CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 189.059 du 22 décembre 2008

G./A.190.143/VI-17.984

En cause : **DEVIGNON** Bernard,

ayant élu domicile chez
Me Hervé FRANSENS, avocat,
boulevard Audent, n° 15,
6000 Charleroi,

contre :

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

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

Vu la requête unique introduite le 28 octobre 2008 par Bernard DEVIGNON qui sollicite l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de l'Intérieur du 28 août 2008 lui refusant l'octroi d'une carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. THIBAUT, Premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 décembre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 17 décembre 2008 à 10.30 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 Hervé FRANSENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M. Philippe JACQUEMYNS, 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 cause sont les suivants :

1. Du 15 juin 1999 au 15 juin 2004, le requérant a été titulaire d'une carte d'identification d'agent de gardiennage.

Selon la requête, il aurait été, de 2000 à novembre 2004, en incapacité de travail et a restitué de ce fait sa carte d'identification à son employeur. Il a repris le travail en novembre 2004.

2. Le 6 mars 2006, le requérant consent à l'enquête de sécurité visée à l'article 7 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

3. Le 5 avril 2006, la S.A. INITIAL SECURITY demande une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant.

4. Le 19 avril 2006, les services de la partie adverse demandent à la police fédérale l'exécution d'une enquête relative aux conditions de sécurité à propos du requérant.

5. Le 8 mai 2006, la partie adverse sollicite auprès des procureurs du Roi de Bruxelles et de Charleroi l'obtention de renseignements à caractère judiciaire concernant le requérant.

6. Les 11 et 23 mai ainsi que le 9 juin 2006, les autorités judiciaires transmettent à la partie adverse ces renseignements.

7. Le 24 septembre 2007, la commissaire de police, chargée 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 quatre catégories de faits se rapportant à sa moralité. En premier lieu, le requérant a fait l'objet d'un jugement du tribunal correctionnel de Charleroi du 3 avril 2006 déclarant établies des préventions de coups et blessures volontaires envers sa mère et une dénommée FAGNOULE et ordonnant pour une durée de quatre ans la suspension du prononcé de la condamnation sous des conditions probatoires liées à l'abstention de la consommation d'alcool. En deuxième lieu, le requérant a fait l'objet d'un procès-verbal du 19 décembre 2005 du chef de coups et blessures volontaires envers sa compagne. En troisième lieu, le requérant est concerné par un procès-verbal du 27 novembre 2003 du chef de vol qualifié. Enfin, son casier judiciaire comporte trois jugements du tribunal de police de Charleroi pour des préventions d'alcoolémie/ivresse au volant. Le rapport mentionne encore que sept autres procès-verbaux concernant le requérant ont été classés sans suite par le procureur du Roi pour des raisons d'absence d'infraction ou de préjudice peu important.

8. Le 3 octobre 2007, la commission d'enquête sur les conditions de sécurité émet un avis selon lequel elle estime que le requérant "ne satisfait pas aux conditions de sécurité et qu'une procédure visant au refus de la délivrance d'une carte d'identification doit être initiée".

9. Le 10 décembre 2007, 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 en raison du jugement du tribunal correctionnel de Charleroi du 3 avril 2006 et des deux préventions précitées (coups et blessures volontaires, vol qualifié), 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.

Aucune suite ne sera donnée à cette invitation.

10. Le 7 janvier 2008, les services de la partie adverse procèdent à un envoi sous pli simple du courrier du 10 décembre 2007.

11. Le 28 août 2008, la Ministre de la Politique de la Migration et de l'Asile, pour le Ministre de l'Intérieur, prend la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" (...)

L'entreprise de gardiennage SERIS SECURITY SA a introduit pour vous une demande de carte d'identification en date du 29 mars 2006 en vue de vous permettre d'exercer des activités de gardiennage en son sein.

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 de la Loi 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 6 mars 2006, à ce qu'une telle enquête soit effectuée.

Une enquête sur les conditions de sécurité vous concernant a été réalisée par les services de police et a révélé, dans votre chef, un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles qui sont importants 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 l'officier de police en charge de cette enquête.

Le rapport d'enquête fait, notamment, état des dossiers suivants :

- Jugement du Tribunal correctionnel de Charleroi du 3 avril 2006 dans le cadre des dossiers CH.43.L2.109582/2005,CH.42.L1.92358/2004, CH.42.L2.112497/04 et CH.42.L2.105852/2004;

Sur la base de ce rapport, la Commission «enquête sur les conditions de sécurité» a émis son avis le 3 octobre 2007. Elle a estimé que vous ne satisfaisiez pas aux conditions de sécurité et qu'une procédure visant au refus de la délivrance de vos cartes d'identification devait être initiée.

Vous avez été mis au courant de ces faits et de l'éventualité d'un refus d'octroi de vos cartes d'identification d'agent de gardiennage par un courrier recommandé du 10 décembre 2007. 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 courrier recommandé à la poste. Ce courrier nous est revenu avec la mention «non réclamé». Une copie de celui-ci vous a été envoyée en courrier simple le 7 janvier 2008.

Malgré la faculté qui vous était octroyée, vous n'avez pas rendu de moyens de défense.

*

Considérant que le maintien de l'ordre public et 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; que les interventions des entreprises de gardiennage et de leur personnel ont également un rapport étroit avec l'ordre public; que le personnel des entreprises de gardiennage doit dès lors satisfaire à certaines exigences et doit, du voeu du législateur, présenter un profil qui soit adapté à l'exercice des activités de gardiennage qu'il effectue;

Considérant que le législateur a tenu à s'assurer que les entreprises et les personnes qui exercent des activités de gardiennage - activités qui sont traditionnellement du ressort d'autorités publiques à qui ces fonctions sont confiées - réalisent leurs activités en prenant les normes en vigueur et les droits fondamentaux des citoyens en considération; que le législateur a fixé, entre autres, comme condition principale que les fonctions du personnel d'une entreprise de gardiennage ne soient exercées que par des personnes intègres; que tel n'est pas le cas lorsque le personnel a été en contact avec les services de police et les autorités judiciaires pour des faits sérieux;

Considérant que l'objectif du législateur était, non seulement, la réglementation du secteur, mais également l'assainissement de celui-ci; qu'en vertu de l'article 6, al. 1er, 8o de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, les personnes qui exercent des fonctions d'exécution dans une entreprise de gardiennage doivent «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»;

Que même si les faits n'ont fait l'objet d'aucune condamnation ou d'aucune poursuite pénale, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent s'avérer établis et être pris en considération dans le cadre d'une procédure administrative;

Considérant que le personnel d'exécution des entreprises et services internes de gardiennage doit satisfaire à certaines exigences en matière de respect de l'ordre public;

Que je dois dès lors veiller à écarter de ce secteur les individus qui, du fait de leurs antécédents judiciaires et déontologiques ont commis des faits inconciliables avec les conditions de sécurité;

Qu'il doit donc être vérifié pour chaque candidat agent de gardiennage s'il présente le profil requis pour travailler dans le secteur du gardiennage pour les activités concernées;

Considérant que vous avez fait l'objet d'un jugement du tribunal correctionnel de Charleroi en date du 3 avril 2006, rendu dans le cadre des dossiers CH.43.L2.109582/2005, CH.42.L1.92358/2004, CH.42.L2.112497/2004 et CH.42.L2.105852/2004;

Que vous étiez prévenu d'avoir :

- A Châtelet, à plusieurs reprises entre le 1er janvier 2004 et le 28 août 2005 et notamment les 26 avril 2004, 25 septembre 2004 et 27 août 2005, volontairement fait des blessures ou porter des coups à Gisèle DEWEZ, née en 1930, coups ou blessures ayant causé une maladie ou une incapacité de travail personnel, avec la circonstance que le coupable a commis le délit envers sa mère;

- A Jumet, le 26 novembre 2004, volontairement fait des blessures ou porté des coups à Françoise FAGNOULE;

Considérant que le Tribunal correctionnel mentionne en son jugement :

> «Attendu qu'il résulte des éléments du dossier et de l'instruction d'audience que les préventions mises à charge du prévenu sont établies telles que libellées; elles ne sont d'ailleurs pas contestées»;

Considérant que le Tribunal correctionnel vous a infligé une suspension probatoire de 4 ans pour les préventions déclarées établies à votre charge;

Que les conditions probatoires sont les suivantes :

- Ne plus consommer de boissons alcoolisées et en apporter la preuve à l'assistant de probation par des prises de sang régulières;
- Poursuivre le suivi médical et psychologique entamé afin de mettre un terme à votre problème d'alcoolisme;
- Travailler régulièrement;
- Ne pas changer de domicile sans en avertir préalablement la commission de probation;
- Répondre à toute convocation de la commission de probation;
- Faire preuve de la plus grande coopération à l'égard de la commission de probation;

Considérant que la philosophie de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière vise à éviter que les individus de nature violente ne s'insèrent dans le secteur du gardiennage; qu'il m'appartient de vérifier si vous auriez tendance à recourir à la violence en cas de conflit;

Que l'on attend, en effet, de tout agent de gardiennage qu'il puisse résoudre les situations qui se présentent à lui de manière pacifique et non conflictuelle; que lorsque celui-ci est confronté à une situation violente où son intégrité physique est en danger, il se doit d'y apporter uniquement une réponse strictement proportionnée;

Considérant que la carte d'identification qui a été demandée pour vous doit vous permettre d'exercer 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 l'exercice de cette activité doit être considéré comme particulièrement délicat en raison des contacts fréquents avec le public que son exercice engendre et donc des risques plus accru de conflits qu'elle implique;

Considérant que l'on attend d'un agent de gardiennage qu'il respecte les législations en vigueur puisqu'il devra également veiller à les faire respecter par ses concitoyens lorsqu'il exercera des activités de gardiennage;

Considérant que vous avez été renvoyé devant le Tribunal correctionnel de Charleroi du chef des deux préventions de coups ou blessures volontaires décrites ci-dessus;

Que vous ne les avez pas contestées;

Que le Tribunal a déclaré que les préventions mises à votre charge étaient établies;

Que le jugement relève d'une part la circonstance que vous avez frappé votre mère à diverses reprises et d'autre part que vous avez un problème d'alcoolisme;

Considérant que vous avez eu recours à la violence à plusieurs reprises à l'encontre de votre mère entre le 1er janvier 2004 et le 28 août 2005;

Que vous avez également eu recours à la violence le 26 novembre 2004 à l'encontre d'une tierce personne;

Que ces faits témoignent que, dans la manière de gérer les conflits, vous préconisez des solutions qui font appel à la violence, et non à une résolution pacifique, psychologique et non violente des conflits;

Qu'il est particulièrement interpellant et inquiétant de constater que vous avez porté des coups ou faits des blessures à votre mère, par ailleurs âgée au moment des faits;

Qu'il ne s'agit pas d'un fait isolé car vous l'avez frappé à plusieurs reprises et notamment les 26 avril 2004, 25 septembre 2004 et 27 août 2005;

Que l'on ne peut également pas qualifier les faits comme relevant uniquement du contexte familial en raison du fait que vous avez également frappé une tierce personne le 26 novembre 2004;

Que pareille réaction ne peut être tolérée de la part d'un citoyen, et, encore moins, d'un agent de gardiennage;

Considérant que le fait d'avoir eu une attitude violente face à plusieurs situations conflictuelles est constitutif d'un manquement grave à la déontologie professionnelle des agents de gardiennage;

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

(Voie de recours)";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation"; que tout d'abord, le requérant expose que l'acte attaqué n'a pas eu égard au fait qu'il souffrait d'une maladie, étant l'alcoolisme, lorsqu'il a commis les faits reprochés, que la partie adverse n'a pas non plus cherché à savoir s'il respectait les conditions probatoires imposées, qu'il appartenait à la partie adverse de s'enquérir de son état actuel, qu'une fois le problème résolu, son comportement redeviendrait normal, de sorte que la partie adverse s'est abstenue de procéder à un examen des circonstances de l'espèce; qu'ensuite, le requérant soutient que la tierce personne, victime des coups et blessures volontaires, était sa compagne de juillet à novembre 2004, qu'il est donc erroné de prétendre que les faits reprochés ne relevaient pas du contexte familial, qu'il n'a jamais fait l'objet du moindre reproche dans l'exercice de ses fonctions, que la partie adverse se fonde dès lors sur des éléments incorrects; qu'il fait encore valoir qu'il a repris son travail en novembre 2004 sans s'inquiéter de sa carte d'identification, qu'il pensait que les documents de 2006 étaient destinés au renouvellement de sa carte d'identification et

non à la délivrance d'une nouvelle, qu'il était titulaire d'une carte d'identification, probablement restituée à la partie adverse, que la partie adverse n'a pas fait état de ces éléments alors qu'il s'agit de précisions importantes, le "regard" de l'autorité administrative devant être différent selon que le demandeur a été ou non titulaire d'une carte d'identification, qu'en effet, lorsque le demandeur a été précédemment titulaire d'une carte d'identification, la partie adverse est tenue de motiver spécialement sa décision de refus pour connaître les raisons de son changement d'attitude et que l'indication de ces éléments est la seule possibilité de s'assurer que la partie adverse a pris la décision en connaissance de cause;

Considérant, quant à l'absence d'examen des circonstances du dossier, que les éléments produits par le requérant, étant une attestation médicale du 19 septembre 2008 et une attestation d'une psychologue du 1er octobre 2008, sont postérieurs à l'acte attaqué; que le requérant, qui ne conteste pas avoir reçu les invitations de la partie adverse à exposer son point de vue à propos des résultats de l'enquête de sécurité et des conclusions que les services de la partie adverse en tiraient de manière provisoire, n'a jamais fait valoir, au cours de l'instruction administrative de sa demande, ses moyens de défense ou fait part de ses observations ou encore invité la partie adverse à prendre en considération les éléments liés aux conditions probatoires; que le requérant est dès lors mal venu de reprocher la non-prise en considération d'éléments qui n'apparaissent nullement du dossier administratif; que cet argument ne peut être retenu;

Considérant, quant à la "tierce personne" invoquée dans l'acte attaqué, que les invitations de la partie adverse au requérant en vue d'exposer ses observations relatent sa condamnation pour des coups et blessures volontaires envers la dénommée FAGNOULE; que, toutefois, le requérant s'est abstenu de toute explication lors de la procédure administrative de sorte qu'il est mal venu de reprocher à la partie adverse d'avoir motivé l'acte attaqué en la qualifiant de tierce personne, ce qui du reste est exact, cette appellation étant applicable à toute personne avec laquelle n'existe aucun lien de droit; qu'en toute hypothèse, des coups et blessures volontaires, portés sur des membres de la famille ou non, peuvent être pris en compte par l'autorité administrative pour apprécier la capacité d'un agent de gardiennage à résoudre pacifiquement un conflit, ce qui constitue la première qualité que le législateur a entendu mettre en évidence, cette fonction s'exerçant en principe sans arme; que l'argument n'est pas sérieux;

Considérant, quant à la carte d'identification délivrée en 1999, que le requérant confirme avoir repris ses activités sans être titulaire d'une carte

d'identification, que la précédente carte d'identification expirait en tout état de cause en 2004; qu'il ne peut dès lors être soutenu que la demande de 2006 serait un renouvellement d'une carte que le requérant savait périmée et que cette opération bénéficierait d'un régime juridique particulier, du reste non cité dans la requête unique; que, par ailleurs, la détention antérieure d'une carte ne donne aucun droit à son renouvellement ou à la délivrance d'une nouvelle carte; qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque des nouveaux faits postérieurs à la possession de la première carte sont intervenus, comme en l'espèce, et ont pu être pris en considération par la partie adverse lors de l'examen de la demande d'une nouvelle carte d'identification; que l'argument n'est pas sérieux;

Considérant que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation de l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'il soutient que la partie adverse l'a sanctionné lourdement en l'empêchant de manière quasi-définitive d'exercer son activité d'agent de gardiennage en se fondant sur le jugement du tribunal correctionnel précité, que la partie adverse l'a jugé de manière plus stricte que le magistrat professionnel en ne prenant pas en compte la maladie dont il souffrait et sans avoir égard au respect des conditions probatoires ni à sa guérison, que la partie adverse le prive d'un emploi en le mettant en porte à faux vis-à-vis de la condition probatoire de travailler régulièrement, qu'il n'est pas possible de considérer ces faits comme étant un manquement grave à la déontologie professionnelle et que la partie adverse n'a pas tenu compte de son profil psychologique et de ses aptitudes reconnues par le Centre européen pour la sécurité en telle sorte que l'acte attaqué manque de toute proportionnalité;

Considérant que les faits reprochés au demandeur d'une carte d'identification doivent, selon les termes de l'article 6, alinéa 1er, 8o, de la loi du 10 avril 1990, constituer "un manquement grave à la déontologie professionnelle" et ne pas empêcher le demandeur de satisfaire aux conditions de sécurité; qu'en l'espèce, la partie adverse fonde l'acte attaqué sur le jugement du 3 avril 2006 du tribunal correctionnel de Charleroi; que l'examen du respect des conditions de sécurité dans le chef d'un demandeur de carte d'identification peut ne pas se limiter à la simple matérialité du fait reproché et s'étendre à l'ensemble des circonstances entourant ce fait; qu'en outre, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article

6, alinéa 1er, 8o 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;

Considérant qu'en l'espèce, les faits de coups et blessures volontaires, dont l'un ayant causé une maladie ou une incapacité de travail, ne sont pas contestés; qu'ils ont eu lieu à quatre reprises et dans un passé relativement proche du moment où l'acte attaqué a été pris; que l'autorité administrative a pu raisonnablement considérer qu'une personne qui a commis de tels faits ne présentent pas les garanties nécessaires en vue de l'exercice de la profession d'agent de gardiennage; que si la juridiction pénale a pu juger que les faits reprochés au requérant, d'un point de vue pénal, pouvaient faire l'objet de la suspension du prononcé, cette appréciation ne lie pas l'autorité administrative, celle-ci n'étant liée que par la matérialité des faits établie par le jugement; que du reste, les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les mêmes faits selon la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir, ici, la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, à savoir, ici, l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative; qu'enfin, si le jugement fixe comme condition probatoire le fait de travailler régulièrement, il ne s'ensuit pas que cette condition puisse se réaliser au mépris de la loi du 10 avril 1990 précitée, l'obtention d'une carte d'identification étant une condition légale à l'exercice de cette profession; que le second moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'étant pas remplie, la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le vingt-deux décembre deux mille huit par :

M.	NIHOUL,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M^{me}	LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

K. LAUVAU. P. NIHOUL.