

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 205.683 du 24 juin 2010

A.187.867/VII-37.736

En cause : Burt AGNEESSENS
assisté et représenté par
Me Frederik Van Vreckem, avocat, et également par
Me Konstantijn Roelandt, avocat,
ayant leur cabinet à Bruxelles
avenue des Gaulois 33
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de l'Intérieur

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 14 avril 2008, a pour objet l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 14 février 2008 refusant à Burt Agneessens une carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et le requérant a introduit un mémoire en réplique.

M. Walter Van Noten, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport.

Le requérant a introduit un dernier mémoire. La partie défenderesse a introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 3 juin 2010.

M. Peter Sourbron, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Konstantijn Roelandt, avocat, qui comparaît pour le requérant, et M. Bjorn Verschaeve, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Walter Van Noten, premier auditeur chef de section, a donné un avis.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Faits

3.1. La S.P.R.L. Blok Security Mobile et la S.P.R.L. Blade, entreprises de gardiennage autorisées, introduisent respectivement les 8 septembre 2008 et 8 décembre 2006, dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : loi gardiennage), une demande visant à obtenir pour le requérant une carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage comme agent d'exécution de ces entreprises.

3.2. À la suite de ces demandes, un membre de la police fédérale est chargé d'une enquête de sécurité. Un extrait du casier judiciaire central révèle que par jugement du 3 octobre 2005, le tribunal correctionnel de Bruxelles a condamné le requérant à une peine de travail de 125 heures pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une maladie ou une incapacité de travail.

3.3. Le 14 février 2008 intervient la décision présentement attaquée refusant au requérant la carte d'identification demandée.

Cette décision est motivée comme suit :

« Une carte d'identification ne peut être délivrée qu'après que l'administration a constaté que l'intéressé remplit toutes les conditions légales nécessaires à l'exercice des activités visées.

La carte d'identification est refusée si l'intéressé ne remplit pas une ou plusieurs conditions d'exercice objectives, prévues à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, en ce qui concerne le personnel d'exécution d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage (article 17 de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité).

Par ailleurs, l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 10 avril 1990 dispose que les personnes qui exercent une fonction d'exécution pour une entreprise de gardiennage, un service interne de gardiennage ou un organisme de formation doivent remplir les conditions suivantes :

‘ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une peine d'emprisonnement de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque, à un emprisonnement, ou à une autre peine du chef de vol, recel, extorsion, abus de confiance, escroquerie, faux en écritures, coups et blessures volontaires, attentat à la pudeur, viol ou d'infractions visées aux articles 379 à 386^{ter} du Code pénal, à l'article 227 du Code pénal à l'article 259^{bis} du Code pénal, aux articles 280 et 281 du Code pénal, aux articles 323, 324 et 324^{ter} du Code pénal, dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et ses arrêtés d'exécution, la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions et ses arrêtés d'exécution, ou la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ou la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les personnes qui exercent des activités visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, §§ 1^{er}, 6°, 6 et 8, ne peuvent avoir été condamnées, même avec sursis, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle consistant en une amende, une peine de travail ou une peine de prison.

Les personnes qui, à l'étranger, ont été condamnées à une peine de même nature par un jugement coulé en force de chose jugée, sont réputées ne pas satisfaire à la condition fixée ci-dessus.

Toute personne qui ne satisfait plus à cette condition à la suite d'un jugement coulé en force de chose jugée est tenue d'en informer immédiatement les personnes qui assurent la direction effective de l'entreprise, du service ou de l'organisme.

L'entreprise, service ou organisme est tenu de prévenir immédiatement le Ministre de l'Intérieur dès qu'il ou elle a connaissance du fait qu'une personne ne satisfait plus à cette condition à la suite d'un jugement coulé en force de chose jugée, et doit immédiatement mettre fin à toute tâche remplie par cette personne dans cette entreprise, service ou organisme’.

L'examen de votre dossier a révélé qu'à la date du 3 octobre 2005, le tribunal correctionnel de Bruxelles a rendu un jugement vous condamnant à une peine de travail de 125 heures pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une maladie ou une incapacité de travail.

Vous ne remplissez pas dès lors les conditions d'exercice prévues par l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, de sorte qu'aucune carte d'identification (...) ne peut vous être délivrée.

Il vous est interdit d'exercer des activités de gardiennage.

Les entreprises qui ont sollicité pour vous une carte d'identification ont été informées de la présente décision de refus ».

IV. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties

4. Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 7, § 3, de la loi gardiennage et du principe de précaution. Il invoque en outre l'excès de pouvoir. Le requérant allègue que :

« (...) la décision de refus attaquée s'appuie sur le motif que l'examen du dossier de la partie requérante a révélé que le 3 octobre 2005, le tribunal correctionnel de Bruxelles a rendu un jugement condamnant le requérant à une peine de travail de 125 heures pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une maladie ou une incapacité de travail ;

alors que l'article 7, § 3, de la loi du 10 avril 1990 dispose qu'en vue de la vérification des conditions visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o et 8^o, la commission de la protection de la vie privée doit préalablement donner un avis ».

Le requérant soutient, en outre, que le dossier administratif ne contient pas d'avis de la commission de la protection de la vie privée (ci-après : C.P.V.P.), que la décision attaquée a donc été prise en violation de l'article 7, § 3, de la loi gardiennage et s'appuie sur une constatation des faits approximative.

5. La partie défenderesse répond que le requérant interprète mal l'article 7, § 3, de la loi gardiennage, dès lors qu'il considère à tort que l'avis de la C.P.V.P. doit être demandé pour chaque consultation du casier judiciaire central. Il ressort du texte et des travaux préparatoires de l'article 7, § 3, de la loi gardiennage que l'avis de la C.P.V.P. n'est exigé que pour l'arrêté royal qui désigne les personnes pouvant avoir accès au casier judiciaire central et non pas chaque fois que la partie défenderesse a effectivement accès à ce casier pour vérifier les conditions visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o et 8^o, de la loi gardiennage.

Subsidiairement, la partie défenderesse précise que ce ne sont pas des personnes visées à l'article 7, § 3, de la loi gardiennage qui ont demandé les données du casier judiciaire central, mais que c'est la procédure de l'article 7, §§ 1^{er} et 2, de la loi gardiennage qui a été suivie. Ce sont les membres de la police fédérale chargés à la direction sécurité privée de l'enquête relative aux conditions de sécurité qui ont demandé les données. Ces personnes sont détachées auprès de

la partie défenderesse mais ne sont pas membres de la direction sécurité privée. Elles ne relèvent dès lors pas de l'application de l'arrêté royal visé à l'article 7, § 3, de la loi gardiennage. Enfin, la partie défenderesse souligne que cette loi prévoit qu'un agent d'exécution d'une entreprise de gardiennage ne peut pas avoir été condamné à une peine d'emprisonnement ou à une autre peine, notamment pour coups et blessures volontaires, et qu'une telle condamnation constitue un motif objectif de refus qui ne laisse aucune marge discrétionnaire au ministre compétent.

6. Dans son mémoire en réplique, le requérant rétorque que l'article 7, § 3, de la loi gardiennage est clair et non susceptible d'interprétation et que l'avis de la C.P.V.P. doit être demandé pour toute demande d'accès au casier judiciaire central. En ce qui concerne l'argument de la partie défenderesse selon lequel l'article 7, § 3, de la loi gardiennage ne serait pas applicable, le requérant observe que la décision attaquée indique que les conditions d'exercice de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi gardiennage ont fait l'objet d'une enquête et que l'article 7, § 3, de cette loi s'applique en conséquence.

Appréciation

7. À l'époque de la décision attaquée, l'article 7 de la loi gardiennage s'énonçait comme suit :

« § 1^{er}. L'enquête sur les conditions de sécurité auxquelles les personnes visées aux articles 5 et 6 doivent répondre, est réalisée à l'initiative du fonctionnaire désigné par le Ministre de l'Intérieur.

Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} ne demande une enquête sur les conditions de sécurité que lorsqu'il a constaté que l'intéressé est connu auprès des services visés à l'alinéa 3, pour des faits ou des actes définis par le Roi.

Suivant le cas, l'enquête est menée par les personnes visées à l'article 16, alinéa 1^{er}, ou par la Sûreté de l'État.

§ 2. La nature des données qui peuvent être examinées a trait à des renseignements de police judiciaire ou administrative ou à des données professionnelles pertinentes dans le cadre des dispositions contenues aux articles 5, alinéa 1^{er}, 4^o et 8^o, et 6, alinéa 1^{er}, 4^o et 8^o.

La personne qui fait l'objet de l'enquête visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit y consentir préalablement et une seule fois, par le biais de l'entreprise, du service ou de l'organisme pour laquelle ou lequel elle exerce ou exercera les activités visées à l'article 1^{er}, selon des modalités à déterminer par le Ministre de l'Intérieur.

L'entreprise, le service ou l'organisme peut, au sujet de la personne qu'il souhaite engager, demander au fonctionnaire, visé à l'alinéa 1^{er}, si celui-ci envisage une demande d'enquête sur les conditions de sécurité, et ce uniquement si cette personne a donné son consentement conformément à l'alinéa 2.

§ 3. En vue de la vérification des conditions visées à l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o et 8^o, et à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o et 8^o, préalables à la procédure visée au § 1^{er}, les personnes travaillant au sein de la Direction générale de Sécurité et de Prévention, Direction Sécurité privée, du SPF Intérieur, désignées par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, ont gratuitement et directement accès aux données figurant dans le casier judiciaire central, à l'exception des :

1^o décisions annulées sur la base des articles 416 à 442 ou des articles 443 à 447*bis* du Code d'instruction criminelle;

2^o décisions de retrait prises en vertu des articles 10 à 14 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage;

3^o condamnations et décisions prononcées sur la base d'une disposition légale abrogée, à condition que la pénalité du fait ait été abrogée.

Elles peuvent prendre connaissance des données visées au § 2, alinéa 1^{er}.

Les données à caractère personnel collectées ou reçues dans le cadre de l'alinéa 1^{er}, sont immédiatement détruites dès que la décision administrative à laquelle l'examen de ces données à caractère personnel a donné lieu, est devenue définitive ».

Le paragraphe 3 a été inséré dans l'article 7 de la loi gardiennage par l'article 2 de la loi du 2 septembre 2005 simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. L'exposé des motifs de cette loi donne les précisions suivantes :

« Cette loi prévoit un accès au casier judiciaire central pour les membres du personnel de la direction sécurité privée chargés de la vérification des conditions de sécurité auxquelles doivent répondre les personnes travaillant dans le secteur de la sécurité privée.

(...)

Vu que les données figurant dans le casier judiciaire central sont liées à la vie privée des personnes qui font l'objet d'une enquête portant sur leurs antécédents, le gouvernement estime dès lors qu'il est nécessaire que les personnes qui peuvent avoir accès au casier judiciaire central soient désignées dans un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Cet arrêté royal ne fait que définir le grade des personnes autorisées et ne donne aucune énumération nominative des personnes. Cet arrêté royal sera soumis au préalable à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée » (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1775/001, p. 4).

Dans son avis n° 15/2004 du 25 novembre 2004, la C.P.V.P. a mentionné ce qui suit à propos de l'avant-projet de cette loi :

« Les modalités de l'accès au Casier judiciaire central, prévues dans l'avant-projet, seront développées dans un arrêté royal délibéré en conseil des ministres qui sera soumis pour avis à la C.P.V.P. et ce, pour la désignation des personnes qui obtiendront l'accès. L'exposé des motifs fait

déjà observer que la désignation s'effectuera sur la base du grade des personnes et qu'elle ne comportera pas de liste nominative » (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1775/001, p. 95).

L'arrêté royal du 18 janvier 2007 « relatif à la désignation des personnes travaillant au sein de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur, Direction Sécurité privée, ayant directement accès aux données figurant au casier judiciaire central » a été pris en exécution de l'article 7, § 3, précité, de la loi gardiennage. Selon son préambule, cet arrêté royal a été pris après avis de la C.P.V.P. (avis n° 01/2006 du 18 janvier 2006).

Il résulte de ce qui précède que le segment de phrase « après avis de la Commission de la protection de la vie privée » à l'article 7, § 3, de la loi gardiennage concerne la décision désignant les personnes, affectées à la direction sécurité privée du SPF Intérieur, qui ont accès au casier judiciaire central. La disposition précitée n'exige pas que l'avis de la C.P.V.P. soit chaque fois demandé pour chaque consultation de ce casier.

Le premier moyen n'est pas fondé.

B. Deuxième moyen

Point de vue des parties

8. Sous le titre « question préjudicielle », le requérant soulève un deuxième moyen dans lequel il soutient que l'article 594 du Code d'instruction criminelle dispose que des autorités administratives ne peuvent accéder aux informations enregistrées dans le casier judiciaire relatives à des décisions condamnant à une peine de travail, alors que le ministre ou le fonctionnaire qu'il désigne peut avoir accès aux informations précitées, en vertu des articles 6, alinéa 1^{er}, 1^o, et 7, § 3, de la loi gardiennage. Le requérant y voit une violation de sa vie privée.

En conséquence, le requérant demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 6, alinéa 1^{er}, 1^o, et 7, § 3, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière violent-ils l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que ces articles autorisent le ministre fédéral de l'Intérieur, ou un fonctionnaire qu'il désigne, à demander des informations du casier judiciaire d'une personne, alors que l'article 594 du Code d'instruction criminelle l'interdit expressément, quel que soit l'avis de la Commission de la protection de la vie privée ? ».

9. Se référant à sa réplique au premier moyen, la partie défenderesse répond, que l'article 7, § 3, de la loi gardiennage n'exige pas que l'avis de la C.P.V.P. soit recueilli préalablement à toute consultation du casier judiciaire central. En outre, la partie défenderesse soutient que les informations sur lesquelles s'appuie la décision attaquée n'ont pas été obtenues sur la base de l'article 7, § 3, de la loi gardiennage, mais en vertu de l'article 7, § 2, de la même loi qui l'autorise à examiner toutes les données judiciaires. Enfin, la partie défenderesse observe encore que l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi gardiennage dispose qu'une condamnation à une peine quelconque, y compris les peines de travail, constitue un motif de refus légal qui exclut tout pouvoir d'appréciation du ministre. La partie défenderesse en conclut que la disposition précitée serait dénuée de pertinence si elle ne pouvait pas disposer de toutes les informations du casier judiciaire central.

10. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse déclare que la question préjudicielle proposée fait partie du premier moyen et que celui-ci n'étant pas fondé, la question doit être écartée. Par ailleurs, la partie défenderesse souligne que la possibilité offerte par l'article 7, § 3, de la loi gardiennage d'accéder directement au casier judiciaire central n'est pas opérationnelle sur le plan technique et que par conséquent, à ce jour, toutes les consultations du casier judiciaire central doivent encore être effectuées à l'intervention du SPF Justice, comme cela a également été le cas pour le requérant, dont l'extrait du casier judiciaire a été obtenu par l'intermédiaire du SPF Justice le 23 janvier 2008. Les informations sur lesquelles se base la décision attaquée, poursuit la partie défenderesse, n'ont dès lors pas été obtenues sur la base de l'article 7, § 3, de la loi gardiennage, mais en vertu de l'article 7, § 2, de la même loi qui l'autorise à examiner toutes les données de nature judiciaire ou administrative.

Appréciation

11. La décision attaquée mentionne à titre de motif du refus de délivrer la carte d'identification sollicitée que « l'examen de votre dossier a révélé que le 3 octobre 2005, le tribunal correctionnel de Bruxelles a rendu un jugement vous condamnant à une peine de travail de 125 heures pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une maladie ou une incapacité de travail ».

Le dossier administratif contient un extrait du casier judiciaire du 23 janvier 2008 qui fait mention de la condamnation précitée. Sur l'extrait, le SPF Intérieur est désigné comme « demandeur ».

À l'époque de la décision attaquée, l'article 594 du Code d'instruction criminelle disposait notamment :

« Art. 594. Le Roi peut autoriser certaines administrations publiques, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire, uniquement dans le cadre d'une fin déterminée par ou en vertu de la loi, à l'exception :

1° (...)

2° (...)

3° (...)

4° [d]es décisions condamnant à une peine de travail conformément à l'article 37^{ter} du Code pénal

(...) ».

En vertu de cette disposition, dont le 4° a depuis lors été abrogé par l'article 204 de la loi du 21 décembre 2009 relative à la réforme de la cour d'assises, l'accès aux données du casier judiciaire central relatives aux condamnations à une peine de travail ne pouvait dès lors pas être accordé aux autorités administratives. Par contre, l'article 7, § 3, de la loi gardiennage permet, préalablement à la procédure visée au § 1^{er}, de donner accès à ces données aux personnes affectées à la direction sécurité privée du SPF Intérieur, y compris les membres détachés de la police fédérale.

12. Pour apprécier le deuxième moyen, il s'impose dès lors de poser la question préjudicielle suggérée. Il convient toutefois de reformuler la question proposée, d'une part, pour préciser les éléments du casier judiciaire central en cause dans le présent litige et, d'autre part, pour qu'elle soit conforme à la compétence de la Cour constitutionnelle

DÉCISION

1. Le premier moyen est rejeté.

2. Le Conseil d'État rouvre les débats.

3. Dans le cadre du deuxième moyen, le Conseil d'État pose la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 6, alinéa 1^{er}, 1°, et 7, § 3, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière violent-ils l'article 22 de la Constitution, lu isolément et combiné avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'ils autorisent le ministre de l'Intérieur ou un fonctionnaire qu'il désigne à demander des informations relatives à des condamnations à des peines de travail, figurant dans le casier judiciaire d'une personne, alors que l'article 594, alinéa 1^{er}, 4°, du Code d'instruction criminelle, tel qu'il

était formulé avant son abrogation par l'article 204 de la loi du 21 décembre 2009 relative à la réforme de la cour d'assises, l'interdit expressément, quel que soit l'avis de la Commission de la protection de la vie privée ? ».

4. Le Conseil d'État charge le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général, après réception de la réponse de la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle précitée, de rédiger un rapport complémentaire en ce qui concerne l'examen du deuxième moyen.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles en audience publique du vingt-quatre juin deux mille dix, par le Conseil d'État, VIIe chambre, composée de :

Luc Hellin,	président de chambre,
Eric Brewaeys,	conseiller d'État,
Peter Sourbron,	conseiller d'État,
assistés de	
Elisabeth Impens,	greffier.

Le greffier

Le président

Elisabeth Impens

Luc Hellin

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.