

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.346 du 17 septembre 2008

G./A.174.627/VI-17.184

En cause : **EL NAMIR** Youssef,

ayant élu domicile chez
Me Etienne PIRET, avocat,
rue J.B. Colyns, n° 98,
1050 Bruxelles,

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 5 juillet 2006 par Youssef EL NAMIR qui demande l'annulation de la décision du 9 mai 2006 du Ministre de l'Intérieur lui refusant la délivrance de la carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 11 août 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 septembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Isabelle MATAGNE, loco Me Etienne PIRET, 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 20 octobre 2003, le requérant consent à l'enquête de moralité visée à l'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, devenue entre-temps loi réglementant la sécurité privée et particulière.

2. Le 9 janvier 2004, l'entreprise de gardiennage FACT SECURITY demande une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant.

3. Le 22 janvier 2004, les services de la partie adverse demandent à la police fédérale l'exécution d'une enquête de moralité à propos du requérant.

4. Le 12 décembre 2005, l'entreprise de gardiennage MOST COMPLIANT SECURITY demande une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant.

5. Le 12 décembre 2005, l'inspecteur de police, chargé de l'enquête de sécurité, dépose le rapport d'enquête auprès des services de la partie adverse. Ce rapport indique que le requérant est concerné par deux faits se rapportant à sa moralité et faisant l'objet de deux procès-verbaux. Le premier daté du 31 mai 1987 concerne un port d'armes prohibé, à savoir la possession d'une sorte de canif avec une lame d'une longueur de 11,5 centimètres que le requérant présente comme un ouvre-boîte; le second a trait à des faits de 1997, qualifiés de faux en écriture et qui ont donné lieu à un jugement du 30 juin 2004 du tribunal correctionnel de Bruxelles suspendant le prononcé de la condamnation du requérant pour une période de 3 ans.

6. Le 2 février 2006, la commission d'enquête sur les conditions de sécurité émet un avis selon lequel le requérant ne remplit pas les conditions de sécurité et estime qu'une procédure visant au refus d'octroi d'une carte d'identification doit être mise en oeuvre.

7. Le 6 février 2006, les services de la partie adverse informent le requérant que le Ministre de l'Intérieur estime devoir refuser de lui délivrer une carte d'identification sur la base des deux procès-verbaux mentionnés, qu'il lui est loisible

de prendre connaissance de ce dossier dans un délai de quinze jours ouvrables et qu'il dispose d'un délai de quarante jours ouvrables pour transmettre ses observations.

8. Le 14 mars 2006, le conseil du requérant expose aux services de la partie adverse que, pour ce qui concerne le fait de 1987, le requérant était mineur, qu'il s'agissait du port d'un canif dont la lame dépassait de peu la taille réglementaire, qu'aucune poursuite n'a été intentée, que cela n'est pas de nature à suggérer un comportement susceptible de porter atteinte à son crédit, et que, pour ce qui concerne les faux en écriture, le requérant a, de bonne foi, présenté quelques attestations de soins aux fins de percevoir l'intervention de la mutuelle mais avant règlement du prestataire, qu'il s'agit d'une négligence administrative qui n'est pas de nature à mettre en cause son aptitude morale à des activités de gardiennage.

9. Le 9 mai 2006, 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 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 relative aux conditions de sécurité doivent y avoir consenti préalablement et une seule fois. Vous avez consenti, le 20 octobre 2003, à ce qu'une telle enquête soit effectuée.

L'enquête qui a été réalisée par les services de police a révélé dans votre chef 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 visées à l'article 6, alinéa 1, 8° de la loi précitée et qui font l'objet du rapport d'un membre de la police fédérale.

Le rapport d'enquête fait, notamment, état de l'élément suivant :

- Procès-verbal numéro BR.21.51.2969-99 concernant des faits de faux en écriture.

Vous avez été mis au courant de ces faits et de l'éventualité d'un refus d'octroi de votre carte d'identification d'agent de gardiennage par le courrier du 6 février 2006. Vous avez été informé que vous pouviez, durant toutes les phases de la procédure, vous faire assister par un conseil de votre choix. 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.

Par lettre recommandée du 14 mars 2006, réceptionnée le 17 mars 2006, votre conseil a introduit vos moyens de défense.

*

Considérant que le procès-verbal numéro BR.21.51.2969-99 a été dressé à votre charge concernant des faits de faux en écriture;

Que la 54^{ème} Chambre du Tribunal de Première instance, siégeant en matière de police correctionnelle a prononcé le 30 juin 2004 un jugement à votre encontre dans le cadre de ce dossier;

Que vous étiez prévenu d'avoir :

- Entre le 1^{er} septembre 1995 et le 11 février 2002, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, avoir commis des faux en écritures authentiques et publiques, en écriture de commerce, de banque ou en écritures privées, soit par fausses signatures, soit par contrefaçon ou altération d'écritures ou de signatures, soit par fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges, ou par leur insertion après coups dans les actes, soit par addition ou altération de clauses, de déclarations ou de faits que ces actes avaient pour objet de recevoir ou de constater, pour avoir notamment;
 - de ou d'avoir, dans l'intention frauduleuse de se faire remettre indûment diverses sommes d'argent ou d'en faire remettre indûment à autrui, avoir établi ou fait établir diverses attestations de soins donnés en y apposant ou faisant apposer le nom des bénéficiaires des prestations médicales, les dates et les nomenclatures de celles-ci alors que ces prestations n'ont pas été accomplies, notamment, entre le 4 janvier 1997 et le 8 juin 1997, en apposant des dates et nomenclatures fantaisistes et le nom de El Namir Youssef sur 9 attestations de soins donnés (prévention A.1.m.);
- dans le but de s'approprier une chose appartenant à autrui, s'être fait remettre ou délivrer divers objets mobiliers, au préjudice de plusieurs personnes, soit en faisant usage de faux noms ou de fausses qualités, soit en employant des manoeuvres frauduleuses pour abuser de la confiance ou de la crédulité, en l'espèce, entre le 4 janvier 1997 et le 8 juin 1997, 66.762 BEF au préjudice de l'Union nationale des mutualités libres (prévention H.1.n.);

Considérant que le Tribunal correctionnel a déclaré que les préventions A.1.m. et H.1.n. sont établies dans votre chef;

Que le Tribunal a également ordonné la suspension du prononcé de la condamnation pendant une période de trois ans;

Considérant qu'il ressort des éléments transmis par le Procureur du Roi de Bruxelles que ce jugement est, en ce qui vous concerne, coulé en force de chose jugée;

Considérant qu'il doit également être précisé que l'article 7 § 2 de la loi précitée prévoit que la nature des données qui peuvent être examinées dans le cadre d'une enquête relative aux conditions de sécurité a trait à des renseignements de police judiciaire ou administrative ou 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 de condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé;

Qu'en cas de suspension du prononcé de la condamnation, la culpabilité du prévenu est néanmoins reconnue;

Que les faits sont donc suffisamment établis que pour être pris en considération dans le cadre de l'appréciation du respect des conditions de sécurité;

Considérant que votre conseil indique dans vos moyens de défense «il convient de souligner que le fait ici évoqué se limite à avoir, de bonne foi (croyant que cette pratique était admise) présenté quelques attestations de soins (réellement prodigués), délivrées par un médecin, aux fins de perception de l'intervention de la mutuelle, avant règlements du prestataire de soin (règlements que mon client effectuait immédiatement)»;

Considérant qu'il convient de souligner que la période infractionnelle s'étend sur plusieurs mois, au cours desquels, à l'aide de 9 attestations médicales fausement établies, vous vous êtes fait remettre une somme de 66.762 BEF;

Que, de plus, le Tribunal correctionnel relève dans son jugement qu'à part le prévenu FERIER «tous les autres prévenus sont en aveux des faits qui leur sont reprochés»;

Considérant également que vous étiez poursuivi avec 19 coprévenus, dont un dénommé FERIER, médecin de son état, qui a reconnu avoir délivré pendant près de 2 ans des centaines d'attestations de soins en y apposant des prestations imaginaires qui permettaient aux affiliés d'obtenir le remboursement escompté; que le Tribunal correctionnel indique également dans son jugement «que ces montants indûment perçus étaient, sinon partagés avec la plupart des prévenus, sinon versés sur son propre compte bancaire» (il s'agit du compte bancaire du médecin);

Qu'il ressort des éléments contenus dans le jugement que vous avez avoué avoir frauduleusement établi ou fait établir de fausses attestations de soins en vue de vous faire remettre indûment des sommes d'argent, d'un montant total, en l'espèce de 66.762 BEF, au préjudice de l'Union nationale des mutualités libres;

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 l'on attend du personnel d'exécution des entreprises de gardiennage, encore plus que de tout autre citoyen, qu'il respecte la législation en vigueur;

Que le fait d'avoir usé de fausses attestations de soins dans le but de vous faire remettre une somme d'argent, en l'espèce 66.762 BEF, au préjudice d'une société mutualiste, démontre que vous n'êtes pas respectueux des lois régissant notre société démocratique, et notamment celle interdisant de réaliser des faux et de s'en servir;

Que les faits précités, que vous avez reconnus, sont de nature à porter atteinte à votre crédibilité;

Considérant que la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la protection ces 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 pourront évoluer dans le secteur de la sécurité privée et particulière;

Considérant que le fait d'avoir fait l'objet d'un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles datant du 30 juin 2004 reconnaissant établies dans votre chef les préventions d'avoir fait ou fait établir de fausses attestations médicales en vue de vous faire remettre des sommes d'argent, en l'espèce pour un montant de 66.762 BEF est incompatible avec l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage qui se veut respectueuse des normes en vigueur dans la société et 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 vous avez commis des faits constitutifs d'un manquement grave à la déontologie professionnelle des agents de gardiennage;

Par conséquent, je constate que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité prévues à l'article 6. alinéa 1^{er}, 8/ de la loi précitée;

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

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de "la violation de l'article 6 et spécialement de l'article 6, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 [précitée] et/ou de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et/ou de l'erreur manifeste d'appréciation et/ou de l'absence de motif" et le développe en indiquant qu'"une décision administrative (et notamment une décision de refus d'autorisation d'exercer une activité professionnelle) doit reposer sur des motifs exacts et pertinents" et qu'"un lien raisonnable de cause à effet doit dès lors exister entre le motif retenu et la décision attaquée"; qu'il expose tout d'abord, dans ce qui peut être considéré comme une première branche, qu'il n'a jamais été condamné du chef de faits constitutifs d'un faux en écritures et d'escroquerie commis en 1997 ni à une quelconque peine, le tribunal correctionnel de Bruxelles ayant suspendu le prononcé de la condamnation pour ce qui le concerne, qu'il "satisfait donc pleinement aux conditions stipulées à l'article 6 1^o de la loi du 10 avril 1990", et qu'eu égard à l'article 6, 1^o, précité, "la suspension du prononcé de la condamnation [...] empêche nécessairement de voir les dits faits être pris en considération et pouvoir justifier un refus de carte d'identification" sur la base de l'article 6, 8^o, de la même loi; qu'il fait ensuite valoir, dans ce qui peut être considéré comme une seconde branche, que, même si cela était possible, l'acte attaqué ne motive pas en quoi, au-delà de considérations générales, les faits établis par le jugement constitueraient un manquement grave à la déontologie professionnelle et porteraient atteinte à son crédit, que les faits remontent à près de neuf ans et sont isolés, que, s'agissant de faits antérieurs à l'activité

professionnelle litigieuse, il ne peut s'agir de manquements, au surplus graves, à des règles déontologiques d'une profession qu'il n'exerçait pas, que l'absence de tout autre fait depuis 1997 démontre leur caractère isolé, ce qui ne porte manifestement pas atteinte à son crédit, que la mise en exergue des faits de 1997 ne constitue pas un motif pertinent de refus;

Considérant que dans le mémoire en réponse et dans le dernier mémoire, la partie adverse soutient, à propos de la première branche, que la base légale de l'acte attaqué ne peut prêter à confusion, étant l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990 précitée et non 1^o comme invoqué par le requérant, que le requérant conditionne erronément l'application de cette disposition à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même loi alors que ces deux dispositions s'appliquent indépendamment l'une de l'autre; que la partie adverse relève, dans le cadre de la seconde branche, que l'acte attaqué est suffisamment motivé en fait comme en droit, que le tribunal de première instance a déclaré les préventions de faux et d'usages de faux établies dans le chef du requérant, qu'usant du pouvoir d'appréciation reconnu par la loi, elle a considéré ces faits comme constituant un manquement grave à la déontologie professionnelle et portant atteinte au crédit du requérant, qu'elle assure la responsabilité du maintien de l'ordre public et doit veiller à ce que seuls les individus présentant des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral puissent évoluer dans le secteur de la sécurité privée et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre, qu'elle doit vérifier si une personne présente le profil adéquat, que les personnes actives dans ce secteur doivent faire l'objet d'un contrôle plus approfondi par le Ministre de l'Intérieur en vue de l'octroi d'une carte d'identification, que, pour ce qui concerne la nature des faits et leurs relations avec le gardiennage, les entreprises de gardiennage n'exercent pas uniquement des activités purement économiques mais leurs interventions présentent également un caractère étroit avec l'ordre public, que le personnel d'une entreprise de gardiennage doit dès lors satisfaire à certaines exigences et présenter des garanties sur le plan individuel, que les faits reprochés au requérant jettent un doute quant à ces garanties, que l'infraction a été commise en association et de manière répétée sur une période de deux ans, qu'il a tenté, à l'aide de neuf attestations, de se faire remettre des sommes d'argent pour un montant total de 66.762 BEF, que le jugement indique que ces montants étaient ensuite partagés, que le requérant a reconnu les faits, que la partie adverse a pu considérer qu'ils étaient établis et constitutifs d'un manquement à la déontologie professionnelle et qu'on ne peut perdre de vue que le requérant a demandé à pouvoir exercer des activités consistant en la surveillance et la protection de biens mobiliers ou immobiliers;

Considérant, quant à la première branche, que l'acte attaqué se fonde sur l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990 et non sur l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même loi; que le 1/ vise le cas des candidats ayant été condamnés même avec sursis à un emprisonnement; que le requérant qui a bénéficié de la suspension du prononcé de la condamnation n'est pas visé par l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990; que, dans cette mesure, la première branche manque en droit;

Considérant, par ailleurs, quant à l'articulation entre le 1^o et le 8^o de l'article 6, alinéa 1^{er}, que le législateur a, par l'article 6 de la loi du 10 avril 1990, conféré à la partie adverse, dans l'examen d'une demande de carte d'identification, laquelle autorise son titulaire à exercer la profession d'agent de gardiennage, tantôt une compétence liée en lui interdisant de délivrer une carte d'identification à certaines catégories de personnes, telles celles visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990, tantôt un pouvoir d'appréciation notamment à l'égard de personnes qui n'ont pas fait l'objet de certaines condamnations; que tel est le cas de l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la même loi qui permet de refuser une carte d'identification à celui qui ne satisfait pas aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice d'une fonction d'exécution et a 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 et, de ce fait, portent atteinte au crédit de l'intéressé; que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'absence de condamnation du chef d'une des infractions visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, n'a pas pour effet d'empêcher le Ministre de l'Intérieur de mettre en oeuvre le pouvoir discrétionnaire qu'il tient du 8^o; que sur ce point également, la première branche manque en droit;

Considérant qu'il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche, que si le moyen n'invoque pas comme telle la violation de l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990, le requérant a toutefois contesté, en termes de requête, que les faits reprochés soient constitutifs d'un manquement grave à la déontologie professionnelle ou à la morale; qu'il y a dès lors lieu d'examiner cet argument;

Considérant que selon l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990, les faits reprochés au demandeur d'une carte d'identification doivent constituer "un manquement grave à la déontologie professionnelle" et qu'il doit satisfaire aux conditions de sécurité; 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 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 les faits reconnus comme établis par le jugement du 30 juin 2004 du tribunal correctionnel de Bruxelles, à savoir avoir fait établir, entre le 4 janvier 1997 et le 8 juin 1997, neuf fausses attestations de soins pour un montant total de 66.762 BEF; que le tribunal ordonne à l'égard du requérant la suspension du prononcé de la condamnation pendant un délai de trois ans "en raison des circonstances de la cause, des dédommagements en cours ou effectués et de la relative ancienneté des faits retenus" et "en prenant en considération d'une part que les délits ne paraissent pas de nature à devoir entraîner un emprisonnement principal de plus de cinq ans ou une peine plus grave et d'autre part de l'absence totale d'antécédents judiciaires dans le chef [du requérant], leur possibilité d'amendement et le souci de ne pas entraver leur avenir professionnel, social et familial par une condamnation"; qu'entre les faits reprochés (janvier à juin 1997) et l'acte attaqué (mai 2006), 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; que dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990, 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 physiques et psychologiques requises et en se fondant principalement sur un fait qui, considéré de manière objective et replacé dans son contexte, est 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^o, de la loi du 10 avril 1990; que le premier moyen, seconde branche, est, dans cette mesure, fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre de l'Intérieur du 9 mai 2006 refusant à Youssef EL NAMIR l'octroi d'une 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 dix-sept septembre deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.