

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.841 du 9 mai 2008

G./A.163.202/VI-16.945

En cause : **THILMONT** Jean,

rue du Commerce, n° 10,
7812 Ligne,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Vice-Premier
Ministre et Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juin 2005 par Jean THILMONT qui poursuit
l'annulation de la décision du Ministre de l'Intérieur du 25 janvier 2005 lui refusant
l'octroi d'une carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à
l'audience du 7 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Henri LAQUAY, avocat, comparaissant
pour le requérant et M. Philippe JAQUEMYNS, attaché, comparaissant pour la partie
adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, Premier 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 requête sont les suivants :

1. Le 4 décembre 2002, le requérant réussit l'examen relatif à la formation de base du personnel d'exécution des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage et se voit délivrer l'attestation générale de compétence y relative. Le 11 juillet 2003, il est engagé, en qualité d'agent de gardiennage, par la S.A. INITIAL SECURITY. Le 5 janvier 2004, le requérant obtient l'attestation particulière de compétence relative au contrôle de personnes.

2. Le 10 juillet 2003, le requérant, qui indique "exercer une fonction exécutive dans une entreprise de gardiennage, consistant en (la) surveillance et (la) protection de biens mobiliers ou immobiliers", consent à l'enquête de moralité prescrite par la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, devenue, le 10 janvier 2005, la loi sur la sécurité privée et particulière.

3. Le 18 juillet 2003, la S.A. INITIAL SECURITY sollicite l'octroi d'une carte d'identification pour le requérant.

4. Le 28 juillet 2003, les services de la partie adverse demandent à la police fédérale l'exécution d'une enquête de moralité, devenue entre-temps enquête relative aux conditions de sécurité, concernant le requérant.

5. Le 4 mai 2004, un inspecteur principal de la police fédérale dépose le rapport d'enquête de moralité auprès des services de la partie adverse. Ce rapport indique que le requérant est concerné par deux faits en rapport avec sa moralité : un procès-verbal BR.21.87.100479-00 du 14 mars 2000 "concernant une escroquerie", le requérant ayant échangé sur un cd-rom l'étiquette de prix originale de 3.499 BEF pour la remplacer par une de 899 BEF et reconnaissant le vol; un procès-verbal BR.43.26.314344-01 du 8 octobre 2001 concernant des coups et blessures volontaires envers un homme sortant avec son ancienne petite amie.

6. Le 7 mai 2004, les services de la partie adverse informent le requérant que le Ministre de l'Intérieur envisage de refuser de lui délivrer une carte d'identification en raison de l'existence des deux procès-verbaux mentionnés ci-dessus,

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.

7. Le 27 mai 2004, le conseil du requérant adresse ses observations aux services de la partie adverse. Pour ce qui concerne le premier fait, il expose que le requérant a assumé l'entière responsabilité de la tentative d'escroquerie, que les faits ont été commis "dans un moment de désœuvrement avec son amie de l'époque", que "les deux jeunes gens se sont, en réalité, «montés la tête» dans le magasin au point de commettre ce geste ridicule", qu'aucune condamnation pénale, information ou instruction n'a été menée de ce chef, que, toute proportion gardée, eu égard à la gravité intrinsèque du fait, l'événement remonte à plus de quatre ans et qu'il s'agit d'une erreur de parcours. Pour ce qui concerne le second fait, il observe que l'altercation remonte au retour des vacances 2001 où le requérant s'est senti provoqué par la nouvelle liaison de sa compagne, que, depuis ce coup de sang, les choses se sont arrangées et que la victime reconnaît les actuelles bonnes relations avec le requérant qui, comme l'attestent les diverses déclarations, a eu un parcours de vie peu facile en raison de son abandon par ses parents et qui s'investit dans la recherche de solutions non-violentes, notamment via l'animation de groupes de jeunes.

Le conseil du requérant termine ses observations en soulignant le caractère totalement disproportionné d'une éventuelle décision de refus par rapport au préjudice qu'elle lui causerait.

8. Le 1^{er} juin 2004, le conseil du requérant envoie aux services de la partie adverse de nouvelles pièces, étant l'attestation de réussite d'une formation et une actualisation d'une formation antérieure, toutes deux obtenues avec 75 % de moyenne.

9. Les 1^{er} septembre 2004 et 4 janvier 2005, le conseil du requérant s'informe auprès des services de la partie adverse de la suite réservée aux observations présentées en mai 2004.

10. Le 25 janvier 2005, le Ministre de l'Intérieur prend la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" 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 5 ou 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 avez consenti à ce qu'une telle enquête de sécurité soit effectuée.

L'enquête de sécurité qui a été effectuée par les services de police à la demande des fonctionnaires que j'ai désignés, a révélé dans votre chef un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles qui sont d'importance dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité visées à l'article 6, alinéa 1, 8/ de la loi précitée et qui font l'objet du rapport de Jean LEENDERS, fonctionnaire de liaison de la police fédérale (recherche fédérale);

Considérant que le rapport d'enquête de sécurité, établi conformément à l'article 7 de la loi précitée, fait, notamment, état du procès-verbal suivant :

- Procès-verbal numéro BR.21.87.100479-00 concernant des faits d'escroquerie;

Considérant que vous avez été mis au courant des faits relatés dans ce procès-verbal et de la mesure envisagée par le courrier du 7 mai 2004; que vous avez été informé que vous pouviez, durant toutes les phases de la procédure, vous faire assister par un conseil de votre choix; qu'il 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.

Considérant que vous nous avez fait parvenir en date du 27 mai 2004, une lettre émanant de votre conseil contenant vos moyens de défense, réceptionnée en date du 1^{er} juin 2004;

Considérant que le procès-verbal numéro BR.21.87.100479-00, daté du 14 mars 2000 a été rédigé concernant des faits d'escroquerie;

Que le 14 mars 2000 vous vous êtes rendus au MAKRO en compagnie de votre copine; que vous avez échangé l'étiquette d'un cd-rom d'une valeur de 3499 BEF avec celle d'un cd-rom d'une valeur de 899 BEF; qu'après avoir passé les caisses, vous avez été invité par l'agent de gardiennage du magasin à le suivre dans son bureau afin de vous expliquer sur les faits;

Considérant que dans votre audition, vous avez reconnu les faits en déclarant «j'ai pris un cd-rom et j'ai changé l'étiquette du prix 3499 F et j'y ai mis un prix moindre»;

Que dans votre lettre contenant vos moyens de défense, votre conseil énonce que «le requérant a assumé l'entière responsabilité de cette tentative d'escroquerie. (...) les deux jeunes gens se sont, en réalité, «montés la tête» dans le magasin au point de commettre ce geste ridicule»;

Considérant que vous invoquez dans vos moyens de défense que les faits sont anciens et qu'il faut les considérer comme une erreur de parcours; que cependant,

dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité, le Ministre de l'Intérieur peut prendre en compte l'ensemble du passé judiciaire du demandeur; qu'en l'espèce, la participation à un fait d'escroquerie dans un grand magasin, commis en 2000, est d'importance dans le cadre de l'appréciation des conditions auxquelles le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage doit satisfaire;

Considérant que vous soulevez d'autre part que vous n'avez jamais été condamné pour ces faits;

Considérant qu'il doit être précisé à ce sujet que l'article 7 de la loi précitée prévoit que la nature des données qu'on peut examiner dans le cadre d'une enquête de sécurité a trait à des renseignements de police judiciaire ou administrative et à des données professionnelles qui peuvent être importantes afin de pouvoir apprécier si l'intéressé satisfait aux conditions de sécurité et s'il n'a pas 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;

Qu'ainsi, il peut être tenu compte des faits n'ayant pas donné lieu à une condamnation pénale, ainsi que de faits n'ayant fait l'objet de poursuites ou ayant donné lieu à un classement sans suite;

Considérant que la participation à une tentative d'escroquerie dans un grand magasin est un élément suffisamment important pour pouvoir être pris en considération dans l'appréciation des conditions de sécurité auxquelles vous devez satisfaire en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/ de la loi précitée;

Considérant que les entreprises de gardiennage n'exercent pas uniquement des activités économiques pures, mais que leurs interventions ont également un rapport étroit avec l'ordre public; que le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage doit dès lors satisfaire à certaines exigences et doit, du vœu du législateur, présenter un profil qui soit adapté à l'exercice des activités de gardiennage qu'ils effectuent;

Que le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage se doit de faire preuve de respect par rapport aux biens qu'il surveille et protège;

Qu'ainsi le fait que vous ayez participé à une tentative d'escroquerie commise dans un grand magasin, démontre que vous ne présentez pas le profil adéquat pour faire partie du personnel d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage;

Considérant que dans vos moyens de défense, votre conseil soulève que si une décision de refus d'octroi de votre carte d'identification devait être prise, vous considéreriez que le moyen pris est disproportionné par rapport au préjudice causé à votre intérêt;

Que cependant, il faut rappeler que le but du législateur, en réglementant le secteur de la sécurité privée et particulière, a été d'assainir celui-ci et de n'en permettre l'accès qu'aux personnes qui satisfont aux conditions fixées dans la loi du 10 avril 1990;

Que les faits précités, que vous avez reconnus, sont de nature à porter atteinte à l'ordre public et à votre crédibilité alors que le législateur a voulu atteindre un haut degré de professionnalisme dans le secteur de la sécurité privée; que les faits

démontrent également le peu d'intérêt que vous accordez aux droits fondamentaux de vos concitoyens;

Considérant que la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la protection des citoyens repose sur le Ministre de l'Intérieur; que s'agissant d'activités de gardiennage, je dois dès lors garantir à la collectivité que seuls des individus présentant des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pourront évoluer dans le secteur de la sécurité privée et particulière;

Considérant que, malgré les lettres de recommandations que vous nous avez fait parvenir avec vos moyens de défense, les faits précités indiquent que vous ne présentez pas le profil adéquat pour faire partie du personnel d'exécution d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage;

Considérant que vous avez commis des manquements graves à la déontologie professionnelle et que votre attitude porte gravement atteinte à votre fiabilité et à votre crédit;

Par conséquent, je considère que les faits précités suffisent en soi pour conclure que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité prévues à l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/ de la loi précitée."

11. Cette décision ayant été notifiée le même jour à l'adresse du requérant qui, dans l'intervalle, avait déménagé, une nouvelle notification a été effectuée le 15 avril 2005;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de "la violation de l'article 6, (alinéa 1^{er}), 8/, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il expose que l'acte attaqué ne fait plus état que du procès-verbal du 14 mars 2000 relatif à des faits d'escroquerie, que le requérant satisfait aux conditions de sécurité et n'a pas commis de manquement grave à la déontologie professionnelle, qu'il y a, dans le chef de la partie adverse, une erreur manifeste d'appréciation et que les motifs ne sont pas pertinents; qu'il soutient que les faits remontent à près de cinq ans avant que l'acte attaqué ne soit pris, que, si la partie adverse peut tenir compte de faits qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, ce fait minime n'a fait l'objet d'aucune procédure pénale pour finalement être classé sans suite, que la loi impose que le refus se fonde sur un manquement grave à la déontologie et non sur un simple manquement, que l'ancienne notion de moralité présente dans l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/, précité est bien plus vaste que les actuelles conditions de sécurité, qu'il établit par diverses attestations de confiance qu'il satisfait aux conditions de moralité, que, même en considérant qu'il pouvait s'agir d'un manquement grave, il faut tenir compte des faits postérieurs à ce manquement, qu'il prouve qu'après avoir assumé l'entière responsabilité du fait, il a repris sa vie en main après son difficile parcours et produit divers témoignages en attestant et qu'aucun

élément pertinent nouveau n'est survenu après une période de cinq ans; qu'il soutient encore qu'il n'y a pas de qualification adéquate des faits dans la mesure où la partie adverse qualifie ce fait d'escroquerie alors que l'autorité administrative n'est pas autorisée à user de qualifications empruntées au droit pénal sauf condamnation par les juridictions répressives, que le fait n'entre pas dans les prévisions du titre IX, chapitre II, section II, du Code pénal intitulé "De l'escroquerie et de la tromperie", que la partie adverse a certainement tenu compte de cette inadéquate qualification des faits plutôt que de leur véritable portée et que la motivation est dès lors inadéquate;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse répond qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1999 modifiant la loi du 10 avril 1990 précitée qu'"une nécessité d'assainissement particulière s'imposait tant pour le personnel dirigeant que pour le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage", que, pour atteindre cet objectif, les conditions de sécurité ont été insérées dans la loi, que, cet objectif ne pouvant être atteint par la seule présentation d'un certificat de bonne vie et moeurs, le législateur a permis au Ministre de l'Intérieur d'avoir recours à une enquête relative aux conditions de sécurité, laquelle a pour objet de "mettre au jour les éventuels renseignements de nature judiciaire, administrative, professionnelle et déontologique", que le Ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'appréciation particulier dans la délivrance d'une carte d'identification et que la responsabilité du maintien de l'ordre public et la protection des citoyens reposent sur lui; qu'elle fait valoir que, pour prendre l'acte attaqué, le Ministre de l'Intérieur s'est fondé sur le rapport d'enquête de moralité qui révèle deux procès-verbaux à charge du requérant susceptibles d'entraîner un refus de délivrance d'une carte d'identification, qu'après examen des moyens de défense du requérant, il n'a été tenu compte que du seul fait survenu le 14 mars 2000, que le Ministre de l'Intérieur a considéré que ce fait, non contesté, était établi, que "les entreprises de gardiennage n'exercent pas uniquement des activités économiques pures, mais que leurs interventions ont également un rapport étroit avec l'ordre public", que le Ministre de l'Intérieur a considéré que ce fait constituait un manquement grave à la déontologie professionnelle, qu'en effet, en agissant de la sorte, le requérant a démontré qu'il ne cadrait pas avec le profil adéquat attendu de tout agent de gardiennage, qu'il a tenté de tromper et de léser le propriétaire du bien sans respecter les règles en vigueur dans notre société, que le classement sans suite ne s'oppose pas à ce que des faits véniels sur le plan pénal soient évalués sur le plan déontologique, que les juridictions pénales sont appelées à porter une appréciation de nature différente sur les faits reprochés au requérant sans conditionner la compétence du Ministre de l'Intérieur, que, pour ce qui concerne l'ancienneté des faits, le Ministre de l'Intérieur peut vérifier l'ensemble du passé du futur agent de gardiennage, que le

Ministre de l'Intérieur a considéré que le fait de 2000 était suffisamment grave et récent que pour être pris en considération, que, pour ce qui concerne la gravité du fait, chaque dossier fait l'objet d'une appréciation spécifique par le Ministre de l'Intérieur, qu'ainsi il n'a pas retenu les faits de coups et blessures comme constitutifs d'un manquement grave à la déontologie, que l'expression "condition de moralité" a été remplacée par celle de "condition de sécurité" parce que la terminologie ancienne donnait la fausse impression que les opinions morales des demandeurs de carte pouvaient être prises en compte, que le Ministre de l'Intérieur n'a pas qualifié pénalement les faits, que d'ailleurs, il n'est pas tenu par l'appréciation de ces faits donnée par les autorités judiciaires sauf en ce qui concerne leur matérialité, qu'il peut prendre en considération des faits non nécessairement qualifiés d'infractions ou n'ayant pas conduit à une décision judiciaire, que le rapport d'enquête mentionne effectivement des faits d'escroquerie mais explique de quels faits il s'agit, que le requérant avait connaissance des faits, que le conseil du requérant fait lui-même référence à cette qualification et que, eu égard à ce qui précède, le Ministre de l'Intérieur a correctement motivé la décision et raisonnablement considéré que les faits de 2000 constituaient un manquement grave à la déontologie professionnelle des agents de gardiennage; que la partie adverse ajoute dans son dernier mémoire que "le fait de satisfaire à la condition de la réussite de la formation ad hoc signifie simplement que l'intéressé a suivi les cours obligatoires et a réussi les examens y relatifs" et que "cela n'implique pas un droit automatique à l'obtention de la carte de gardiennage nonobstant l'absence des autres conditions imposées par la loi";

Considérant que le moyen unique invoque au premier chef la violation du principe de proportionnalité et de l'exercice raisonnable par la partie adverse du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 précité; que cette disposition énonce ce qui suit en son alinéa 1^{er}, 8/, lequel constitue le motif de droit sur lequel s'appuie la décision attaquée :

" Les personnes qui exercent, dans une entreprise, service ou organisme, visé à l'article 1^{er}, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

8/ satisfaire aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice d'une fonction d'exécution 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.";

qu'il s'ensuit que les faits reprochés au demandeur d'une carte d'identification doivent constituer "un manquement grave à la déontologie professionnelle"; que, par ailleurs, en soumettant l'exercice de cette profession à la délivrance préalable d'une carte

d'identification, la loi du 10 avril 1990 précitée apporte une restriction à l'exercice d'un droit fondamental, étant le droit au travail, garanti par l'article 23 de la Constitution; que si le libre exercice des activités professionnelles n'est pas absolu et peut être limité par ou en vertu d'une loi, comme c'est le cas en l'espèce, ces limitations doivent toutefois pouvoir être justifiées par des impératifs d'intérêt général et revêtir un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs dont les objectifs ne peuvent dès lors être réalisés que d'une manière significativement plus difficile par l'utilisation d'autres mesures moins contraignantes;

Considérant, en l'espèce, que la partie adverse fonde l'acte attaqué sur un seul fait datant du 14 mars 2000 étant un changement d'étiquette de prix sur un cd rom dans un grand magasin; que la matérialité du fait reproché est établie et n'est pas contestée; qu'il ressort des diverses déclarations du requérant que celui-ci a reconnu de suite les faits et en a assumé les conséquences financières; qu'il importe également de relever, sans que cela ne viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, que le procureur du Roi a classé le dossier sans suite; que cette décision indique que le trouble de l'ordre social a été considéré par les autorités judiciaires comme bénin;

Considérant, par ailleurs, qu'en-dehors de ce fait, le dossier administratif ne fait apparaître aucun élément négatif à propos de la conduite du requérant; qu'entre le fait reproché (mars 2000) et l'acte attaqué (janvier 2005), aucun élément neuf n'est venu établir ou confirmer ce type de comportement dans le chef du requérant et, de manière plus générale, l'existence de manquements déontologiques graves de sorte que le fait à l'origine de l'acte attaqué doit être considéré comme un fait isolé; que celui-ci a d'ailleurs déposé de nombreuses attestations allant dans ce sens; que par des attestations de décembre 2002 et de janvier 2004, le requérant prouve disposer des capacités pour exercer la fonction d'agent de gardiennage;

Considérant que dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/ de la loi du 10 avril 1990 précité, la partie adverse doit tenir compte d'une certaine gravité des faits mais aussi de leur contexte, de leur ancienneté, de leur répétition ainsi que de la personnalité du demandeur au regard des exigences de la sécurité publique; qu'en l'espèce, en interdisant, par l'acte attaqué, de manière quasi-définitive l'exercice d'une profession pour laquelle le requérant a suivi les formations légales et dispose des capacités requises et en se fondant sur un fait qui, considéré de manière objective et replacé dans son contexte, est relativement bénin, isolé et ancien de sorte qu'il n'apparaît pas comme constitutif d'un manquement grave à la déontologie

professionnelle, la partie adverse a méconnu l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/ de la loi du 10 avril 1990 précité; que le moyen unique est, dans cette mesure, fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre de l'Intérieur du 25 janvier 2005 refusant à Jean THILMONT l'octroi de la carte d'identification d'agent de gardiennage.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf mai deux mille huit par :

M^{me} WILLOT-THOMAS,
MM. LEWALLE,
NIHOUL,
M^{me} SCHMITZ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.