

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 221.239 du 30 octobre 2012

A. 200.313/XV-1528

En cause :           **LOBUE** Luca,  
                            ayant élu domicile chez  
                            Me H. DECKERS, avocat,  
                            rue Courtois 32  
                            4000 Liège,  
  
                            contre :  
  
                            **l'État belge**, représenté par  
                            le ministre de l'Intérieur.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 27 mai 2011 par Luca LOBUE qui demande l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 30 mars 2011 lui refusant la délivrance d'une carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 20 septembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 octobre 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

Entendu, en ses observations, M. Ph. JAQUEMYNS, attaché, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. E. 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 du recours se présentent ainsi qu'il suit :

1. Le requérant a suivi avec fruit en 2009 la formation «agent de gardiennage» organisée par l'a.s.b.l. «Centre européen pour la sécurité» à Marchienne-au-Pont.

Il a été détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage pour l'entreprise «CAVE CANEM TECHNOLOGY SA», valable du 17 décembre 2009 au 17 février 2010. Il a été également détenteur d'une carte d'identification pour l'entreprise «PROTECTION UNIT SPRL», valable du 28 décembre 2009 au 17 janvier 2011, date à laquelle il a fait parvenir ladite carte à la partie adverse pour le motif qu'il ne travaillait plus pour cette entreprise de gardiennage.

2. Les 11 et 22 juin 2010, deux autres entreprises de gardiennage, «SECURITY GUARDIAN'S INSTITUTE SA» et «SECURITAS S.A.» demandent au service public fédéral Intérieur l'octroi d'une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant.

3. L'officier de police en charge de l'enquête relative aux conditions de sécurité dépose son rapport d'enquête le 17 août 2010. Ce rapport mentionne l'existence d'un procès-verbal LI.12.L8.2449/2010 daté du 9 mars 2010, établi par la zone de police d'Ans pour «vol à l'étalage, sans violences ni menaces, sans circonstances aggravantes, par un client au détriment d'un commerçant». Ce procès-verbal est ainsi résumé :

«Lobue se rend au magasin Carrefour pour y effectuer des achats. Au rayon des DVD, il prend plusieurs coffrets de la série "Dr House" et se rend ensuite au rayon des câbles électriques où il ouvre ces coffrets et les déleste de leur contenu. Il glisse les DVD dans les poches de sa veste et jette les boîtiers vides dans le rayon. Il effectue d'autres achats qu'il paie à la caisse.

Il est interpellé par l'inspectrice de magasin après son passage aux caisses et suit l'inspectrice sans poser de questions.

Lobue sort spontanément les DVD de ses poches, il reconnaît les faits et indemnise le magasin.»

Le *pro justitia* transmis au parquet précise : «LOBUE Luca est inconnu des services de Police et n'a aucun antécédent judiciaire».

4. Dans son avis du 24 août 2010, la commission d'enquête sur les conditions de sécurité émet l'avis que le requérant ne satisfait pas aux conditions de sécurité et

qu'une procédure de refus de délivrance des cartes d'identification demandées pour lui par des entreprises de gardiennage doit être initiée.

Le requérant est informé, le 20 septembre suivant, que le ministre de l'Intérieur envisage de refuser de délivrer les cartes d'identification sollicitées.

5. Le 4 octobre 2010, l'avocat du requérant communique à la partie adverse les moyens de défense de son client. En substance, il argumente que si M. Lobue ne conteste pas les faits, la décision que la partie adverse se propose de prendre est disproportionnée au regard de la gravité des faits; il souligne que ceux-ci ont fait l'objet d'un classement sans suite par les autorités judiciaires, en raison de l'absence d'antécédents; il ajoute qu'à l'époque des faits M. Lobue se trouvait dans une situation financière précaire, qu'il a eu un geste irréfléchi de manière impulsive et qu'il a du reste immédiatement reconnu les faits et s'est acquitté du prix des DVD.

6. Après avoir auditionné le requérant le 13 janvier 2011, la partie adverse l'informe, par un courrier recommandé du 30 mars, qu'il ne satisfait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990.

Il s'agit de la décision attaquée dans le recours au Conseil d'État. Elle repose, pour l'essentiel, sur les motifs suivants :

«Après que vous y ayez consenti, 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, daté du 17 août 2010, fait état du procès-verbal LI.12.L8.2449/2010 concernant un fait de vol à l'étalage, sans violences ni menaces, sans circonstances aggravantes, par un client au détriment d'un commerçant qui a été dressé à votre encontre.

Sur la base de ce rapport, la Commission "enquête sur les conditions de sécurité" a émis son avis le 24 août 2010. Elle a estimé que vous ne satisfaisiez plus aux conditions de sécurité et qu'une procédure visant au retrait et au refus de carte d'identification devait être initiée.

Vous avez été mis au courant de ces faits et de l'éventualité d'un retrait et de refus d'octroi de vos cartes d'identification d'agent de gardiennage par un courrier recommandé du 20 septembre 2010. 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 40 jours ouvrables pour faire valoir vos moyens de défense par courrier recommandé à la poste.

Le 27 septembre 2010, vous avez consulté votre dossier et en avez obtenu une copie gratuite auprès de mes services.

Par son courrier du 4 octobre 2010, réceptionné le 7 octobre 2010, votre conseil, Maître Hervé DECKERS, a introduit vos moyens de défense.

Conformément à la procédure de retrait de carte d'identification, vous avez été convoqué par courrier recommandé daté du 26 novembre 2010 afin de vous présenter en mes services pour y être auditionné.

En date du 13 janvier 2011, vous avez été auditionné par deux membres de mes services.

\*

[...]

Le procès-verbal LI.12.L8.2449/2010 a été rédigé à votre charge pour des faits de vol à l'étalage, sans violences ni menaces, sans circonstances aggravantes, par un client au détriment d'un commerçant.

Les faits peuvent être résumés comme suit :

Vous vous rendez dans un magasin CARREFOUR afin d'y effectuer des achats. Au rayon des DVD, vous prenez 5 coffrets de la série télévisuelle "Dr House" et vous vous rendez ensuite au rayon des câbles électriques où vous ouvrez ces coffrets. Vous y prenez les DVD et les glissez dans les poches de votre veste. Vous jetez les boîtiers vides dans le rayon. Vous effectuez encore quelques autres achats. Ensuite, vous vous rendez à la caisse où vous payez vos achats en omettant de payer les DVD.

Après votre passage aux caisses, vous êtes interpellé par l'inspectrice de magasin. Vous la suivez sans faire d'esclandre.

Le procès-verbal mentionne la description suivante des objets volés :

"5 coffrets de DVD pour un montant de 197,50 Euros. Les DVD ont été remboursés au magasin qui ne subit aucun préjudice."

Au cours de votre audition par les services de police, vous avez déclaré :

"Ce jour, vers 17.45 heures, je me suis rendu au magasin Carrefour à ANS pour y effectuer quelques achats.

Au rayon des DVD, j'ai pris plusieurs boîtiers que j'ai emportés dans le rayon des câbles électriques où je les ai ouverts.

J'ai pris les DVD et je les ai glissés dans les poches de ma veste.

J'ai continué mes achats et je suis passé aux caisses en payant ceux-ci.

J'ai été interpellé après mon passage aux caisses et j'ai suivi l'inspectrice vol sans poser de problèmes.

À sa demande, j'ai sorti les DVD de mes poches pour les lui remettre.

J'ai payé les DVD et le magasin ne subit plus aucun préjudice.

Actuellement, je suis au chômage suite à des problèmes de licenciement abusif de la part de mon employeur.

Je suis en procédure judiciaire pour récupérer mes droits.

Malheureusement, je ne perçois qu'une partie de mon chômage en attendant le règlement de la situation. Étant passionné de séries, j'ai pris ces DVD (Dr House) pour compléter ma collection.

Je regrette mon geste et ne commettrais plus de fait délictueux à l'avenir."

Dans le cadre de la présente procédure, vous avez été entendu par mes services. Vous avez notamment déclaré :

"J'ai travaillé pour CAVE CANEM à mi-temps. Je suis tombé malade fin décembre 2009 (pneumonie). Je ne me suis pas présenté à mon poste de travail chez CAVE CANEM. Mon employeur m'a licencié pour abandon de poste. J'avais un certificat médical couvrant mon absence. L'employeur n'a pas voulu en tenir compte.

L'ONEM n'a pas reconnu ma maladie. J'ai été sanctionné par l'ONEM. Je n'ai eu aucune indemnité de licenciement. J'ai été au syndicat qui m'a aidé à faire des démarches pour obtenir mon chômage.

J'étais en situation précaire.

Je reconnais les faits, j'ai fait la bêtise de ma vie. Je n'avais plus d'argent. Mes parents m'ont aidé. Ils m'ont donné à manger. J'ai demandé une aide du CPAS. Après quelques mois, l'ONEM m'a donné mon chômage à condition de me retourner contre CAVE CANEM pour licenciement abusif. Actuellement, la procédure judiciaire est toujours en cours et devrait se finir en 2011.

Concernant les faits, j'ai fait une bêtise. À défaut d'avoir les moyens de m'acheter les DVD, j'ai fait la faute de prendre le coffret de DVD Dr House, de l'ouvrir et de prendre les DVD dans ma poche et de sortir sans payer. L'inspectrice de magasin m'a interpellé. Je l'ai suivie sans contester. J'ai rendu les DVD et j'ai dû payer les DVD et l'amende au magasin. N'ayant pas d'argent, j'ai dû téléphoner à ma mère pour qu'elle vienne m'aider à payer.

Vous me demandez pourquoi j'ai fait ce vol. Je vous réponds que je n'avais pas d'argent. J'étais en situation financière très précaire. J'ai agi sans réfléchir. Cela faisait trois mois que je n'avais plus d'argent. Je ne me voyais pas avoir de l'argent de la part du chômage et du CPAS. Je me suis dit que c'était tant pis. Je n'ai pas eu le cran de demander à mes parents de me payer ces DVD. Je me suis servi dans le rayon DVD de ce coffret.

Auparavant, j'ai déjà été pris par la police pour la participation à une tentative de vol dans un véhicule. J'étais mineur et j'avais 17 ans.

Sur interpellation, je me suis rendu compte quand je suis arrivé à la caisse et que je ne pouvais plus revenir en arrière que j'avais fait une grosse bêtise. Je me suis dit que c'était foutu pour ma carte d'identification d'agent de gardiennage. Je me suis rendu compte que mon acte allait avoir des conséquences sur le long terme en ce qui concerne mon travail dans la sécurité.

Je ne sais pas ce que je deviendrais si je n'avais plus de carte d'identification. J'ai besoin de ma carte pour travailler et avoir de quoi vivre. J'ai toujours voulu devenir agent de gardiennage. En effet, mon frère est dans le secteur depuis longtemps".

Le profil visé à l'article 7, § 1<sup>er</sup> *bis*, de la loi se réfère au respect des droits fondamentaux des citoyens et donc au respect de leur propriété. Il se réfère également à l'intégrité de l'agent de gardiennage. Pour ce faire, il doit faire preuve de respect pour les législations en vigueur et, plus particulièrement, celles relatives à la propriété d'autrui et à l'interdiction de commettre des vols.

Il est attendu d'un agent de gardiennage intègre qu'il respecte ainsi la propriété d'autrui et ne commette pas de vols. En effet, dans le cadre de ses activités pourront lui être confiées des activités de surveillance et protection des biens mobiliers ou immobiliers, activités de base du gardiennage. L'on ne peut confier la responsabilité d'une telle tâche à un candidat qui ne fait pas preuve d'intégrité en bafouant la propriété d'autrui.

Or, en l'espèce, vous avez reconnu avoir volé plusieurs coffrets de DVD de la série télévisuelle "Dr. House" dans le magasin CARREFOUR de ANS. Vous avez indiqué avoir agi de la sorte afin de pouvoir compléter votre collection personnelle de DVD. Vous étiez alors dépourvu d'argent en raison du fait que vous n'aviez pas droit à vos indemnités de chômage suite à votre licenciement. Vous estimiez ce licenciement abusif et avez intenté une procédure judiciaire qui est toujours en cours selon vos propres déclarations. Vous avez indiqué dans

vosre audition que c'est parce que vous ne vouliez pas demander de l'argent à vos parents que vous avez volé ces DVD.

Si l'on peut comprendre qu'une personne connaisse des difficultés financières liées à un licenciement, l'on ne peut cependant tolérer qu'elle ait recours à des vols afin de compléter sa collection de DVD de divertissement.

Il convient par ailleurs de relever que vous êtes détenteur de l'attestation générale de compétence agent de gardiennage qui vous a été délivrée le 6 juillet 2009.

Au cours des formations dispensées dans ce cadre, les droits et devoirs imposés aux agents de gardiennage vous ont été enseignés en ce compris les conditions de sécurité auxquelles tout agent de gardiennage doit répondre. À ce titre, il vous a été enseigné qu'un agent de gardiennage ne peut pas commettre des faits de nature à constituer une contre-indication au profil fixé par la loi du 10 avril 1990 précitée.

Je dois également souligner qu'au moment des faits, vous étiez détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage. De par cette détention de cette carte d'identification, les autorités avaient placé en vous leur confiance pour l'exercice de l'activité de gardiennage.

Dans le cadre de vos moyens de défense, votre conseil a indiqué que ces faits ont été classés sans suite par Monsieur le Procureur du Roi. Or, si Monsieur le Procureur du Roi dispose d'une appréciation qui lui est propre et relève de la police judiciaire, je dispose quant à moi d'un pouvoir d'appréciation différent et relevant de la police administrative. À ce titre, j'estime que les faits ci-dessus mentionnés sont particulièrement graves et peuvent être retenus à ce titre dans le cadre de mon appréciation quant à votre respect des conditions de sécurité.

Vous avez également indiqué avoir agi de manière irréfléchie et impulsive le jour des faits. Cette justification n'est pas de nature à énerver le constat que vous avez volé les 5 coffrets de DVD, alors même que vous étiez parfaitement au courant de l'attitude attendue dans le chef d'un agent de gardiennage et que vous aviez conscience de faire une énorme erreur, comme vous l'avez indiqué lors de votre audition par nos services.

Votre attitude démontre que vous ne disposez pas des qualités requises afin d'exercer des activités de gardiennage. Les faits mentionnés ci-dessus sont particulièrement graves et constitutifs d'une contre-indication au profil de l'agent 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 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> de la loi précitée.

[...].»;

Considérant qu'à l'appui de son recours en annulation, le requérant prend un moyen unique de «la violation des articles 6 et 8, § 3, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, de la violation du principe de proportionnalité et de l'appréciation manifestement déraisonnable»; que dans sa requête et dans son mémoire en réplique, il développe son moyen en exposant que, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, la partie adverse se contente de relever «la gravité des faits» et le fait que ceux-ci seraient suffisants pour constituer «un manquement grave à la déontologie professionnelle», sans pour autant replacer les

faits reprochés au requérant dans leur contexte; qu'il estime qu'il n'apparaît ainsi pas que la partie adverse ait tenu compte de la situation sociale particulièrement précaire dans laquelle se trouvait le requérant à l'époque, ainsi qu'il l'avait souligné dans son audition; qu'il rappelle qu'il avait été licencié par son employeur alors qu'il se trouvait en incapacité de travail et qu'il n'a pas pu ultérieurement percevoir des indemnités de chômage; qu'il estime que cet élément justifie qu'il soit fait application du principe de proportionnalité, de sorte que la mesure adoptée par la partie adverse apparaît disproportionnée eu égard aux éléments de la cause;

que le requérant fait également valoir qu'il ressort du dossier et des explications qu'il a fournies – et non contestées – qu'il a immédiatement admis auprès des services de police les faits qui lui étaient reprochés, qu'il a notamment précisé qu'il s'agissait là de «la bêtise de sa vie», ajoutant qu'il n'avait plus d'argent et qu'il était en situation financière très précaire, et qu'il avait agi «sans réfléchir»; que le requérant estime que les faits qui lui sont reprochés doivent être resitués dans leur contexte, tel que décrit ci-avant, qu'il ne connaît aucun autre antécédent du même type, que les faits sur lesquels la partie adverse fonde sa décision, bien que graves en soi, n'ont toutefois pas entraîné de préjudice dans le chef d'un tiers puisque les DVD lui ont été restitués, et qu'en conséquence, ce seul fait isolé ne peut suffire à considérer que le requérant ne satisferait pas aux conditions prévues par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière; que le requérant ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en refusant de lui délivrer la carte d'identification d'agent de gardiennage, le ministre de l'Intérieur lui interdit de manière définitive d'exercer une profession pour laquelle il a suivi avec succès les formations légales et pour laquelle il dispose des qualifications professionnelles requises, alors même que la conversion professionnelle du requérant – qui ne dispose d'aucune autre qualification spécifique – est extrêmement compliquée;

Considérant que l'acte attaqué, qui relève des prérogatives qui sont dévolues par la loi à la partie adverse dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la protection des citoyens, a comme fondement légal l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, lequel dispose comme suit :

«Les personnes qui exercent, dans une entreprise, service ou organisme, visé à l'article 1<sup>er</sup>, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

(...)

8° satisfaire aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice d'une fonction d'exécution et ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, portent atteinte à la confiance en l'intéressé, parce qu'ils constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle ou une contre-indication au profil souhaité, tel que visé à l'article 7, § 1<sup>er</sup>*bis*.»;

que cet article 7, § 1<sup>er</sup> *bis* de la loi précitée est rédigé comme suit :

«Le profil souhaité du personnel, visé aux articles 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, et 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, est caractérisé par :

- 1° respect pour les droits fondamentaux des concitoyens;
- 2° intégrité;
- 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations;
- 4° absence des liens suspects avec le milieu criminel.»;

Considérant que dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaît ainsi l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990, le ministre de l'Intérieur 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 et ne peut se fonder sur un fait qui, considéré de manière objective et replacé dans son contexte, est relativement bénin, isolé ou ancien et qui n'apparaît dès lors pas comme constitutif d'un manquement grave à la déontologie professionnelle; que pour autant, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative;

Considérant cependant qu'en l'espèce, il y a lieu de relever que le fait reproché au requérant, même s'il a pu être considéré comme bénin par l'autorité judiciaire et est demeuré isolé, s'est produit trois mois seulement, soit en mars 2010, avant les demandes de cartes d'identification d'agent de gardiennage qui ont été introduites à son profit en juin 2010; qu'il peut donc être qualifié d'extrêmement récent et s'est produit à un moment où le requérant était titulaire d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, même s'il n'exerçait plus cette activité au moment des faits; qu'il y a lieu surtout de relever que le fait reproché est directement en rapport avec la profession du requérant, passée et potentiellement future, et que, comme l'indique l'acte attaqué, il est attendu d'un agent de gardiennage qu'il fasse preuve de respect pour les législations en vigueur, et notamment celles relatives à la propriété d'autrui; qu'il n'apparaît dès lors pas manifestement déraisonnable que le ministre de l'Intérieur refuse une carte d'identification à une personne dont il ne peut assurer au futur employeur l'intégrité professionnelle, et considère qu'un vol dans une grande surface constitue une contre-indication au profil souhaité d'agent de gardiennage, profession pour laquelle un minimum de confiance doit pouvoir être fait à son titulaire,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le trente octobre deux mille douze par :

|    |                   |                       |
|----|-------------------|-----------------------|
| M. | M. LEROY,         | président de chambre, |
| M. | Ph. QUERTAINMONT, | président de chambre, |
| M. | I. KOVALOVSKY,    | conseiller d'Etat,    |
| M. | R. GHODS,         | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY