

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.395 du 17 avril 2026

A. 242.198/XV-5921

En cause : S.V.,
ayant élu domicile chez
M^e Robert BOKORO N'SAKU, avocat,
place du Champ de mars, 5/14
1050 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 le 17 juin 2024, le requérant demande, d'une part, l'annulation de la décision adoptée par la partie adverse le 26 avril 2024 lui refusant une adaptation des codes de fonction de sa carte d'identification afin de lui permettre d'exercer des fonctions dirigeantes et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 261.273 du 5 novembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR. 261.273), a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un courrier du 10 décembre 2024, le requérant a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2026.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Robert Bokoro N'Saku, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 261.273, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyens

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen « de la violation des articles 61 et 64 de la loi du 2 octobre 2017 [réglementant la sécurité privée et particulière, ci-après : “la loi du 2 octobre 2017”)], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité, du raisonnable et de l'excès de pouvoir, des articles 22 et 23, 1°, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales], garantissant le droit au travail et au libre choix de l'activité professionnelle, et l'interdiction de discriminations dans la réglementation de ce libre choix, telle qu'elle découle de l'article 14 [de cette convention], combiné avec l'une des dispositions susdites, ainsi qu'avec les principes généraux de proportionnalité de la peine, tels que notamment garantis par les articles 12, alinéa 2 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, 6 et 7 de la [convention précitée] ainsi que par l'article 4 [de son Protocole n° 7] ».

Dans sa requête en annulation, il « se prévaut de l'avis donné par la section de législation du Conseil d'État à propos de l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 », dont il retient que l'interdiction professionnelle « vise toute condamnation correctionnelle ou criminelle sans tenir compte de l'identité de la réglementation, sauf en ce qui concerne la police de la circulation routière », que « [cette] interdiction semble incompatible avec le respect dû au droit au libre choix de l'activité professionnelle » et qu'« en l'absence d'un lien entre la nature des faits et les qualités requises pour exercer la profession, l'interdiction doit être considérée comme disproportionnée et comme traitant à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables ». Il fait valoir que « la partie adverse doit tenir compte de la gravité des faits, de leur contexte, de leur ancienneté, de leur répétition, de la personnalité de l'intéressé », qu'« il doit exister une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de sécurité publique » et que « tout manquement ne peut entraîner d'office une interdiction professionnelle ».

Il relève qu'en l'espèce, les faits sur lesquels se base l'acte attaqué sont anciens et qu'il avait pu se faire délivrer la carte d'identification d'agent de gardiennage sans que ceux-ci ne lui soient opposés. Il affirme qu'il n'a pas le profil d'un délinquant et estime que les manquements sont sans lien avec les qualités requises pour exercer en tant que dirigeant d'entreprise de gardiennage. Il en déduit que le refus de carte d'identification en tant que dirigeant d'entreprise « paraît totalement disproportionné par rapport aux faits dont question et par rapport aux impératifs de sécurité publique ».

Il rappelle les deux procès-verbaux sur lesquels se fonde l'acte attaqué.

S'agissant des « propos prétendument racistes et xénophobes » qui lui ont été attribués, il fait valoir que la plainte a été classée sans suite au motif de « conséquences disproportionnées des poursuites pénales par rapport au trouble social ». Il relève que la partie adverse reconnaît que ces faits sont anciens, mais considère que les conditions exigées des candidats à l'octroi d'une carte d'identification sont plus strictes que celles exigées pour l'exercice d'autres activités

en raison des missions délicates assurées et liées à la sécurité et à l'ordre public et qu'elle doute qu'il puisse répondre aux caractéristiques du profil attendu pour exercer des fonctions de dirigeant. Il affirme qu'il « avait contesté ces faits et que la plainte déposée par le [Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)] avait été classée sans suite ». Il en déduit qu'« on ne pourrait dès lors pas considérer ces faits comme établis, en l'absence de tout jugement ». Il estime que « l'appréciation [de son] profil [...] au regard de ces faits doit se faire de manière proportionnée, car il n'est pas du tout certain que ces faits soient le reflet spécifique [de son] comportement général [...] ni qu'ils soient caractéristiques de sa personnalité dans la vie sociale » et ajoute qu'« aucun élément n'a pu le prouver en l'espèce ». Il conclut que « l'évaluation faite par la partie adverse au sujet de ces faits demeure dès lors disproportionnée, et constitue une motivation non adéquate ».

En ce qui concerne le procès-verbal relatif à des infractions à l'état de faillite et le jugement du 25 juin 2020, il expose qu'« en réalité, ce qui [lui] était reproché [...], c'était le fait que les parts sociales n'avaient pas fait systématiquement l'objet de la remise du montant concerné (on parle ici de montants de 1 EUR), qu'aucune convocation à l'assemblée générale n'était intervenue, qu'aucune information n'était fournie aux associés par rapport à la situation financière des personnes morales concernées, et qu'aucune participation de ses associés à la gestion de ces personnes n'était intervenue » et que le tribunal correctionnel « avait considéré qu'[il] devait savoir que ses collaborateurs n'exerçaient aucun rôle effectif dans la société, qu'il ne devait donc pas s'agir d'associés ». Selon lui, « la qualification de “faux en écritures” ne découlait que de ce raisonnement fait par le tribunal ». Il affirme que le tribunal correctionnel l'a fait bénéficier d'une mesure de suspension simple du prononcé de sa condamnation, « ayant par là reconnu sa bonne foi et noté l'absence d'antécédents judiciaires ». Il estime que « ces circonstances de fait [...] ne peuvent pas autoriser à invoquer des “fautes graves et caractérisées” » et que « l'évaluation des circonstances de cette cause doit être faite de manière proportionnée pour permettre d'arriver au constat du fait [qu'il] n'a pas du tout le profil d'un délinquant ».

Il indique qu'il « n'a, à ce jour, subi aucune condamnation à des peines criminelles ni correctionnelles, contrairement à ce que l'autorité administrative voudrait laisser entendre en l'espèce » et qu'« en ayant systématiquement mis en doute [son] intégrité [...] sur base de ce renseignement fourni par le Parquet du Brabant wallon, et sans avoir pu évaluer et objectiver les circonstances de la cause y évoquée, l'acte attaqué a violé les dispositions légales et principes généraux vantés dans le présent moyen ». Il estime que la décision de la partie adverse est également disproportionnée en raison de l'ancienneté des faits.

Il ajoute qu'« en l'absence d'un lien entre la nature des faits anciens et non établis [...] et les qualités requises pour exercer la profession de dirigeant d'entreprise de gardiennage, l'interdiction doit être considérée comme disproportionnée et comme traitant à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables ».

Il estime que l'acte attaqué restreint l'exercice de son droit fondamental au travail et au libre choix de l'activité professionnelle sans évaluation préalable de la nécessité et de la proportionnalité dans une société démocratique.

Le requérant prend un deuxième moyen « de la violation de l'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité, du raisonnable et de l'excès de pouvoir, et de la violation des articles 5, c, et 23 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ».

Après avoir cité l'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, il rappelle les limites du pouvoir d'appréciation du ministre de l'Intérieur, qu'il déduit de l'arrêt n° 255.155 du 1^{er} décembre 2022.

Il estime qu'« en l'espèce, et au regard des faits évoqués ci-haut [qui lui sont] reprochés [...] en matière du respect des valeurs démocratiques, suite à la plainte du MRAX, et les doutes émis par la partie adverse quant à l'intégrité et le respect des lois en vigueur, la décision de refus prise par [celle-ci] viole la disposition vantée à l'appui du présent moyen ». Il estime que « l'appréciation des risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public demeure erronée, et sans fondement précis et justifié », que « 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 », qu'« il n'existe, en l'occurrence, pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la sanction appliquée et le but visé » et que « la carte d'identification de dirigeant est, en l'espèce, refusée, cela impliquant de manière irréfragable et illimitée dans le temps une impossibilité d'accéder à la fonction de dirigeant d'entreprise de gardiennage, malgré le fait que le demandeur de la carte ne présente nullement de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ».

Il invoque l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 décembre 2023 et résume les conditions dans lesquelles une mesure défavorable telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage peut être prise,

selon les conclusions de cet avis. Il estime qu'en l'espèce, « la partie adverse se base notamment sur des faits prétendument de racisme et de xénophobie qui n'ont manifestement pas été entourés de garanties procédurales adéquates pour pouvoir être retenus à [sa] charge ». Il affirme qu'« en la cause évoquée, les faits n'ont pas été jugés constitutifs d'actes quelconques d'incitation à la discrimination à l'égard d'une personne, tel que prévoit l'article 22 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination », qu'« on ignore si [ses propres] droits de la défense [...] ont été valablement exercés à la suite de la plainte déposée à son encontre par le MRAX », que « l'acte attaqué pris par la partie adverse demeure encore une fois disproportionné dans sa motivation, dans son appréciation du risque qu'elle entend prévenir et aux buts légitimes qu'elle entend poursuivre, et enfin quant à l'application correcte de la disposition vantée dans le présent moyen ».

Il ajoute que « les droits et les libertés fondamentales des agents du gardiennage, même lors des enquêtes prévues dans le cadre de la « Loi Jambon », ont une place centrale » et qu'« au rang de ces droits fondamentaux, il y a le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ». Il concède que le droit au respect de la vie privée des personnes physiques dans le cadre du traitement automatique des données à caractère personnel n'est pas absolu, mais fait valoir que « l'article 23 du RGPD prévoit que les droits consacrés par ce règlement peuvent être limités à condition d'en respecter l'essence, et que la limitation constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir, notamment, des objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre ». Selon lui, « le Conseil d'État peut exercer un contrôle sur une contre-indication qui serait invoquée dans une décision de refus de délivrance d'une carte d'identification ». Il relève que, dans son avis n° 73/2018 du 5 novembre 2018 concernant le projet d'arrêté royal relatif aux enquêtes sur les conditions de sécurité et à la possibilité de retrait du droit d'exercer des activités, l'Autorité de protection des données avait attiré l'attention sur l'utilisation des données provenant de la chaîne du droit pénal et de la sécurité, en ayant souligné que ces données ne sont pas toujours exactes, ni actuelles et que l'Autorité de protection avait indiqué que l'enquête ne pouvait être menée qu'à la condition que la personne concernée soit connue pour des faits et des actes qui semblent non conformes au profil attendu. Il expose encore que « le RGPD impose de limiter les traitements de données à caractère personnel à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre la finalité recherchée ». Il déduit de l'arrêt n° 252.020 du 29 octobre 2021 que, pour prononcer une interdiction professionnelle, il y a lieu de se baser sur des éléments avérés, et non seulement supposés.

Il fait valoir qu'en l'espèce, « les seuls propos qui [lui] ont été attribués [...] sur des musulmans, ce, sans précision sur le contexte, ni les circonstances de la cause, résultant d'une seule plainte à son encontre, ne devaient pas suffire pour amener

la partie adverse à la conviction [qu'il] ne serait pas à même de respecter les conditions de sécurité ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, il développe une réfutation qui semble commune aux deux moyens de la requête.

Il conteste avoir confondu les différentes conditions cumulatives fixées à l'article 61 de la loi précitée. Il précise qu'il ne s'agit pas d'une confusion car ces dispositions renvoient à la même *ratio legis*. Il fait valoir que « la lecture combinée des dispositions des articles 61,1°, 61, 6° et 64 de la loi du 2 octobre 2017 montre bien que le législateur avait voulu définir, à travers le libellé de chacune de ces dispositions, le profil type de l'agent qui pouvait garantir le respect des conditions de sécurité ». Il rappelle les termes de chacune de ces dispositions.

Il affirme que « c'est la condamnation judiciaire qui aurait dû être la contre-indication, et non simplement le fait d'avoir fait l'objet de poursuites suivies ou non d'une comparution devant la justice judiciaire pénale ». Selon lui, « contrairement à ce qu'affirme la partie adverse [dans son mémoire en réponse], l'acte attaqué n'a pas été pris seulement sur base de l'article 61, 6°, car cette disposition a un lien logique avec la disposition de l'article 61,1° de la loi ». Il fait valoir que, « dans toute société démocratique, toute condamnation à des peines criminelles, délictuelles ou de police (telles que visées par l'article 7 du Code pénal belge) ne peut être prononcée que par des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, qui disent le droit de manière souveraine » et que, « si un tribunal décide d'accorder au prévenu une suspension du prononcé des condamnations, la condamnation demeure souverainement suspendue quant à son exécution dans le chef du prévenu ». Selon lui, « on devrait, dans ce cas, considérer qu'il n'y a pas de condamnation ».

Il expose qu'en l'espèce, il « fait particulièrement l'objet d'une condamnation par la partie adverse pour des faits ayant fait l'objet d'un jugement rendu, en l'occurrence, par le Tribunal correctionnel du Brabant wallon en date du 25 juin 2020 qui a décidé la suspension du prononcé des condamnations ». Il relève que la partie adverse se fonde sur le contenu de ce jugement et sur des dossiers répressifs divers qui n'ont abouti à aucune condamnation, sans toutefois tenir compte de faits visés dans certains procès-verbaux, qu'elle considère trop anciens ou insuffisamment établis. Il rappelle qu'il avait observé dans sa requête que « la partie adverse s'était appuyée sur des faits non seulement anciens et non établis, mais de plus, sur des faits [qu'elle] n'avait, elle-même, pas soulevé lors de la délivrance de la carte de gardiennage ».

Il s'étonne que la partie adverse se prévale de faits pour lesquels il a obtenu la suspension du prononcé devant le juge judiciaire et expose que « cela revient à considérer que même si le juge judiciaire n'a prononcé aucune condamnation judiciaire, le ministre de l'Intérieur pourrait tout de même, sur base des mêmes faits, passer outre l'appréciation du juge judiciaire, et condamner le justiciable dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité ». Il s'oppose à « la thèse selon laquelle seule son appréciation des faits prévaut en vue de la détermination du “profil pour la fonction dirigeante” » et selon laquelle « les dispositions des articles 61, 6°, et 64 de la loi du 2 octobre 2017 lui “confèrent un pouvoir discrétionnaire” ». Il rappelle que, selon la jurisprudence, « ce pouvoir discrétionnaire devait s'exercer de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique », que « la restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt général », que, selon la jurisprudence, « 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 » et que « tout manquement, si minime soit-il, à l'un des éléments constitutifs du profil ne peut entraîner une sanction aussi radicale que le refus d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage ».

Il pose la question de savoir si « l'appréciation des faits émise par le juge judiciaire appelé à statuer sur les faits soumis à sa juridiction aurait [...] moins de valeur que celle de l'administration dans le domaine des conditions de sécurité fixées par l'article 61, 6° et l'article 64 de la loi ici examinée ».

IV.1.3. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, il n'ajoute rien au sujet des deux premiers moyens, mais soulève un troisième moyen, nouveau.

Ce troisième moyen est « pris de l'excès de pouvoir et du caractère arbitraire de la différenciation d'appréciation opérée dans l'acte attaqué pris par la partie adverse entre les contre-indications constatées en ce qui concerne la fonction dirigeante et la fonction d'exécutant, en violation des dispositions visées des articles 60, 61 et 64 de la loi du 2 octobre 2017, et en violation du principe d'égalité de traitement au regard des objectifs, en l'occurrence, de sécurité, visés par la loi précitée ».

Après avoir rappelé les articles 60, 61 et 64 de la loi précitée, le requérant reproduit la conclusion de l'acte attaqué, dans laquelle la partie adverse considère que

les faits retenus constituent une contre-indication au profil attendu d'un futur dirigeant, notamment en ce qui concerne l'intégrité et le respect des lois en vigueur, mais que le requérant peut conserver les codes pour l'exercice des fonctions d'exécutant, puisqu'il a reçu des cartes d'identification pour ces codes de fonction postérieurement à ces faits.

Il soutient que les dispositions précitées imposent les mêmes obligations aux dirigeants et au personnel d'exécution et critique l'appréciation différenciée des critères prévus dans la loi selon qu'il s'agit du statut de dirigeant ou d'exécutant. Il fait valoir que « cette différenciation dans l'appréciation des critères objectifs de sécurité en matière de contre-indications contenus dans la loi s'avère dès lors arbitraire et dépourvue de toute base légale, en violation par ailleurs du principe d'égalité de traitement ». Il déduit de l'arrêt n° 154/2022 du 24 novembre 2022 de la Cour constitutionnelle que ces dispositions s'appliquent uniformément à toutes les personnes visées à l'article 60 et de l'arrêt n° 253.431 du Conseil d'État que « le pouvoir discrétionnaire doit s'exercer en respectant les impératifs de la sécurité publique prévus dans la loi ».

IV.2. Appréciation

Les dispositions protégeant le droit au travail et à une rémunération équitable n'excluent pas l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, à condition que cette ingérence soit prévue par la loi et que ces limitations légales soient justifiées par des impératifs d'intérêt général ou de sécurité publique et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs.

Le législateur a soumis l'exercice des activités relevant du champ d'application de la loi du 2 octobre 2017 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 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 61 de la loi du 2 octobre 2017, dispose que « les personnes visées à l'article 60 [c'est-à-dire notamment les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise ou d'un service interne et les personnes chargées de l'exercice des activités de gardiennage] 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 ;

[...]

6° satisfaire au profil, visé à l'article 64 ;

[...] ».

Selon l'article 64 de la loi, ce profil « 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 des 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 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.

Il 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.

En l'espèce, la partie adverse a considéré que le requérant ne satisfaisait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 61, 6°, qui renvoie au profil défini à l'article 64, pour une fonction de direction effective d'une entreprise. Les

développements que le requérant consacre à l'article 61, 1^o, de la loi, et notamment à l'avis de la section de législation, ne sont donc pas pertinents en l'espèce.

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, et 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.

En l'espèce, l'appréciation de la partie adverse est fondée, d'une part, sur des infractions liées à l'état de faillite, faux et usage de faux et, d'autre part, sur des faits de racisme et xénophobie.

Le requérant, qui a consenti à l'enquête sur les conditions de sécurité, a expressément donné « son consentement à la procédure de l'enquête telle que visée à l'article 7, § 1^{er}, de la [loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, alors en vigueur] », son attention étant attirée sur le fait que « la nature des éléments qui peuvent être examinés relève des renseignements de police judiciaire ou administrative et des données professionnelles ». Le requérant ne pouvait dès lors ignorer que l'enquête à réaliser à son sujet pouvait prendre en considération des faits relevant de sa vie privée.

Il résulte du jugement du Tribunal correctionnel du Brabant wallon du 25 juin 2020, sur lequel est fondé l'acte attaqué, que des faits constitutifs des infractions suivantes sont établis : « faux en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, et usage de ce faux (récidive) », « étant failli, dans l'intention de retarder la déclaration de faillite, avoir omis de faire l'aveu de faillite dans le délai prescrit par l'article 9 de la loi sur les faillites / à l'occasion de l'aveu de faillite, avoir omis de fournir ou avoir fourni des renseignements inexacts » et, « étant failli, dans l'intention de retarder la déclaration de faillite, avoir fait des achats pour revendre au-dessous du cours ou s'être livré à des emprunts, circulations d'effets et autres moyens ruineux de se procurer des fonds ».

Les faits considérés comme établis par un jugement définitif ne peuvent être contestés et le bénéfice d'une suspension du prononcé n'empêche pas l'autorité administrative de les prendre en considération.

Ces faits ne sont pas anciens puisque le jugement, mentionné dans le rapport d'enquête sur les conditions de sécurité du 22 août 2023, a été prononcé le 25 juin 2020.

Il résulte, par ailleurs, du procès-verbal PV NI xxx/2015 émanant du Procureur du Roi de Nivelles, que le directeur du MRAX a dénoncé des faits de racisme et de xénophobie, en raison de diverses publications sur le réseau social Facebook et que, lors de son audition, le requérant n'a pas contesté ces faits, mais a déclaré qu'il n'avait pas à justifier ses opinions, que ce qu'il publie sur Facebook est privé, que toute personne a droit au respect de sa vie privée et de sa correspondance conformément à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que si les propos qu'il a tenus sur Internet devaient être considérés comme un délit, il s'agirait d'un délit de presse et que le MRAX s'érige en police des consciences. Cette plainte du MRAX a été classée sans suite au motif de « conséquences disproportionnées des poursuites pénales par rapport au trouble social ».

Dans les moyens de défense communiqués à l'autorité administrative, le requérant n'a pas contesté être l'auteur des publications ayant justifié cette plainte. Lors de son audition, il n'a pas davantage contesté les faits, mais a observé ce qui suit :

« Ça a été classé sans suite et ça ne m'a pas empêché de recevoir des cartes d'identification du SPF Intérieur.

Le MRAX faisait son boulot, c'est leur raison d'être. On ne va pas plonger dans le débat des propos en raison de la liberté d'expression et je tiens à dire que mes propos ne sont pas racistes sauf à dire que l'islam est une race. ».

Le ministre de l'Intérieur n'est pas guidé par les mêmes préoccupations que celles qui doivent guider le procureur du Roi lorsqu'il décide si des faits méritent ou non d'être poursuivis. En conséquence, le classement sans suite n'interdit pas à l'autorité administrative de prendre en considération des faits établis par des procès-verbaux rédigés au cours d'une information judiciaire. Inversement, la prise en compte par l'autorité administrative de faits qui n'ont pas donné lieu à des poursuites pénales ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence.

Ces faits, commis au cours des années 2014 et 2015, n'apparaissent pas trop anciens pour être pris en compte dans le cadre de la demande d'ajout des codes relatifs aux fonctions de dirigeant introduite au mois de février 2023.

La partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les faits retenus dans le cadre de son appréciation du respect des conditions de sécurité constituent « une contre-indication au profil attendu d'un futur dirigeant [d'entreprise de gardiennage], notamment en ce qui concerne l'intégrité et le respect des lois en vigueur ». En effet, le requérant a été reconnu coupable d'avoir

établi et usé de faux documents, fait aveu tardif de faillite et utilisé des moyens ruineux. Quant aux propos qu'il a tenus sur son compte Facebook, pour lesquels il a fait l'objet d'une plainte du MRAX, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'ils étaient discriminatoires et incompatibles avec les missions et le comportement attendu d'un dirigeant d'entreprise de gardiennage.

La restriction de l'accès aux fonctions de dirigeant d'entreprise de gardiennage apparaît pertinente et proportionnée au regard de l'objectif consistant à assurer que les personnes travaillant dans le secteur de la sécurité privée exercent leurs fonctions de manière intègre et dans le respect des droits et libertés des citoyens.

Il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir tenu compte de ces faits, alors que ceux-ci n'avaient pas fait obstacle à la délivrance de cartes d'identification en qualité d'agent de gardiennage. À cet égard, il convient d'observer que si les propos tenus par le requérant sur son compte Facebook sont effectivement antérieurs à la délivrance de la dernière carte d'identification, le jugement du 25 juin 2020 est, quant à lui, postérieur à cette décision. Au moment de statuer sur une nouvelle demande, la partie adverse peut prendre en considération le cumul de faits antérieurs et de nouveaux faits pour apprécier la conformité au profil défini à l'article 64 de la loi. En outre, l'appréciation de la conformité au profil attendu peut être plus stricte lorsqu'il s'agit de donner accès à l'exercice de fonctions dirigeantes que lorsqu'il s'agit d'autoriser des fonctions d'exécution.

Le requérant invoque encore l'avis consultatif donné par la Cour européenne des droits de l'homme le 14 décembre 2023. Il met en exergue la condition selon « laquelle l'appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité, à condition que la mesure en question [...] puisse être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions énumérées ci-dessus ».

On n'aperçoit toutefois pas en quoi cet avis serait pertinent en l'espèce. La décision attaquée n'est, en effet, pas fondée sur l'appartenance du requérant à un mouvement religieux. En outre, celui-ci a eu accès au rapport d'enquête sur les conditions de sécurité, a précisément pris connaissance des faits sur lesquels se fonde l'acte attaqué, a fait valoir ses moyens de défense sur les faits ayant donné lieu au jugement du Tribunal correctionnel du Brabant wallon, a été entendu au sujet des faits consignés dans le procès-verbal n° NI.xxx/2015, a communiqué ses moyens de

défense et a été entendu par la partie adverse préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. Enfin, cette décision est soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'État dans le cadre du présent recours.

Il résulte de ce qui précède que les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés.

Le troisième moyen, nouveau, formulé dans le dernier mémoire du requérant, est tardif et dès lors irrecevable.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 24 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 17 avril 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly