CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 150.976 du 4 novembre 2005

G./A.165.921/VI-17.002

En cause : **DALECHAMPS** Luc,

ayant élu domicile chez
Me Louis DEHIN, avocat,
rue Saint-Laurent, n° 64,
4000 Liège,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 12 septembre 2005 par Luc DALECHAMPS, qui sollicite la suspension de l'exécution de "la décision du Ministre de l'Intérieur du 14 juillet 2005 lui refusant la délivrance de la carte d'identification nécessaire pour exercer des activités de gardiennage et retirant de manière implicite la décision de lui délivrer ladite carte, décision matérialisée par téléfax du 12 mai 2003 lui signalant que la carte ne pouvait être délivrée en raison d'un problème technique (...)";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 13 octobre 2005 fixant l'affaire à l'audience du 28 octobre 2005 à 11.00 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Louis DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mme Isabelle THOMAS, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Depuis une période non déterminée, le demandeur exerce le métier de militaire de carrière.

2. A partir de 2000, le demandeur travaille, en tant qu'indépendant à titre complémentaire, auprès de la société anonyme FULL SECURITY et y exerce des activités de gardiennage. Il suit en juillet 2000 la formation de base de cinq jours pour agent de gardiennage qu'il réussit et en janvier 2001 la formation pour l'exercice d'activités de contrôle de personnes qu'il réussit également. Le 9 décembre 2002, il est reconnu psychologiquement apte à l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

3. Le 9 août 2000, le demandeur consent à une enquête de moralité.

4. Le 1er septembre 2002, la société anonyme FULL SECURITY demande une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le demandeur.

5. Le 16 septembre 2002, une demande d'enquête de moralité concernant le demandeur est prescrite par les services de la partie adverse auprès de la police fédérale.

6. Le 22 novembre 2002, les services de la partie adverse accusent réception de différentes demandes de cartes d'identification émanant de la société anonyme FULL SECURITY. Parmi celles-ci, figure celle du demandeur.

7. A la suite d'un entretien téléphonique du 12 mai 2003 avec un autre demandeur de carte d'identification, les services de la partie adverse confirment la réception de ces demandes dont celle du demandeur mais exposent qu'"en raison d'un problème technique, il nous est temporairement impossible de délivrer des cartes d'identification".

8. Le 16 juillet 2003, l'inspecteur de police, chargé de l'enquête de moralité, dépose le rapport d'enquête de moralité auprès des services de la partie adverse. Ce rapport indique que le demandeur est connu pour trois faits en relation avec sa moralité faisant l'objet de trois procès-verbaux. Le premier concerne la découverte d'une arme à feu de défense ainsi que des munitions plastiques à son domicile, le deuxième, une bagarre à la discothèque "LE TRÉBUCHET" dont il assurait la sécurité et le troisième, un incident de 1998 au cours duquel des membres de FULL SECURITY auraient montré des armes et utilisé des chiens sans muselière.

9. Le 17 juillet 2003, les services de la partie adverse informent le demandeur que le Ministre de l'Intérieur estime devoir refuser de lui délivrer une carte d'identification sur la base de ces trois faits, qu'il lui est loisible de prendre connaissance de ce dossier dans un délai de quinze jours et qu'il dispose d'un délai de trente jours pour transmettre ses observations.

10. Le 4 août 2003, un des conseils du demandeur expose aux services de la partie adverse que la "décision" ne démontre pas en quoi les conditions de moralité ne sont pas remplies par le demandeur, que, pour un des faits, le demandeur n'a été retenu que comme témoin, qu'en 1998, il ne travaillait pas pour la société anonyme FULL SECURITY et qu'il n'est pas maître-chien, que la simple détention d'une arme à balles plastiques en vente libre en France n'est pas de nature à compromettre gravement la moralité d'un individu, qu'aucune poursuite pénale n'a été exercée à son encontre pour ces faits, qu'il a un casier judiciaire vierge, que les procès-verbaux ne sont pas déposés au dossier administratif en intégralité, que la "décision" est manifestement disproportionnée aux faits reprochés à les supposer établis et qu'il demande la reconsidération de la "décision".

11. Le 26 septembre 2003, les services de la partie adverse demandent aux Procureurs du Roi concernés de leur accorder l'autorisation de lever une copie des procès-verbaux établis par les services de police à l'encontre du demandeur, de leur communiquer les suites qui leur ont été réservées sur le plan pénal et de vérifier si d'autres faits, connus de leur office, concernent le demandeur, afin d'apprécier dans son chef le respect des conditions de sécurité.

