelle.

3. Par un courrier recommandé du 4 juillet 2025, le requérant est informé de l'ouverture d'une procédure de retrait de sa carte d'identification.

4. Le 28 juillet 2025, le requérant transmet ses moyens de défense.

5. Le 6 octobre 2025, le requérant est entendu.

6. Le 25 novembre 2025, le délégué du ministre de l'Intérieur prend la décision suivante (les notes de bas de page sont omises) :

« [...] »

1. Les faits de vol - procès-verbal n° BR.[...] /2023

Le 4 octobre 2023, à 3h30, la police est requise à Woluwe-Saint-Lambert, chaussée de Roodebeek, n°5 à hauteur de la station de Métro pour un fait de vol avec violence. La victime ([H.A.]) explique qu'il se trouvait en surface de la station de métro Roodebeek sur un vélo de location "DOTT" lorsque vous l'avez interpellé

en lui demandant de l'aide. Ensemble, vous auriez appelé le 112 avec le gsm de la victime. Vous lui auriez expliqué que vous aviez des problèmes avec votre famille. La victime déclare alors : "j'ai tenu mon gsm en main pour qu'il ne le prenne pas. Il a parlé lui-même au 112, il a donné son nom et il a expliqué qu'il avait un problème. J'ai stationné mon vélo sur le côté et nous avons regardé ensemble sur la station Roodebeek où nous étions exactement, j'ai donc expliqué cela au secours. Le 112 m'a dirigé vers le 101 car c'était ce service qu'il fallait appeler. Lorsque le suspect a entendu cela, il a raccroché mon téléphone, il m'a poussé légèrement, mais comme je n'étais pas en équilibre, j'ai été déséquilibré, j'ai tenté de me retenir mais je suis tombé au sol. Le suspect a pris mon vélo et est parti vers la rue Saint Lambert. Je pense qu'il ne voulait pas me faire de mal, je crois qu'il voulait juste mon vélo pour aller plus vite à un endroit x."

Une autre patrouille de police vous a alors interpellé alors que vous couriez vers la place Saint Lambert. Le vélo a été retrouvé à proximité. Les policiers constatent que vous ne semblez pas être dans un état normal car vous tenez des propos incohérents. Ils écrivent dans le procès-verbal : "l'intéressé délire, il vit dans un autre monde où tout le monde lui en veut. [Le requérant] est complètement paranoïaque, rien de ce qu'il dit n'est réel. il se plaint lui-même d'avoir des hallucinations."

Après avoir pris contact avec le parquet, une procédure NIXON est confirmée. Le procès-verbal n°BR.[...]/2023 sera rédigé.

Des images vidéo ont été analysées et il appert que "le 04/10/2025 à 03.12 hrs, [le requérant] arrive sur le parking du métro Roodebeek- côté des arrêts de bus. [Le requérant] est agité, il court, s'assied dans un arrêt de bus durant une seconde, se relève court à nouveau, marche, fait mine de vouloir descendre dans le métro avant de se raviser, se dirige vers les bancs en béton, s'accroupit et pose sa tête sur l'assise de ceux-ci, avant de se relever.

À 03.18 hrs, [H.A.] arrive en vélo, il s'arrête au feu rouge au carrefour, Jacques Brel/Paul Hymans. Il est interpellé par [le requérant]. Quelques instants plus tard, nous pouvons voir, [le requérant] et [H.A.] debout à côté de la bouche de métro Roodebeek. [H.A.] parle au téléphone qu'il tient dans sa main à hauteur de sa bouche. [le requérant] écoute la conversation.

À 03.21 hrs, [le requérant] quitte les lieux et se dirige vers le carrefour Jacques Brel/Paul Hymans. [H.A.] tente de l'accrocher avec sa main, en vain. Un instant plus tard, [H.A.] se dirige vers [le requérant] qui monte sur le vélo arrêté au carrefour et quitte les lieux en direction du Shopping de Woluwe-Saint-Lambert. À aucun moment nous n'apercevons de violences de la part [du requérant]. La caméra filmant le vol de vélo étant loin des faits. Nous ne pouvons apercevoir les faits de manière correct. Cependant, rien ne laisse penser qu'il puisse y avoir eu des violences."

Vous êtes entendu par la police, le 14 décembre 2023, en présence de votre avocate. Vous déclarez : "(...) je suis agent de gardiennage à la Protection Unit. La société est basée à Liège. J'y suis ouvrier depuis deux ans et demi. Je vis avec madame A. Y. ma femme et nous avons deux enfants (...)

Je suis sous traitement, Depakine chronos 500mg 3 fois par jour ainsi que Lorazepam pour dormir.

(...) Ce soir-là, je n'avais pas pris de médicaments. Je suis sorti de la maison, j'avais besoin de prendre l'air, je me suis retrouvé à la station de métro Rodebeek. J'ai vu une lubbie (une personne SDF qui avait des lumières au-dessus de lui). J'ai donc pris peur. Je me suis mis dans un coin pour réfléchir. J'avais peur pour ma sécurité. J'ai vu une personne arriver en vélo. Il m'a proposé de m'aider. Mais il n'allait pas suffisamment vite. J'ai donc pris un vélo car ma sécurité était en cause. Je n'ai pas poussé la victime. (...) vous me demandez quel était mon but finalement ? j'ajoute que je devais partir le plus rapidement possible, regagner mon domicile. Aujourd'hui, je prends bien mes médicaments."

Le procès-verbal n° BR.[...]/2023 subséquent est dressé. Il y est indiqué : “pendant la vue et soigné, [le requérant] tient des propos totalement incohérents et n’est absolument pas lucide. Dans notre système, nous remarquons que l’intéressé a fait un séjour au centre psychiatrique Titeca. Ce dernier serait bipolaire, schizophrène et psychotique.”

Un réquisitoire est transmis au service psychiatrique afin d’effectuer votre examen mental.

Par attestation du 4 octobre 2023, le docteur [A.D.] a estimé que vous répondez aux critères de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux dans le cadre de la procédure urgente.

Lors de votre audition par mes services, le 6 octobre 2025, vous avez déclaré que “Suite à un mauvais dosage du médecin, je n’étais pas dans mon état normal. Je présentais des symptômes hystériques. J’avais juste changé la molécule. La dose n’était pas assez conséquente. La maladie m’a rattrapée. J’étais déphasé, pas dans mon état normal. Quand j’ai pris le vélo à la victime, c’était pour me sortir du danger. Je me sentais dans un état de danger. Je ne savais pas où j’étais exactement. J’ai pris son vélo pour rentrer chez moi. Je croyais que c’était une sorte de complot. La victime était insérée dans le mécanisme de démence. Je pensais qu’il me voulait aussi du mal.

Sur interpellation : êtes-vous régulièrement suivi ?

Tous les mois, je suis suivi par un psychiatre. Je suis bipolaire ce qui n’empêche pas de travailler correctement. Cela fait quelques années que je n’ai pas fait de rechute. On fait le point par rapport à la maladie à chaque rendez-vous avec mon psychiatre. C’est un lieu de parole.

J’ai été hospitalisé un mois suite à ces faits. J’ai deux enfants.

J’ai changé de molécules après cet incident. Je prends maintenant du XEPNION et l’ancien, c’était INVEGA.”

2. Procès-verbal BR.[...] /2018 du 27 mai 2018.

Le 27 mai 2018, votre sœur se présente à la police pour signaler votre disparition. Elle déclare : “Je me présente en vos bureaux afin de vous signaler la disparition de mon frère [le requérant] né le [...]. Les faits se déroulent, ce jour chez mes parents à 1140 Evere, [...]. La fiancée de mon frère a mis fin à leur relation, ils allaient se marier, le mariage était prévu pour le 22/06/2018, la raison qu’elle a donné est l’état de santé de mon frère. Je vous explique, mon frère est schizophrène, bipolaire et psychotique. Le diagnostic est tombé il y a 10 ans de cela, il devait suivre un traitement bien précis, si mon frère prend ses médicaments, il vit tout à fait normalement, il travaille, il avait une vie amoureuse, il allait se marier mais depuis 5 mois, il [a] arrêté son traitement, je viens de l’apprendre actuellement. Je me trouvais chez mes parents, vers 17:00 hrs, les beaux-parents et son ex-fiancée se trouvaient également sur place, elle lui a annoncé la fin de leur relation. Il s’est mis dans un état de colère, il a essayé de me frapper parce que je lui avait demandé de se calmer, il n’a rien voulu entendre. La belle famille a quitté l’appartement. Pendant plus de 2 heures, il était en colère noire et il ne s’est pas calmé. Il n’a pas compris les raisons de la rupture et il n’admet pas sa maladie. Il ne l’a jamais admis, d’ailleurs, néanmoins il prenait son traitement, cela consistait en la prise d’un comprimé et une injection mensuelle. Donc, vers 17:30hrs, il a quitté l’appartement de mes parents en menaçant de se suicider. Ce n’est pas la première qu’il profère ce genre de menace et il a tenté de mettre fin à ses jours. Depuis lors, nous n’avons plus de nouvelles de sa part et il risque d’harcéler son ex fiancée. Son comportement en état de crise, il peut se montrer très agressif et violent, sinon c’est une personne calme et posée. Il a du vocabulaire, il est instruit. (...) J’aimerais qu’il soit interné comme il l’a été dans le passé ce à plusieurs fois, la plus longue période a été de 18 mois.”

Les policiers vous retrouvent vers 19h35 le 27/05/2018 et le parquet prescrit d’initier une procédure NIXON. Vous serez mis en observation le 28/05/2018.

Lors de votre audition par mes services, le 6 octobre 2025, vous avez déclaré que “À partir de l’âge de 19 ans, j’ai découvert ma maladie. Depuis mes 19 ans, je prends un traitement. J’étais un couple. Il y avait des tensions avec ma famille. Je ne me souviens pas des faits. J’étais très déçu par rapport au fait que ma fiancée m’ait quitté à cause de ma maladie. J’ai essayé de vivre en cachant ma maladie et ne plus prendre mes médicaments. Elle l’a découvert. Elle était pharmacienne de formation et elle a vu les médicaments et elle a compris. Ma maladie est très insidieuse”.

3. Procès-verbal n°BR.[...]/2016 du 29 janvier 2016

Le 29 janvier 2016, vous vous présentez au commissariat de police de la zone 5344, en étant très agressif et ne voulant pas parler aux femmes. Les policiers vous écrouent en cellule. Lors de votre fouille, une attestation d’hospitalisation provenant du centre hospitalier Titeca est retrouvée sur vous. Elle mentionne que vous y avez séjourné du 18 septembre 2015 au 16 novembre 2015. Après un appel au centre hospitalier Titeca, l’infirmière de garde confirme que vous êtes sous mesure imposée par le juge de paix. Vous vous étiez donc enfui. Vous êtes dès lors reconduit en ambulance à Titeca.

Dans votre audition du 6 octobre 2025, vous expliquez que “C’est encore lié à ma maladie. J’avais voulu diminuer les médicaments et à un moment donné Je suis hors de moi, déphasé.

À l’époque, j’essaie de vivre sans. Mais maintenant, j’essaie de vivre avec les médicaments. Je n’ai pas d’effets secondaires.

IP : Pourquoi décider d’arrêter les médicaments ?

Pour mettre un terme à cette maladie. On m’a bien expliqué aujourd’hui que je ne peux pas arrêter les médicaments. Comme cette maladie est insidieuses, je ne savais pas si elle est toujours là et c’est pour cette raison que j’arrêtais les médicaments.

Je vis très bien avec les médicaments actuels. Personne ne sait au travail que je prends des médicaments.”

4. Procès-verbal n° BR.[...]/2014 du 24 octobre 2014

Le 24 octobre 2014, la police vous surprend entrain de donner des coups de pied dans un poubelle à Schaerbeek. Elle vous interpelle et les policiers vous transfèrent au C.H.U Brugmann. Un médecin qui vous examine, constate que vous souffrez de troubles psychologiques et que vous ne prenez plus vos médicaments. Il estime qu’une procédure NIXON doit être initiée. Vous êtes dès lors conduit au C.H.U Saint-Pierre pour effectuer un examen psychiatrique. Après avoir été examiné par le Docteur [M.B.], elle a conclu que vous nécessitez une observation psychiatrique.

Lors de votre audition du 6 octobre par mes services, vous avez déclaré : “J’étais sorti dehors. J’habitais seul. Ma maladie a ressurgi à ce moment-là à cause d’un mauvais dosage.”

Vous avez également ajouté que “J’essaie d’avoir une vie normale avec mon épouse et mes enfants. J’ai besoin de ce métier. Ma femme ne travaille pas.”

5. Vos moyens de défense transmis par mail du 28 juillet 2025

Vous écrivez : “Je vous écris pour motiver mon souhait de réévaluer quant à ma carte ministérielle actuelle et celle à laquelle j’ai fait la demande. Tous les faits qui me sont reprochés dans les PV font l’objet de la maladie qui m’accablait à ce moment-là. Un mauvais dosage des médicaments a fait que j’ai rechuté car mon médecin avec mal évalué la situation. À l’heure actuelle, je suis en parfaite santé et peut satisfaire pleinement aux exigences du métier de gardiennage. Quand les fait [sa] sont déroulés, je n’étais pas dans mon état normal. J’étais complètement déphasé et totalement désorienté ! Je regrette les faits. À l’heure actuelle, je suis un

homme responsable qui s'occupe de sa santé pour que cela ne se reproduise plus. Je suis père de famille, époux et j'ai donc énormément besoin de cette carte ministérielle pour nourrir ma famille et satisfaire à leurs besoins. J'aimerais être entendu pour ainsi pouvoir m'expliquer sur les faits."

Pour la présente décision, je relève les éléments suivants :

1. Comme indiqué ci-dessus, le profil fixé par la loi impose à toute personne exerçant une fonction visée à l'article 60 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière de faire preuve d'intégrité. Cette notion d'intégrité passe par le respect des législations en vigueur.

Par intégrité, on entend plus particulièrement la capacité à agir de manière adéquate et consciencieuse, dans le respect de ses responsabilités et des règles en vigueur et en l'espèce, le droit de propriété. L'intégrité passe par ailleurs également par le respect de l'intégrité physique et morale de ses concitoyens.

L'intégrité est une condition essentielle pour pouvoir bien fonctionner dans le secteur délicat de la sécurité privée et particulière.

Or, il est établi sur la base de l'analyse des images de vidéosurveillance, du témoignage de la victime et de vos propres déclarations que vous vous êtes emparé d'un vélo qui ne vous appartenait pas.

La circonstance que les faits se soient déroulés en dehors de l'exercice de votre activité professionnelle n'empêche pas la prise en compte de ce fait dans le cadre de l'appréciation de votre profil. Comme l'a déjà souligné le Conseil d'État, des faits commis dans le cadre de la vie privée peuvent être pris en compte : "(...) la partie adverse n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en estimant que de tels faits, même commis dans le cadre de la vie privée, pouvaient compromettre la confiance en un candidat agent de gardiennage ;".

Je souligne que je dispose d'un large pouvoir d'appréciation et que je ne suis pas tenu par la qualification des faits au niveau pénal étant donné que "les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits avec la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, c'est-à-dire de l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative."

En l'espèce, vous avez eu un comportement constituant une contre-indication par rapport au profil exigé puisque vous avez subtilisé le vélo et avez ainsi porté atteinte au droit de propriété d'autrui. Comme je l'ai déjà souligné, vous avez en outre poussé la victime qui est tombée. Même s'il est possible que vous n'ayez pas eu l'intention de la faire chuter, il n'en demeure pas moins que ce comportement était totalement inapproprié. Vous n'avez pas pu vous maîtriser alors que le profil exige une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations.

Vous expliquez le vol par le sentiment de vous sentir menacé (vous aviez peur pour votre sécurité) et par l'oubli de votre traitement médicamenteux. Je souligne que lors de votre audition, vous avez dit que c'était un problème de molécule et de dosage. Vos déclarations sont donc contradictoires. Si de tels arguments pourraient être considérés comme recevables au regard du droit pénal, ils ne le sont pas dans le cadre de l'évaluation de votre profil. En effet, comme je viens de le souligner, je ne procède pas à la même appréciation que celle qui est faite par les autorités judiciaires. Je ne dois pas me prononcer sur la qualification pénale des faits mais je dois vérifier si vous répondez au profil et présentez les garanties nécessaires de sécurité et s'il n'y a pas de risque à vous laisser exercer des activités de gardiennage.

2. Le profil fixé à l'article 64 de la loi est également caractérisé par l'absence de risques pour l'ordre public.

Or, il appert clairement que vous souffrez de troubles psychiatriques importants nécessitant la prise d'un traitement en continu et ce depuis de nombreuses années. Le dossier administratif relève en effet cinq procédures de mise en observation.

À chaque arrestation pour troubles à l'ordre public (le fait de vous être emparé d'un vélo pour fuir, l'agressivité envers des policiers au commissariat, la dégradation de biens public) ou pour disparition, un médecin a confirmé que vous répondiez aux critères de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux dans le cadre de la procédure urgente.

Les mesures de protection en vigueur au moment des faits à l'égard de la personne mise en observation requièrent soit qu'il mette gravement en péril sa santé et sa sécurité, soit qu'il constitue une menace grave pour la vie ou l'intégrité d'autrui.

Vous confirmez dans votre audition à la police du 14 décembre 2023 que vous aviez suspendu vos médicaments et que vous avez eu des hallucinations. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que vous arrêtiez votre traitement. Vous l'aviez déjà interrompu en 2018. Vous vous êtes enfui également de TITECA en 2016. Par contre, vous déclarez lors de votre audition dans le cadre de la présente procédure vous soigner en prenant un traitement. Mais vu les différentes procédures NIXON que vous avez encourues, il n'existe aucune certitude que vous prendrez votre médication régulièrement et toute votre vie. En effet, comme je l'ai déjà souligné, le dossier démontre que vous avez arrêté vos médicaments à plusieurs reprises. En outre, vous ne déposez pas d'attestation de suivi mensuel par un psychiatre.

Je vous rappelle qu'un agent de gardiennage doit être maître de lui-même et il est donc tout à fait essentiel qu'il ne se trouve pas dans un état dans lequel son jugement est altéré ou dans lequel il est susceptible de réagir de manière [in]appropriée dans des situations parfois critiques.

Le trouble mental dont vous reconnaissez souffrir et qui a été constaté par les psychiatres au cours des procédures NIXON, peut affecter la perception du danger, la gestion du stress, le contrôle des émotions ou encore la capacité à prendre des décisions rationnelles. Or, ces compétences sont fondamentales dans l'exercice des activités de gardiennage. Vous pourriez en effet, par exemple, interpréter de manière erronée une situation banale comme une menace, adopter un comportement disproportionné, ou au contraire, ne pas réagir face à un danger réel. Ces dysfonctionnements peuvent mettre en péril non seulement votre propre sécurité, mais aussi celle de vos concitoyens. Il n'y a en outre aucune garantie que votre traitement suffise à parer aux dangers pour l'ordre public qu'impliquent potentiellement votre maladie mentale.

Du point de vue de l'ordre public, la présence d'un agent de gardiennage souffrant de troubles l'ayant amené à des comportements problématiques tels que décrits ci-dessus pourrait donc représenter un risque majeur. Si vous êtes incapable de maîtriser vos réactions ou si vous êtes sujet à des crises psychiques, cela pourrait provoquer des troubles à l'ordre public, engendrer des conflits ou provoquer des actes dangereux.

J'estime qu'il y a un grand risque de vous laisser travailler dans le secteur du gardiennage alors que vous avez fait l'objet de plusieurs procédures NIXON même si rien ne s'est encore passé dans votre vie professionnelle.

Enfin, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'une sanction. La jurisprudence du Conseil d'État a ainsi confirmé que "la décision par laquelle une carte d'identification est refusée à une personne pour l'exercice d'activités de gardiennage parce qu'elle ne remplit pas les exigences légales n'est pas une

‘sanction’, mais une simple mesure administrative, qui tend à réserver l’accès au secteur du gardiennage privé à des personnes professionnellement fiables.”

3. Le fait que les dossiers aient été classés sans suite, ne m’empêche pas de prendre en considération les faits.

En effet, le Conseil d’État a estimé qu’“il y a lieu d’avoir égard à la circonstance que l’article 6, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi du 10 avril 1990 permet la prise en compte de faits même non pénalement sanctionnés, tandis que le classement sans suite d’une information pénale n’a pas pour effet d’empêcher de prendre en considération les faits révélés par ladite information dans le cadre du pouvoir d’appréciation que l’autorité administrative exerce en vertu de la disposition précitée”, d’autant plus, lorsque le classement est fondé sur des ‘raisons d’opportunité’ des poursuites, raisons qui sont étrangères à la matérialité des faits et à la culpabilité de la personne concernée.”

4. Il apparaît encore utile de rappeler qu’en tant qu’autorité de police administrative, je suis investie d’un devoir général de prudence sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cette obligation implique d’exercer mes pouvoirs de police administrative, dont celui conféré par la législation en matière de sécurité privée, comme toute autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances et, notamment, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter les risques et d’anticiper les conséquences négatives prévisibles.

J’estime donc que les faits précités sont graves et pertinents pour l’appréciation du respect des conditions de sécurité visées à l’article 61, 6°, de la loi précitée.

Vous avez porté atteinte à la confiance qui avait été placée en vous, je ne peux donc, à l’heure actuelle, plus vous accorder la confiance nécessaire pour l’exercice d’une fonction dans le secteur de la sécurité et particulière, quelle qu’elle soit.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne répondez plus au profil fixé à l’article 64 et que vous ne respectez donc pas la condition fixée à l’article 61, 6°, de la loi.

Par conséquent, il doit être procédé, en application de l’article 85, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de votre carte d’identification. La demande de carte faite pour vous est également refusée ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l’article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l’exécution d’une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l’affaire en annulation et l’existence d’au moins un moyen sérieux dont l’examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l’annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de la motivation interne ou matérielle.

Le requérant rappelle que l'autorité doit indiquer de manière adéquate les considérations de droit et de fait fondant sa décision, en particulier lorsqu'elle applique les articles 61, 64 et 85 de la loi du 2 octobre 2017, lesquels exigent que l'agent de gardiennage présente des garanties d'intégrité et d'absence de risque pour l'ordre public.

Il fait valoir que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, notamment l'arrêt n° 257.104 du 13 juillet 2023, ces exigences visent à écarter les personnes ne présentant pas des garanties professionnelles et morales suffisantes, mais que les faits retenus doivent être suffisamment graves pour justifier une mesure aussi radicale qu'un retrait de carte, comme rappelé par l'arrêt n° 264.225 du 19 septembre 2025. Il soutient également que, si des faits non poursuivis pénalement peuvent être pris en compte, ils doivent néanmoins être pertinents et adéquatement motivés.

S'agissant du procès-verbal du 4 octobre 2023, il expose que les faits s'inscrivent dans un contexte médical particulier lié à un changement de traitement psychiatrique. Il explique avoir sollicité de l'aide et non agi avec violence, ce que confirment tant le témoignage du cycliste que les constatations policières. Il estime que l'autorité se contente d'assimiler cet épisode à un défaut d'intégrité et à un risque pour l'ordre public sans démontrer concrètement en quoi ces faits constitueraient une contre-indication grave. Il ajoute qu'elle écarte ses explications médicales sans motivation pertinente, alors même qu'il établit un suivi régulier et l'absence de rechute prolongée.

Concernant le procès-verbal du 27 mai 2018, il fait valoir que les faits se limitent à un épisode émotionnel consécutif à une rupture, sans lien avec une quelconque atteinte à l'intégrité ou à l'ordre public. Il soutient que l'autorité n'explique pas en quoi cet événement justifierait la mesure litigieuse.

À propos du procès-verbal du 29 janvier 2016, il relève qu'il s'est présenté spontanément au commissariat dans un contexte médical, ce qui traduit une démarche d'aide plutôt qu'un comportement dangereux. Il estime que l'autorité n'établit pas en quoi ces faits révèlent un défaut d'intégrité ou un risque pour l'ordre public.

S'agissant enfin du procès-verbal du 24 octobre 2014, il considère que les faits sont mineurs, limités à des dégradations de mobilier urbain, sans atteinte aux personnes. Il souligne que l'intervention policière s'est orientée vers une prise en charge hospitalière, ce qui confirme le caractère médical de la situation. Il soutient que l'autorité n'explique pas davantage en quoi ces faits anciens justifieraient la décision attaquée.

Il souligne que l'autorité se limite à une reprise descriptive des faits sans établir de lien concret et individualisé avec les conditions légales d'intégrité et de sécurité. Il affirme qu'elle ne démontre ni la gravité suffisante des faits ni la proportionnalité de la mesure et qu'elle n'explique pas le rejet de ses éléments justificatifs.

V.2. Appréciation

L'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière dispose comme suit :

- « Les personnes visées à l'article 60 doivent satisfaire aux conditions suivantes :
- 1° ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle telle que visée à l'article 7 du Code pénal ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière et des condamnations visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal ;
 - 2° être ressortissant d'un État membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et avoir leur résidence principale dans un État membre de l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse ;
 - 3° ne pas être simultanément membre d'un service de police ou d'un service de renseignements, ni avoir une fonction dans un établissement pénitentiaire, ni exercer des activités de détective privé, de fabricant ou marchand d'armes ou de munitions ou toute autre activité qui, par le fait qu'elle est exercée par la même personne que celle qui exerce une fonction dans le secteur de la sécurité privée ou particulière, peut constituer un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ;
 - 4° satisfaire aux conditions de formation et d'expérience professionnelles arrêtées par le Roi ;
 - 5° être âgées d'au moins dix-huit ans ;
 - 6° satisfaire au profil, visé à l'article 64 ;
 - 7° satisfaire aux conditions en matière d'examen psychotechnique ;
 - 8° ne pas avoir été radiées du Registre national des personnes physiques sans laisser de nouvelle adresse ;
 - 9° ne pas avoir fait l'objet, au cours des trois dernières années, d'une décision par laquelle il a été constaté qu'elles ne satisfaisaient pas aux conditions de sécurité visées au 6° ;
 - 10° ne pas faire simultanément partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage "gardiennage milieux de sorties" et d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre service interne autorisé pour d'autres activités ;
 - 11° ne pas avoir été, au cours des trois années qui précèdent, membre des services de renseignements ou de ces services de police pour lesquels l'exercice

immédiatement après d'une fonction dans la sécurité privée crée un danger pour l'État ou pour l'ordre public ».

L'article 64 de la même loi prévoit quant à lui ce qui suit :

- « Le profil des personnes visées à l'article 60, est caractérisé par :
- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens ;
 - 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;
 - 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;
 - 4° une absence de liens suspects avec le milieu criminel ;
 - 5° le respect des valeurs démocratiques ;
 - 6° l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ».

Le législateur a soumis l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification par le ministre de l'Intérieur eu égard aux impératifs d'intérêt général qu'il tient à protéger. Il a également prévu, à l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, qu'en cas de non-respect des conditions fixées par cette loi, l'agent de gardiennage qui a déjà obtenu une carte d'identification peut se voir retirer celle-ci. Il a marqué par là sa volonté de protéger le secteur de la sécurité privée à l'égard de personnes ne présentant pas les garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée.

L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 permet la prise en compte de faits même non pénalement sanctionnés, les autorités judiciaires et administratives n'examinant pas les faits avec la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, c'est-à-dire l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative.

Le ministre de l'Intérieur dispose, dans ce secteur sensible du gardiennage, d'un pouvoir d'appréciation important qui doit lui permettre, d'une part, d'examiner si le demandeur ou l'agent présente bien le profil adéquat pour exercer des fonctions dans le domaine de la sécurité privée et, d'autre part, de vérifier s'il n'est pas responsable de faits qui sont de nature à mettre en doute sérieusement sa fiabilité.

Le ministre de l'Intérieur doit cependant exercer son pouvoir d'appréciation de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique. La restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt général, sans que pour autant le Conseil d'État puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative.

La contre-indication par rapport au profil souhaité par le législateur doit être suffisamment grave pour justifier une mesure administrative correspondant à une interdiction professionnelle. Tout manquement, si minime soit-il, à l'un des éléments constitutifs du profil ne peut entraîner une sanction aussi radicale que le retrait d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

La loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation. La motivation formelle doit être adéquate et le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte.

En l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur quatre épisodes de troubles psychiques ayant entraîné l'intervention de la police et même dans certains cas des mesures de protection en application de la législation sur les malades mentaux.

Lors du dernier, survenu en 2023, il n'est pas contesté que le requérant a volé le vélo d'un passant qui tentait de lui venir en aide, ce qui peut être légitimement considéré comme un manque d'intégrité. Par ailleurs, les autres épisodes ont également entraîné des troubles à l'ordre public puisqu'ils ont mobilisé les forces de l'ordre. Même s'il ne peut évidemment être reproché au requérant de souffrir de troubles psychiques, certains de ces épisodes sont liés au fait que ce dernier a cessé de prendre le traitement destiné à les atténuer, ce qui peut justifier l'appréciation figurant dans la motivation formelle, selon laquelle le requérant ne présente pas toutes les garanties permettant de s'assurer que de tels épisodes ne puissent se reproduire à l'avenir dans un cadre professionnel.

À cet égard, comme le relève également la motivation formelle de l'acte attaqué, le requérant n'a produit, pendant la procédure administrative ayant précédé l'adoption de l'acte attaqué, aucun document médical permettant d'établir qu'il fait actuellement l'objet d'un suivi psychiatrique.

Par conséquent, la motivation formelle de l'acte attaqué est suffisante pour justifier le retrait de sa carte d'identification et le refus d'une nouvelle carte.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant rappelle que, si l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour évaluer les conditions d'intégrité et d'absence de risque pour l'ordre public, elle doit en faire un usage raisonnable et proportionné, en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à la situation. Il souligne que le retrait et le refus de délivrance d'une carte d'identification constituent une mesure particulièrement grave, qui ne peut reposer que sur des éléments actuels et suffisamment sérieux.

S'agissant des faits du 4 octobre 2023, il expose qu'ils s'inscrivent dans un contexte de crise médicale consécutive à une modification de son traitement psychiatrique. Il explique que l'autorité exagère la portée de cet épisode en y voyant une atteinte à l'intégrité, alors qu'il présente un caractère isolé, dénué d'intention malveillante et étroitement lié à son état de santé. Il ajoute que l'autorité se fonde sur l'activation d'une procédure « Nixon » pour conclure à un risque pour l'ordre public, sans démontrer en quoi cet élément traduirait un danger actuel, compte tenu de la stabilité de son parcours et de son suivi médical. Il reproche en outre à la partie adverse d'écarter ses explications médicales sans véritable examen, ce qui, selon lui, révèle une appréciation rigide et non individualisée.

Concernant les faits du 27 mai 2018, il indique qu'ils se limitent à un épisode de détresse émotionnelle consécutif à une rupture, sans incidence sur l'ordre public. Il considère que l'autorité attribue à cet événement privé une portée injustifiée en le rattachant à son aptitude professionnelle, alors qu'aucun lien concret avec les fonctions de gardiennage n'est établi.

À propos des faits du 29 janvier 2016, il précise qu'il s'était présenté spontanément au commissariat dans un contexte de vulnérabilité psychiatrique. Il estime que ce comportement traduit une démarche de recherche d'aide plutôt qu'une attitude menaçante, et reproche à l'autorité de ne pas avoir replacé cet incident dans son contexte médical avant d'en déduire une prétendue dangerosité.

S'agissant enfin des faits du 24 octobre 2014, il met en avant leur ancienneté, leur caractère isolé et leur faible gravité. Il observe que les autorités ont privilégié une prise en charge hospitalière, ce qui confirme, selon lui, la dimension médicale de l'événement. Il soutient qu'en se fondant sur un tel fait pour justifier une interdiction professionnelle, l'autorité méconnaît les exigences de proportionnalité.

En conclusion, il soutient que les faits retenus ne traduisent ni comportement violent ni menace actuelle pour l'ordre public, mais correspondent à des épisodes ponctuels liés à son état de santé, anciens et non réitérés. Il fait valoir que l'autorité n'a pas pris en considération son suivi médical, la stabilité de sa situation et l'absence de récurrence, et qu'elle en a déduit, à tort, qu'il ne remplissait plus les conditions légales.

VI.2. Appréciation

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes du gouvernement et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Si le requérant a indiqué lors de son audition que certains épisodes de troubles psychiques seraient liés à un traitement médical inadapté, il convient d'observer qu'aucun document de nature médicale n'a été déposé pour étayer cette argumentation.

Face à une situation dans laquelle des troubles psychiques nécessitant l'intervention de la police se sont reproduits à quatre reprises sur une période de moins de dix ans, le dernier épisode s'étant terminé par le vol d'un vélo et en l'absence de

tout document médical permettant d'établir l'état actuel du requérant et sa prise en charge thérapeutique, il n'est pas démontré qu'aucune autre autorité n'aurait pris la décision de retirer une carte d'identification d'agent de gardiennage et d'en refuser une nouvelle.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Le requérant rappelle que des situations comparables doivent recevoir un traitement identique et qu'une distinction ne peut être admise que si elle repose sur un critère objectif, pertinent et proportionné au but poursuivi. Il précise également que l'état de santé, notamment les troubles psychiatriques, constitue une caractéristique protégée, de sorte qu'une mesure défavorable ne peut être fondée sur la seule existence d'une pathologie sans examen individualisé ni mise en évidence d'un risque concret.

Il affirme qu'en l'espèce, l'autorité assimile sa pathologie psychiatrique à un défaut d'intégrité ou à un danger pour l'ordre public. Il avance qu'elle ne se borne pas à examiner des faits déterminés, mais qu'elle déduit de l'existence même de sa maladie, pourtant stabilisée et encadrée médicalement, une inaptitude à exercer les fonctions d'agent de gardiennage.

Il expose, d'une part, que l'autorité érige des épisodes liés à son état de santé en indices d'un manque d'intégrité. Il considère qu'elle opère un glissement injustifié en transformant des manifestations médicalement explicables en une appréciation morale de sa personne. Il soutient qu'en procédant de la sorte, elle confond l'intégrité professionnelle - qui renvoie à la loyauté et au respect des règles - avec l'absence de toute vulnérabilité médicale.

Il fait observer, d'autre part, que l'autorité tend à considérer qu'une personne souffrant d'un trouble psychiatrique stabilisé serait, par principe, inapte à exercer une activité de gardiennage. Il relève qu'elle se prévaut de l'activation ponctuelle d'une procédure « Nixon » pour affirmer qu'il ne serait pas maître de lui-même, sans prendre en considération l'absence d'incidents entre 2018 et 2023, la régularité de son suivi thérapeutique et le caractère exceptionnel de l'épisode survenu

en 2023. Il en déduit qu'elle applique en réalité une présomption générale d'incapacité, sans procéder à une appréciation concrète de sa situation actuelle.

Il ajoute que l'autorité omet d'établir en quoi son état de santé le distinguerait objectivement d'autres agents de gardiennage atteints de pathologies chroniques stabilisées et exerçant leurs fonctions sans difficulté. Il souligne qu'elle néglige les éléments favorables de son dossier, tels que la continuité de son activité professionnelle, l'absence d'incidents dans l'exercice de ses fonctions et le suivi médical dont il bénéficie.

Il soutient ainsi que l'autorité privilégie une lecture partielle des faits, centrée sur sa pathologie et sur quelques épisodes anciens, ce qui revient, selon lui, à stigmatiser son état de santé plutôt qu'à apprécier de manière objective l'existence d'un risque actuel pour l'ordre public.

Il en conclut qu'il subit une différence de traitement fondée sur son état de santé, dépourvue de justification objective et raisonnable, et qu'en assimilant sa pathologie à un défaut d'intégrité et en présumant son incapacité sans évaluation individualisée, l'autorité viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

VII.2. Appréciation

Les articles 10 et 11 de la Constitution requièrent que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière et s'opposent à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations de fait identiques ou à tout le moins comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable. À l'inverse, les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. La mise en œuvre des deux dispositions constitutionnelles précitées implique que les catégories de personnes visées à propos desquelles une discrimination est alléguée, soient dans une situation suffisamment comparable par rapport à l'enjeu du litige.

Il appartient au requérant qui invoque la violation des principes d'égalité et de non-discrimination d'établir dans son recours qu'une différence de traitement injustifiée serait opérée entre des catégories comparables ou que des catégories de personnes se trouvant dans une situation différente seraient traitées de manière identique sans justification raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il

n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

En l'espèce, même si le métier d'agent de gardiennage est éprouvant et peut vraisemblablement affecter la santé mentale de certaines personnes qui l'exercent, il n'est pas démontré ni même allégué qu'un autre agent ayant eu par le passé un comportement similaire à celui du requérant à la suite de troubles psychiques aurait néanmoins pu conserver sa carte d'identification et même en obtenir une nouvelle, d'autant qu'il n'a fourni aucun document attestant d'un suivi médical.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VIII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 mars 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart