

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 215.759 du 13 octobre 2011

A. 201.941/XV-1698

En cause : **DE BAERDEMAKER** Steve,
ayant élu domicile chez
Me Ph. GEORGE, avocat,
chaussée de Gilly 61-63
6040 Jumet,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 3 octobre 2011 par Steve DE BAERDEMAKER, en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision de la ministre de l'Intérieur du 6 septembre 2011 lui refusant la carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2011, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 10 octobre 2011 à 14 heures;

Vu le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État; président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me A.-S. VERRIEST *loco* Me Ph. GEORGE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Ph. JAQUEMYNS, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Les faits de la cause

1. Le requérant expose dans sa requête qu'il est détenteur depuis mars 2004 de l'attestation de réussite de la formation de base pour le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage et qu'il a été engagé en octobre 2009 comme agent de garde (classe 59) par la société « TOP GUARD SECURITY ».

Le 22 janvier 2010, le manager de cette entreprise de surveillance et de protection a introduit pour le requérant une demande de carte d'identification.

2. De l'enquête de sécurité à laquelle il est procédé et à laquelle le requérant a consenti, il ressort que l'intéressé a fait l'objet de cinq procès-verbaux dressés par les services de police de Charleroi et relatifs à des faits de coups et blessures volontaires, dégradations volontaires, harcèlement, menaces, vol qualifié et vol simple.

Après avoir recueilli à ce sujet des informations auprès du procureur du Roi de Charleroi, la partie adverse informe le requérant, par un courrier daté du 10 juin 2010, que la commission « enquêtes sur les conditions de sécurité » du SPF Intérieur estime qu'il ne satisfait pas aux conditions de sécurité et qu'une procédure visant au refus de délivrance de la carte d'identification d'agent de gardiennage doit être initiée. Cet avis se fonde sur cinq procès-verbaux communiqués par le parquet du procureur du Roi de Charleroi, rédigés par la police de Charleroi entre novembre 2006 et décembre 2008 en rapport avec des faits de violence que le requérant aurait exercés sur sa compagne de l'époque.

3. Par un courrier du 8 juillet 2010, le requérant communique à la partie adverse, par la voix de son avocat, ses moyens de défense.

Il fait essentiellement valoir que les procès-verbaux concernés, classés sans suite par l'office du procureur du Roi, avaient été dressés dans le cadre de sa vie privée, en rapport avec « la relation chaotique » entretenue pendant dix ans avec son ex-compagne, et que les faits qui y sont repris étaient le résultat d'un comportement jaloux en raison des infidélités de son ex-compagne. Le requérant précise que si les comportements décrits dans les procès-verbaux étaient bien évidemment répréhensibles, il les regrette amèrement actuellement.

4. Le 6 septembre 2011, la ministre de l'Intérieur décide de refuser la carte d'identification d'agent de gardiennage, en considérant que le requérant ne satisfait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière; qu'en substance cette décision, qui comporte 14 pages et qui constitue l'acte attaqué devant le Conseil d'État, se fonde sur la motivation suivante :

« [...]

L'enquête relative aux conditions de sécurité a révélé dans votre chef plusieurs faits de menaces, harcèlement et de violence.

Même s'il est vrai que les faits mentionnés ci-dessus ne se sont pas déroulés dans le cadre de l'exercice de votre activité de gardiennage, les faits n'en sont pas pour autant anodins.

En effet, il faut souligner qu'ils sont récents (2007 et 2008).

Par ailleurs, il convient de souligner d'emblée que vous êtes détenteur de l'attestation de réussite de la formation de base pour le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage qui vous a été délivrée le 1^{er} mars 2004.

Au cours de ce *cursus*, il vous a été enseigné les droits et les devoirs d'un agent de gardiennage, ainsi que l'attitude attendue dans le chef de celui-ci. Par ailleurs, les techniques vous permettant d'appréhender de manière pacifique et non-conflictuelle les conflits vous ont également été enseignées.

L'ensemble des faits mis au jour dans le cadre de l'enquête relative aux conditions de sécurité se sont déroulés après que vous ayez suivi la formation nécessaire à l'exercice d'une fonction dans le secteur de la sécurité privée et particulière.

Malgré ces enseignements, je constate que plusieurs faits constituant une contre-indication au profil ont été révélés par l'enquête relative aux conditions de sécurité et établis dans votre chef.

[La décision attaquée reproduit ensuite le contenu de quatre procès-verbaux établis par la police de Charleroi et concernant des faits en rapport avec le requérant. Il s'agit des procès-verbaux suivants :

•Procès-verbal référencé CH.43.L1.88373/2008 concernant des faits de coups et blessures volontaires, envers soit son époux, soit la personne avec laquelle on cohabite ou a cohabité, et avec laquelle on entretient ou a entretenu une relation affective et sexuelle durable;

•Procès-verbal référencé CH.45.L1.57050/2007 concernant des faits d'autres détériorations aux biens immobiliers, menaces verbales directes, avec ordre ou sous condition, harcèlement;

•Procès-verbal référencé CH.53.L1.190771/2007 concernant des faits d'harcèlement;

•Procès-verbal référencé CH.11.L1.15833/2007 concernant des faits de vol à l'arraché de sac à main, avec violences ou menaces, sans circonstances aggravantes].

Comme indiqué ci-dessus, le profil visé à l'article 7, § 1^{er} bis, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière se réfère à l'intégrité du candidat agent de gardiennage, à sa capacité à se maîtriser face à une situation problématique ainsi qu'au respect dont il doit faire preuve à l'égard des droits fondamentaux de ses concitoyens.

La notion d'intégrité se caractérise par le fait qu'un agent de gardiennage doit pouvoir respecter les législations en vigueur et adopter un comportement qui ne porte pas atteinte à l'intégrité physique et psychique de ses concitoyens. A ce titre, les faits de harcèlement ou de menaces sont particulièrement interpellants lorsqu'ils sont commis par un (futur) agent de gardiennage.

L'agent de gardiennage doit également se montrer respectueux à l'égard des droits fondamentaux de ses concitoyens, en ce compris le droit de propriété de ceux-ci. Il n'est pas attendu dans son chef qu'il commette des dégradations sur les biens.

De plus, tout (futur) agent de gardiennage doit également pouvoir maîtriser ses émotions et démontrer sa capacité à pouvoir réagir de manière pacifique lorsqu'une situation conflictuelle se présente à lui.

Il convient de vérifier en l'espèce si vous répondez aux exigences du profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage.

Tout d'abord, en ce qui concerne le premier fait, vous avez reconnu les éléments suivants. Vous avez remarqué que votre ex-compagne n'avait pas passé la nuit à son domicile. Le lendemain, vous vous êtes rendu chez votre ex-compagne et êtes rentré dans son domicile. Vous l'avez alors questionnée sur le fait qu'elle n'avait pas dormi en son domicile la nuit précédente. Comme votre ex-compagne ne vous a pas répondu, vous l'avez poursuivie autour de la table. Vous vous êtes ensuite saisi de son sac à main dans lequel se trouvait son GSM afin de pouvoir en consulter le contenu, ce que vous avez fait dans une ruelle proche de chez elle après avoir, au préalable, rendu le sac à sa mère qui a assisté à toute la scène. Une fois que vous aviez pris connaissance du contenu des messages se trouvant dans son GSM, vous avez ôté votre ceinture de pantalon, l'avez prise en main et vous êtes à nouveau entré dans l'habitation de votre ex-compagne. Vous avez alors porté un coup à votre ex-compagne avec la ceinture, lui occasionnant une blessure à la tête qui a été constatée par le certificat médical joint au procès-verbal. Vous avez ensuite voulu récupérer vos clés de voiture et les avez cherchées pendant quelques minutes. Pendant ce temps là, vous avez remarqué que la victime saignait au niveau de la tête, mais vous ne vous en êtes pas soucié. Une fois vos clés trouvées, vous avez quitté le domicile de votre ex-compagne en emportant son GSM.

Il est interpellant de remarquer que votre ex-compagne et vous n'étiez plus en couple au moment des faits. Selon vos déclarations, vous avez malgré tout tenu à ce qu'elle justifie son absence de la nuit précédant les faits. Pour cela, vous n'avez pas hésité à entrer chez elle, à lui prendre son GSM, à consulter ses messages et, ensuite, à revenir à nouveau dans l'habitation et à lui porter un coup avec votre ceinture, lui occasionnant des blessures. Il faut également constater que vous aviez remarqué que votre ex-compagne saignait au niveau de la tête et que vous n'avez rien fait pour l'aider, étant occupé à chercher vos clés de voiture.

Votre comportement démontre votre incapacité à vous maîtriser lorsqu'une situation problématique ou conflictuelle se présente face à vous. Vous avez également démontré votre irrespect pour l'intégrité physique de votre ex-compagne et avez démontré un comportement violent à son égard.

Votre comportement constitue donc une absence totale de maîtrise de vous-même. Vous n'avez pas réagi de manière adéquate et pacifique et avez manqué d'intégrité.

Dans le cadre du deuxième fait ci-dessus mentionné, alors que votre ex-compagne n'était pas à son domicile, vous avez reconnu vous y être rendu et avoir mis de la colle forte (type glue) dans la serrure de son habitation, occasionnant des dégradations à ladite serrure. La victime ayant constaté ces dégradations s'est rendue chez sa mère au moment où vous êtes arrivé. Vous avez reconnu avoir proféré des menaces à son encontre si elle ne vous remboursait pas une somme d'argent qu'elle vous devait. Selon la victime, en présence des policiers, elle a reçu un SMS venant de votre part, dont le contenu était le suivant : "TU COMPRENDS PAS QUE JE VEUX MON ARGENT ET QUE ICI JE VAIS DECLATE LA TETE CROIS MOI VA PAS TRAVAILLE DEMAIN".

Il convient de souligner que vous avez expliqué vous être énervé contre votre ex-compagne car, selon vous, elle se foutait de vous et qu'elle ne voulait pas vous rembourser l'argent qu'elle vous devait. Cette justification que vous avancez ne peut en rien excuser votre comportement.

Votre attitude consistant à réagir, de manière inadéquate, disproportionnée et violente, face à une situation conflictuelle en allant chez votre ex-compagne pour dégrader la serrure de sa porte d'entrée en y insérant de la colle forte, en proférant des menaces à son encontre (en ce compris par SMS) démontre dans votre chef un comportement non-intègre alors que vous désirez exercer des activités de gardiennage pour lesquelles la surveillance et la préservation des biens mobiliers ou immobiliers constitue l'activité principale.

En ce qui concerne le troisième fait mentionné ci-dessus, votre ex-compagne a déposé plainte contre vous pour des faits de harcèlement. Selon

elle, vous auriez dégradé la porte d'entrée de son habitation à plusieurs reprises, vous la suivriez à son travail, vous lui enverriez des sms contenant des insultes et des menaces de coups. Vous avez reconnu les faits de dégradations (colle forte dans la serrure et coups sur la porte). Vous avez également reconnu avoir menacé votre ex-compagne de lui porter des coups, sans jamais le faire. Vous avez cependant nié la suivre à son travail alors qu'elle indique que ces collègues peuvent confirmer votre présence. En outre, vous avez reconnu lui avoir envoyé un SMS dont le message est le suivant : "tu me dégoûte tu peux bien rire jusqu'au jour où tout va basculer fait bien attention à toi tu pousse les gens trop loin comme si c'est dur de me rentrer mon bien je n'en fou que tu baise avec tout le monde c'est toi la Puante pas moi".

En agissant de la sorte, vous avez, à nouveau, démontré que vous avez adopté un comportement inadéquat consistant à porter atteinte à l'intégrité psychique en proférant à son encontre des menaces. Par ailleurs, vous avez adopté un comportement totalement inadéquat en menaçant et en insultant votre ex-compagne, ce qui démontre également que vous ne parvenez pas à maîtriser vos réactions lorsqu'une situation conflictuelle se présente à vous. De plus, vous avez reconnu avoir dégradé la porte d'entrée du domicile de votre ex-compagne, ce qui démontre un comportement inadéquat dans votre chef, peu importe que vous avez ou non payé la porte d'entrée dudit domicile. Tout agent de gardiennage se doit de respecter les biens d'autrui.

À propos du quatrième fait examiné ci-dessus, votre ex-compagne a été victime d'un vol à l'arraché de son sac à main. Vous avez reconnu avoir pris le sac de votre ex-compagne, sans son autorisation. Vous avez indiqué avoir restitué le sac à main en le déposant chez la mère de la victime. Vous avez justifié votre geste par le fait que vous vouliez obtenir des réponses à certaines de vos questions. Vous avez reconnu les avoir obtenues en consultant le contenu du GSM de votre ex-compagne.

Il doit être souligné qu'à la question posée par les services de police quant à savoir s'il n'y avait pas d'autres moyens pour obtenir les réponses souhaitées que de voler le sac à main de votre ex-compagne, vous avez répondu négativement car votre ex-compagne ne répondait pas à vos questions. Vous avez confirmé ensuite avoir agi de la sorte pour consulter le GSM de votre ex-compagne sans aucune autre mauvaise intention.

Votre attitude est totalement incompatible avec le profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage. En effet, vous avez estimé tout à fait normal de vous emparer du sac de votre ex-compagne sans que celle-ci ne soit d'accord afin de consulter le contenu de son GSM pour assouvir votre soif de curiosité ou votre besoin d'obtenir des réponses aux questions que vous vous posiez, alors même que vous n'étiez pas en droit d'exiger une quelconque explication de la part de votre ex-compagne. En agissant de la sorte, vous avez démontré un comportement violent en emparant du sac de votre ex-compagne alors que celle-ci ne voulait pas vous le remettre. Par ailleurs, vous avez démontré votre irrespect pour votre ex-compagne en lui subtilisant son sac afin d'assouvir votre soif de curiosité. En outre, vous avez également démontré une absence de respect de la vie privée de votre ex-compagne en subtilisant son GSM et en consultant ces SMS. Votre comportement démontre donc dans votre chef un manque d'intégrité.

Dans le cadre de vos moyens de défense, votre conseil a souligné que l'ensemble des faits révélés par l'enquête relative aux conditions de sécurité relevait de votre vie privée et des suites d'une relation tumultueuse que vous avez entretenue avec votre ex-compagne, victime ou plaignante dans l'ensemble de ces faits.

Si en effet ces faits ont pris place dans le cadre d'une relation tumultueuse que vous aviez avec votre ex-compagne, il n'en demeure pas moins que vous avez reconnu avoir, à plusieurs reprises, proféré des menaces à son encontre. Vous avez également reconnu avoir usé de moyens violents pour obtenir des réponses à vos questions (voir premier et quatrième fait) alors

même que votre ex-compagne était en droit de ne pas vous répondre et qu'il ne vous appartenait pas d'exiger à tout prix ces réponses alors que vous n'entreteniez plus de relation avec elle.

Votre conseil relève également que les faits ont été classés sans suite par Monsieur le Procureur du Roi. Il convient de souligner que le Procureur du Roi dispose d'une sphère d'appréciation des faits différentes de celle dont je dispose sur base de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. En effet, les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits selon la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir, la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, à savoir, l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à une autorisation administrative.

En conclusion, il ressort des éléments ci-dessus énoncé que vous avez adopté, à plusieurs reprises un comportement qui démontre que vous ne faites pas preuve d'intégrité, que vous ne parvenez pas à vous maîtriser et à adopter un comportement adéquat et pacifique lorsqu'une situation conflictuelle se présente à vous.

Vous avez agi de la sorte alors même que vous aviez été formé aux techniques vous permettant d'appréhender pacifiquement les conflits ainsi qu'aux droits et obligations incombant aux agents de gardiennage.

Votre comportement constitue donc une contre-indication au profil fixé par l'article 7, § 1^{er} *bis*, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 8^o de la loi précitée

En conséquence, aucune carte d'identification ne peut vous être délivrée.
[...]. »

5. À l'appui de son recours au Conseil d'État dirigé contre cette décision de refus, le requérant soulève un moyen unique pris « du défaut ou de l'insuffisance de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la prise de décision avec soins des décisions administratives et du principe général de bonne administration, de la violation du principe de proportionnalité et de l'exercice raisonnable par la partie adverse du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par la loi du 10 avril 1990, et plus particulièrement ses articles 4, 4*bis* et 17 »; qu'en résumé, le requérant ne conteste pas la matérialité des faits mentionnés dans l'acte attaqué, mais conteste leur qualification de manquement révélateur d'un profil inadapté aux activités de gardiennage, ainsi que la proportionnalité de la décision;

Le recours à la procédure d'extrême urgence en vue de prévenir un péril imminent

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel, et ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible; qu'aux termes de l'article 16, § 2, 7^o, de l'arrêté royal du 5

décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la demande de suspension doit contenir un exposé des faits justifiant l'extrême urgence;

Considérant qu'à cet égard, le requérant, après avoir expliqué qu'il n'a pu prendre connaissance de l'acte attaqué que le lundi 26 septembre à son retour du Mexique (ce qui paraît attesté par une carte d'embarquement dans un avion et un cachet sur son passeport), expose dans les termes suivants le péril imminent et les raisons de son recours à la procédure de suspension d'extrême urgence :

« Un refus de renouvellement entraînerait la fin **immédiate** du contrat de travail de mon requérant auprès de la société TOP GUARD SECURITY et le priverait de tout revenu.

Le requérant se verrait donc dans une situation financière particulièrement délicate et ne pourrait plus faire face à ses charges financières.

Le requérant ne pouvant en outre plus prester dans le secteur du gardiennage, seul secteur pour lequel il est formé.

Que le requérant se verrait donc immédiatement priver de toute perspective d'avenir dans ce secteur pour lequel il s'est formé, réussissant brillamment l'ensemble des examens lui imposé et possédant depuis le 1^{er} mars 2004, l'attestation de réussite de la formation de base pour le personnel d'exécution des entreprises de gardiennage.

L'extrême urgence est dès lors pleinement justifiée en l'espèce. »;

Considérant que le requérant se méprend cependant en évoquant un « refus de renouvellement » d'une carte d'identification, puisqu'il s'agit en réalité d'une décision de refus de délivrance d'une telle carte, le requérant n'ayant jamais été titulaire jusqu'ici de cette carte; qu'interrogée à l'audience sur les activités professionnelles du requérant antérieures à l'année 2010 et à la demande d'octroi d'une carte, l'avocate représentant le requérant n'a pu fournir aucune précision quant à d'éventuelles activités en rapport avec la protection et la surveillance, et les formations de base (2003-2004) et d'agent de gardiennage suivies par le requérant au sein du Centre européen pour la sécurité;

Considérant que l'article 8, § 3, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière prévoit que les personnes qui exercent des activités de gardiennage ou de sécurité doivent être détentrices d'une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur; qu'aucune disposition ne leur permet d'exercer ces activités avant la délivrance de ladite carte; que certes, l'article 8, alinéa 1^{er}, 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 énonce que « La demande est effectuée par l'entreprise pour laquelle l'intéressé exerce ou exercera des tâches ... d'exécution [...] »; qu'il y a toutefois lieu de relever que le terme « demande » est défini par l'article 1^{er} comme étant la « demande d'obtention ou de renouvellement

d'une carte à l'administration », la carte d'identification étant valable pour une période de cinq ans et le renouvellement devant être sollicité au plus tard six mois avant l'échéance de la carte; que pour être compatible avec la loi, l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal doit être interprété comme ne permettant à l'entreprise d'introduire une demande relative à du personnel qui y exerce déjà les fonctions en cause que lorsqu'il s'agit d'une « demande de renouvellement » de la carte d'identification et non lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une « demande d'obtention » d'une telle carte;

Considérant que, néanmoins, le requérant produit, dans les pièces annexées à sa requête, un contrat de travail à durée indéterminée par lequel il est engagé à dater du 22 octobre 2009 au service de la société « TOP GUARD SECURITY » en qualité d'« agent de garde classe 59 »; que si le requérant a ainsi été affecté par son employeur à des activités de gardiennage et de sécurité, celles-ci n'ont pas été exercées conformément à la loi, puisqu'il n'était pas titulaire d'une carte d'identification; qu'il s'ensuit que le péril imminent que le requérant tend à prévenir en recourant à la procédure d'extrême urgence, à savoir la fin immédiate de son contrat de travail et la perte de son emploi actuel, consiste dans la cessation de l'exercice d'une activité professionnelle auquel il n'a pas été autorisé et dont il ne peut dès lors se prévaloir; que de telles circonstances ne permettent pas de justifier le recours à la procédure d'extrême urgence;

Considérant que la demande de suspension est dès lors irrecevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence; qu'elle doit être rejetée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les conditions prescrites par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, pour que puisse éventuellement être ordonnée une suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le treize octobre deux mille onze, par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

R. GHODS

Ph. QUERTAINMONT