Entre le 7 octobre 2003 et le 9 novembre 2004, les services de la partie adverse obtiennent, sauf pour ce qui concerne un dossier toujours en cours d'instruction, l'accès aux différents dossiers établis à la charge du demandeur.

12. Le 23 mars 2005, les services de la partie adverse convoquent le demandeur en vue de son audition le 27 avril 2005 et lui indiquent que le Procureur du Roi de Dinant les a informés de son implication dans un dossier à l'instruction concernant des coups et blessures avec incapacité de travail. Cette audition est reportée au 3 mai 2005.

13. Le 14 juillet 2005, le Ministre de l'Intérieur prend la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" Concerne: loi du 10 avril 1990 - refus de délivrance de la carte d'identification d'agent de gardiennage.

Monsieur,

Une demande a été introduite afin d'obtenir, pour vous, une carte d'identification comme agent de gardiennage. Afin de pouvoir exercer des activités de gardiennage, vous devez satisfaire aux conditions fixées à l'article 6 de la loi du 10 avril 1990.

Une de ces conditions est fixée par l'article 6, alinéa 1, 8° de la loi précitée. Cet article stipule que les personnes qui exercent une fonction d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage doivent satisfaire aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice de celle-ci et ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.

L'article 7 prévoit que les personnes qui font l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité doivent y avoir consenti préalablement et une seule fois. Vous y avez consenti en date du 9 août 2000.

L'enquête réalisée par les services de police a révélé un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles qui sont importantes dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité. Ces renseignements font l'objet du rapport de Jean LEENDERS, fonctionnaire de liaison de la police fédérale (recherche fédérale).

Le rapport d'enquête fait notamment état des éléments suivants:

- Procès-verbal numéro D1.36.08.101064-01 concernant des faits d'armes et munitions détention illégale d'armes de défense;

- Procès-verbal numéro D1.43.L6.9760-02 concernant des faits de coups et blessures (à l'instruction);

Vous avez été mis au courant de ces faits et de l'éventualité d'un refus d'octroi de votre carte d'identification par les courriers des 17 juillet 2003 et 23 mars 2005. Vous avez été informé que vous pouviez, durant toutes les phases de la procédure, vous faire assister par un conseil de votre choix. II a également été porté à votre connaissance que vous disposiez d'une part d'un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de cette lettre pour prendre connaissance de votre dossier et en recevoir une copie et d'autre part d'un délai de 30 jours ouvrables pour faire valoir vos moyens de défense par lettre recommandée à la poste.

Votre conseil nous a fait parvenir en date du 4 août 2003 vos moyens de défense. Votre conseil a sollicité une audition par mes services. A cette fin, vous avez été invité, par le courrier du 23 mars 2005, à vous présenter le mercredi 27 avril 2005 à la Direction Sécurité Privée. Suite à un empêchement de votre part, l'audition a été reportée et s'est déroulée le 3 mai 2005.

*

Considérant que le procès-verbal numéro DI.36.08.101064-01 a été dressé à votre charge pour des faits de détention illégale d'armes de défense;

Que les faits peuvent être résumés comme suit :
Lors d'une visite domiciliaire effectuée chez vous, les services de police ont découvert une arme de type revolver «ORION» permettant le tir de balles en caoutchouc, accompagnée de 13 cartouches (balles en caoutchouc) cal. 12/50 SAPL;

Considérant que vous avez déclaré lors de votre audition par mes services «en réalité, quelques temps auparavant, nous avons eu un problème au TRÉBUCHET avec des clients. On les a mis dehors. La semaine suivante, ils revenaient armés dans le but de nous agresser. Suite à cet incident, je suis parti en France pour acheter cette arme, cartouches incluses, car en France, ce genre d'arme est en vente libre»;

Que vous ajoutez également « mon objectif était de me rassurer au cas où des clients indélicats reviendraient armés. Si un client me vise avec une arme, il n'y a pas photo, j'aurais utilisé cette arme de défense (...) Tout est parti d'un sentiment d'insécurité que mes collègues et moi éprouvions suite aux incidents que je vous ai décrits ci-dessus»;

Considérant que la carte d'identification demandée concerne notamment des activités de surveillance et contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public;

Que ces activités sont considérées comme particulièrement délicates en raison des contacts fréquents avec le public que son exercice engendre;

Considérant que le législateur impose que les agents de gardiennage disposent des aptitudes nécessaires à l'exercice de leurs activités; qu'il m'appartient de vérifier si vous bénéficiez de celles-ci;

Considérant que les problèmes liés aux armes ont été à l'origine de la volonté du législateur d'assainir le secteur du gardiennage;

Considérant que l'exercice des activités de surveillance et contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public doit s'effectuer de tout temps de manière non armée;

Qu'en effet, cette interdiction d'effectuer ces activités avec arme se trouve inscrite à l'article 8 § 2 de la loi précitée;

Considérant de plus que le gardiennage privé a en effet une fonction purement préventive; qu'on n'attend pas de l'agent de gardiennage qu'il défende avec une arme les biens qu'il surveille, encore moins qu'il manipule une arme en guise de moyen dissuasif;

Considérant que des faits de détention illégale ou de port illégal d'armes sont dès lors, dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité, considérés comme particulièrement graves;

Considérant que vous avez déclaré dans vos moyens de défense que vous déteniez l'arme à titre privé;

Que cependant vous avez déclaré dans votre audition du 3 mai 2005 «lorsque je partais au travail, je prenais l'arme et la plaçais dans le coffre de ma voiture (...). Lorsque je ne travaillais pas, cette arme se trouvait dans un tiroir de mon domicile. Il s'agit juste d'un moyen de défense. Je préfère avoir ce genre d'arme pour me défendre que utiliser une arme à feu, un couteau ou un coup de poing américain (...). Mon unique but était de me protéger contre toutes agressions»;

Que le législateur attend d'un agent de gardiennage, plus que de tout autre citoyen, qu'il respecte les réglementations en vigueur et particulièrement la réglementation relative aux armes; que vous n'avez pas respecté cette réglementation alors qu'elle est d'ordre public et doit être connue de tous;

Considérant que l'objectif du législateur était non seulement la réglementation du secteur, mais également l'assainissement de celui-ci; que le secteur du gardiennage doit ainsi être préservé des personnes ayant commis des faits contraires à la déontologie professionnelle et qui portent atteinte à leur crédit; qu'il est question d'en empêcher l'accès aux personnes qui, du fait de leurs antécédents judiciaires ou déontologiques, peuvent constituer un danger pour la profession et pour les citoyens; qu'en effet, du voeu du législateur, il doit régner dans le secteur du gardiennage un très haut degré de professionnalisme;

Considérant que le fait d'avoir détenu une arme - que, selon vos déclarations, vous prenez avec vous lorsque vous travaillez - dans le seul but de vous protéger contre des agressions est constitutif d'un manquement grave à la déontologie professionnelle et porte atteinte à votre crédit;

Considérant que vous avancez dans vos moyens de défense que vous êtes titulaire d'un casier judiciaire vierge et que vous n'avez pas fait l'objet de poursuites pénales;

Considérant cependant que le législateur a jugé que l'assainissement du secteur ne pouvait être atteint que de manière incomplète par la simple présentation d'un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs vierge; qu'il fut pour cela établi que les personnes concernées devaient satisfaire aux conditions nécessaires de sécurité et ne pas avoir commis des faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle; que des faits ayant fait l'objet d'un classement sans suite peuvent donc être pris en considération lors de l'appréciation des conditions de sécurité;

Considérant que le fait de détenir une arme, que vous avez acquis à la suite d'incidents qui ont eu lieu dans la discothèque où vous exercez des activités de surveillance et contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public, dans le but, selon vos déclarations, «de vous protéger contre toutes agressions» est constitutif d'un manquement à la déontologie professionnelle des agents de gardiennage et porte atteinte à votre crédit;

Qu'en effet cette détention d'arme est en violation de la législation existante sur les armes et est contraire à la philosophie du législateur désirant que les personnes évoluant dans le secteur de la sécurité privée, et plus particulièrement exerçant des activités de surveillance et contrôle de personnes, n'aient pas recours aux armes; que, même si l'arme découverte l'a été dans le cadre de la sphère privée, il y a lieu de considérer que la détention de celle-ci trouve son fondement dans une crainte d'agression suite à des incidents qui ont eu lieu dans votre sphère professionnelle; que de plus, vous avez reconnu dans vos déclarations l'avoir emporté lors de l'exercice de vos activité; qu'en raison même de votre motivation à détenir cette arme, il existe donc un risque élevé que vous utilisiez une arme dans le cadre de vos fonctions, en totale violation avec la volonté du législateur;

Que donc ces faits suffisent en soi pour considérer que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité visées par l'article 6, alinéa 1er, 8° de la loi précitée;

*

En outre que le Procureur du Roi nous a informé que le procès-verbal numéro D1.43.L6.9760-02 a été dressé à votre charge pour des faits de coups et blessures volontaires fait actuellement l'objet d'une instruction;

Selon vos déclarations «les faits se sont déroulés au TRÉBUCHET, le 8 novembre 2002. Il y a eu une très grosse bagarre. Environ 10 personnes ont été impliquées dans celle-ci. Mes collègues et moi (en tout 3 personnes) avons été obligés de sortir les protagonistes de la discothèque. On les a sorti comme on pouvait (...). Ils nous ont pris à partie alors que nous n'avions rien à voir avec la bagarre. Nous avons dû les repousser une seconde fois. Par la suite, la porte en acier de la discothèque a été fermée. Le 14 novembre 2002, j'ai fait l'objet d'un mandat d'amener délivré par le juge d'instruction de DINANT en charge de ce dossier. Le 30 novembre 2002, la police est venue me chercher en plein travail à la discothèque en vue d'exécuter le mandat qui avait été émis. J'ai comparu devant le Juge d'instruction qui, suite à mon audition, n'a pas décerné de mandat d'arrêt à mon encontre»;

Le législateur impose à un agent de gardiennage d'avoir des aptitudes en fonction de l'activité exercée dans le secteur de la sécurité privée; qu'en imposant ces aptitudes, le législateur recherche d'un agent de gardiennage, dont la fonction même peut conduire à devoir traiter des situations conflictuelles, plus que de tout autre citoyen, qu'il soit en mesure d'approcher les situations qui surviennent de manière non violente;

II m'appartient de vérifier si vous auriez tendance à recourir à la violence en cas de conflit;

Cependant, eu égard au fait que ce dossier fait l'objet d'une instruction, je n'en tiens actuellement pas compte dans le cadre de l'appréciation du respect des conditions de sécurité;

*

En conséquence, vu les éléments relevés ci-dessus, hors le dossier encore à l'instruction, je considère que vous ne satisfaites pas aux conditions visées à l'article 6, alinéa 1er, 8° de la loi précitée.

Veuillez en informer les entreprises de gardiennage concernées afin que celles-ci puissent prendre les mesures nécessaires.";

Considérant que le demandeur expose, à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, que, de manière générale, l'acte attaqué lui retire ou à tout le moins lui refuse une carte d'identification dont il doit être légalement titulaire pour exercer des fonctions de gardiennage, que l'acte attaqué met fin à l'exercice de ses fonctions et le contraint à démissionner de cette fonction alors qu'il résulte du comportement de l'administration qu'il pouvait exercer, jusqu'à la décision attaquée, cette fonction, que la partie adverse a confirmé implicitement mais certainement qu'une décision de délivrance de la carte d'identification avait été prise mais que cette carte ne pouvait temporairement être délivrée physiquement, que l'acte attaqué modifie donc sensiblement sa situation professionnelle ou à tout le moins ses espérances, que l'acte attaqué le prive d'attributions et met fin à une "tolérance administrative" dont il était titulaire depuis de nombreuses années, que, sur le plan moral, l'acte attaqué agit comme un refus de reconnaissance de ses efforts consentis depuis 2000, de son engagement et de son travail, que, dans son activité professionnelle principale, l'acte attaqué peut jeter un discrédit sur son intégrité et sur son sens des responsabilités, qu'il devra supporter le regard interrogateur de son entourage et devra se justifier, et que cela nuirait à son image et à son statut social jusqu'à un arrêt d'annulation; qu'il fait valoir plus particulièrement un préjudice professionnel, à savoir que la perte de son emploi d'agent de gardiennage entraîne la perte de son statut social et constitue une interdiction professionnelle, que l'acte attaqué a également des répercussions indirectes sur son activité de militaire, que, paradoxalement, il pourra poursuivre ses activités d'administrateur de la S.A. FULL SECURITY mais non celle d'agent de gardiennage, ce qui jettera le discrédit sur lui vis-à-vis de ses subordonnés, et qu'il y va d'une perte de statut social évidente; qu'il relève également un préjudice moral consistant en ce que l'acte attaqué entraîne l'interdiction brutale de poursuivre un métier exercé depuis de nombreuses années, la ruine de sa réputation dans une profession où le lien de confiance est particulièrement important, la rupture des contrats et des missions en cours, la fin des espoirs suscités par une formation réussie avec fruits, et l'anéantissement de sa passion; qu'il souligne enfin un préjudice financier, en ce que l'acte attaqué met un terme à une grande partie de ses revenus, ce qui engendrera de graves difficultés pour poursuivre ses projets;

Considérant que la partie adverse observe que le demandeur n'a jamais été titulaire d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, qu'il n'a de la sorte jamais été autorisé à travailler dans le secteur de la sécurité privée, que la télécopie du 12 mai 2003 ne saurait consister en une tolérance administrative lui permettant l'exercice de fonctions dans le secteur du gardiennage, que l'article 8, § 3, de la loi du 10 avril 1990 relative à la sécurité privée et particulière prévoit l'obligation d'être titulaire d'une carte d'identification pour exercer la profession, que la carte d'identification ne peut être délivrée qu'après que le Ministre de l'Intérieur ou le fonctionnaire désigné a constaté que le demandeur satisfaisait aux conditions légales, que l'arrêté royal du 17 mars 2000 relatif aux modalités concernant la demande et la destruction de la carte d'identification pour le personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage indique que la délivrance est préalable à l'exercice des activités, que, dans l'arrêt DEBELS du 7 avril 2004, le Conseil d'Etat n'a pas admis de se prévaloir d'une activité professionnelle exercée illégalement, que le demandeur allègue un risque de préjudice grave difficilement réparable résultant d'une situation illégale, qu'il est paradoxal de soutenir que l'acte attaqué l'expose à un risque de préjudice grave difficilement réparable dans la mesure où il a illégalement exercé une activité qui lui est maintenant formellement interdite, que le demandeur ne se retrouve pas sans revenus car les activités de gardiennage sont exercées à titre accessoire, qu'il lui resterait son traitement de militaire et que si, par impossible, le Conseil d'Etat devait considérer qu'il existe un risque de préjudice grave difficilement réparable, ce dernier devrait être relativisé au regard de celui que la collectivité pourrait subir en cas de suspension, qu'il incombe à l'autorité administrative responsable de maintenir l'ordre et d'assurer la protection des citoyens et que le Ministre de l'Intérieur doit garantir à la collectivité que seuls des individus présentant des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral évoluent dans le secteur du gardiennage;

Considérant que le demandeur a commencé et poursuivi ses activités de gardiennage sans être titulaire d'une carte d'identification; que le demandeur ne peut être suivi lorsqu'il qualifie sa situation professionnelle de "tolérance administrative" et la décision attaquée de "retrait de sa carte d'identification", dès lors que la télécopie du 12 mai 2003 ne contient aucun élément permettant de conclure que la partie adverse lui aurait délivré une carte d'identification ou lui accorderait une tolérance le dispensant d'une telle carte, dès lors que l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 17 mars 2000 précité n'implique pas que la seule introduction d'une demande de carte d'identification équivaut à une autorisation pendant l'examen de cette demande, et dès lors que, sauf disposition légale expresse, une autorisation prévue par une loi de police administrative ne se présume pas;

Considérant que, comme le fait justement observer la partie adverse, l'article 8, § 3, de la loi du 10 avril 1990 précitée prévoit que les personnes qui exercent les activités de gardiennage ou de sécurité doivent être détentrices d'une carte d'identification délivrée par le Ministre de l'Intérieur; que le risque de préjudice grave difficilement réparable allégué tient dès lors dans les circonstances liées à l'exercice illégal d'une activité soumise à autorisation préalable; que le demandeur est mal venu de se prévaloir de l'exercice d'une activité professionnelle auquel il n'a pas été autorisé et qu'il exerce dès lors de manière illégale; qu'un arrêt de suspension ne saurait avoir pour effet, comme paraît le penser le demandeur, de permettre à une personne de continuer l'exercice illégal d'une activité soumise à autorisation; que ce n'est pas l'exécution de l'acte attaqué qui empêchera la poursuite de son activité par le demandeur, mais bien l'absence de l'autorisation préalable prévue par la loi;

Considérant, par ailleurs, que le risque de préjudice financier n'est pas établi; qu'en effet, le demandeur n'apporte aucun élément, dans sa demande en suspension, permettant de déterminer la part de ses revenus complémentaires par rapport à ses revenus principaux et, dès lors, dans quelle mesure l'acte attaqué porterait à ses projets un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que l'une des conditions requises pour prononcer la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le quatre novembre deux mille cinq par :

M. NIHOUL, Conseiller d'Etat, Président f.f.
M. HARMEL, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. P. NIHOUL.