

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.847 du 21 octobre 2014

210.565/XV-2382

En cause : **CORMAN** Benoît,
ayant élu domicile chez
Me L. DEHIN, avocat,
Mont Saint Martin 68
4000 Liège,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 octobre 2013 par Benoît Corman qui demande l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 27 août 2013 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. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 20 août 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 septembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. Ph. JAQUEMYNS, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est agent de sécurité. Depuis 1995, il travaille sous statut d'indépendant pour le compte de la société Full Security. Il était détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, octroyée en juillet 2005 pour une période s'étendant jusqu'au 14 juillet 2010.

Le 21 janvier 2010, l'entreprise de gardiennage précitée introduit une demande de renouvellement de la carte d'identification.

Antérieurement, le 5 août 2008, la zone de police Condroz-Famenne a informé les services du SPF Intérieur des «agissements des agents de Full Security», en rapport avec son intervention au dancing «Le Trébuchet» à Ciney, le 8 mars 2008. Il résulte de l'enquête que des faits de coups et blessures volontaires ont été commis par les agents de sécurité, dont le requérant, sur un client.

Par un jugement du 26 octobre 2010, le tribunal correctionnel de Dinant dit établie la prévention de coups et blessures volontaires dans le chef du requérant, mais ordonne la suspension simple du prononcé de la condamnation pendant une durée de trois ans. Ce jugement a été frappé d'appel.

Le 1^{er} juin 2011, le ministre de l'Intérieur refuse le renouvellement de la carte d'identification. Par un arrêt n° 215.988 du 25 octobre 2011, le Conseil d'État suspend l'exécution de cette décision.

Par un arrêt du 8 novembre 2011, la cour d'appel de Liège condamne le requérant à une peine de travail de 175 heures pour des faits de coups et blessures volontaires. Le 2 mai 2012, la Cour de cassation rejette le pourvoi introduit par le requérant.

Par un arrêt n° 221.986 du 10 janvier 2013, le Conseil d'État déclare irrecevable, à défaut d'intérêt, le recours en annulation introduit contre la décision du 1^{er} juin 2011.

Entre-temps, le 2 mai et le 20 juin 2012, les sociétés Full Security s.a. et Protection Unit s.a. ont introduit une demande de carte d'identification d'agent de gardiennage en faveur du requérant.

Dans deux courriers recommandés des 16 et 29 juillet 2012, la partie adverse attire l'attention du requérant sur le fait qu'en date du 1^{er} juillet 2011, il a fait l'objet d'une décision du ministre de l'Intérieur constatant qu'il ne répondait pas aux conditions de sécurité fixées par l'article 6, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et que l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°, de ladite loi précise que les membres du personnel d'exécution ne peuvent pas avoir fait l'objet, au cours des trois années qui précèdent, d'une décision du ministre de l'Intérieur établissant qu'ils ne répondaient pas aux conditions de sécurité susvisées. Elle ajoute que la loi précise que la condition mentionnée au 11° ne s'applique pas lorsque, postérieurement à la décision du ministre de l'Intérieur, les autorités judiciaires déclarent que les faits sur lesquels la décision est basée ne sont pas établis ou lorsque l'intéressé fait valoir de nouveaux éléments par rapport à ceux sur lesquels la décision est basée. Elle poursuit en relevant que deux hypothèses se présentent: soit le requérant estime relever du régime d'exception, auquel cas il est invité à en avertir l'administration dans un délai de 14 jours; soit aucun élément nouveau ne figure au dossier et il sera alors considéré que le requérant ne satisfait pas à la condition prévue par l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°. La partie adverse rappelle au requérant que s'il fait l'objet d'une décision constatant qu'il ne répond pas à la condition visée à l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°, de la loi du 10 avril 1990, il ne pourra à nouveau entrer en ligne de compte pour l'obtention d'une carte d'identification qu'à partir du 1^{er} juillet 2014 puisque que l'incompatibilité visée par cette disposition ne sera levée qu'à partir de cette date.

Par un courrier du 9 août 2013, le conseil du requérant fait valoir des éléments qu'il estime nouveaux et de nature à le faire bénéficier de l'exception à l'application de l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°, de la loi du 10 avril 1990 précitée. Il expose que ce qui suit:

« [...]

Les motifs du refus précédent reposaient sur le fait que [le requérant] était poursuivi pour des faits passés le 8 mars 2008, faits qui auraient pu causer une condamnation à une peine d'emprisonnement pour coups et blessures.

Depuis le refus, il convient de constater que la condamnation définitive est une peine de travail et non d'emprisonnement (ce qui démontre la gravité relative des faits) mais aussi que la peine de travail a été exécutée à la satisfaction de tous.

Ces éléments nouveaux justifient un réexamen et la délivrance d'une carte de sécurité, notre client remplissant de manière suffisante les conditions légales pour que Madame le Ministre puisse lui accorder sa

confiance et en conséquence l'autoriser à exercer la profession d'agent de sécurité.
[...]».

Le 27 août, la partie adverse adresse au requérant un courrier rédigé comme suit:

« [...]

Je fais suite au courrier de votre avocat du 9 août 2013 concernant la demande de carte d'identification d'agent de gardiennage qui a été introduite pour vous par les entreprises de gardiennage FULL SECURITY SA et PROTECTION UNIT SPRL.

Historique de votre dossier

Dans le cadre d'une précédente demande de carte d'identification, la Ministre de l'Intérieur de l'époque a constaté en date du 1^{er} juillet 2011 que vous ne répondiez pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. En conséquence, la carte d'identification comme personnel dirigeant et personnel d'exécution demandée par l'entreprise de gardiennage FULL SECURITY SA n'a pu vous être délivrée. Par un courrier recommandé de la même date, cette décision vous a été signifiée et il vous a été indiqué que vous disposiez d'un délai de 60 jours pour introduire un recours devant la Section du Contentieux administratif du Conseil d'État.

Par requête unique du 5 septembre 2011, vous avez introduit un recours en annulation et en suspension de la décision du 1^{er} juillet 2011 ci-dessus mentionnée.

Par son arrêt numéro 215.988 du 25 octobre 2011, le Conseil d'État a suspendu l'exécution de la décision ministérielle attaquée.

Le 2 mai 2012, l'entreprise de gardiennage FULL SECURITY SA a introduit pour vous une nouvelle demande de carte d'identification d'agent de gardiennage.

Le 20 juin 2012, l'entreprise de gardiennage PROTECTION UNIT SPRL a également introduit une nouvelle demande de carte d'identification d'agent de gardiennage pour vous.

Par son arrêt numéro 221.986 du 10 janvier 2013, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation introduite le 5 septembre 2011, faisant ainsi acquérir un caractère définitif à la décision du 1^{er} juillet 2011 constatant que vous ne répondiez pas aux conditions de sécurité.

Or, l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière stipule que les membres du personnel d'exécution doivent ne pas avoir fait l'objet, au cours des trois années qui précèdent, d'une décision du Ministre de l'Intérieur établissant qu'ils ne satisfaisaient pas aux conditions de sécurité fixées par l'article 6, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi précitée.

La condition mentionnée au 11° ne s'applique pas lorsque, postérieurement à la décision du ministre de l'Intérieur, les autorités judiciaires déclarent que les faits, sur lesquels la décision est basée, ne sont pas établis ou lorsque l'intéressé fait valoir de nouveaux éléments par rapport à ceux sur lesquels la décision est basée.

Par conséquent, mes services vous ont informé, par courrier recommandé du 16 juillet 2013, que les demandes de carte d'identification introduites pour vous étaient refusées sur base de l'article 6, alinéa 1^{er}, 11°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, à moins que vous ne puissiez produire de nouveaux éléments ou une décision des autorités judiciaires déclarant les faits non-établis.

Un délai de quatorze jours vous a été offert pour transmettre d'éventuels nouveaux éléments à mon administration.

Votre conseil nous a fait parvenir un courrier daté du 9 août 2013 dans lequel il avance l'argument selon lequel, depuis le refus, la condamnation définitive est une peine de travail et non d'emprisonnement. Il ajoute, attestation à l'appui, que la peine de travail a été exécutée à la satisfaction de tous. Ces éléments sont de nature, selon votre conseil, à rouvrir la procédure de délivrance de la carte d'identification d'agent de gardiennage.

Après vérification des éléments avancés par votre conseil, je constate que la Cour d'Appel de Liège a effectivement prononcé en date du 8 novembre 2011 un arrêt vous condamnant à une peine de travail de 175 heures pour des faits de coups et blessures volontaires. Le 2 mai 2012, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi que vous aviez introduit contre l'arrêt précité de la Cour d'appel. À la suite du rejet du pourvoi en cassation, cette décision est devenue définitive. Elle est d'ailleurs inscrite au casier judiciaire central.

Or, l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière stipule que les personnes qui exercent dans une entreprise de gardiennage une fonction d'exécution doivent répondre à la condition suivante:

"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, stupéfiants, 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.

Les personnes qui exercent l'activité visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, ne peuvent être déchues ou ne peuvent, dans les trois dernières années, avoir été déchues du droit de conduire un véhicule à moteur et doivent avoir satisfait aux examens éventuellement imposés en application de l'article 38 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière.

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^o, 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".

En l'espèce, eu égard à votre condamnation à une peine de travail de 175 heures pour des faits de coups et blessures prononcée par la Cour d'appel de Liège, je constate que vous ne répondez pas à la condition fixée à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière de sorte qu'aucune carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage ne peut vous être délivrée.
[..]».

Ce courrier contient la décision attaquée;

Considérant que le membre de l'auditorat soulève une exception d'irrecevabilité; qu'il estime que le recours est dépourvu d'intérêt pour le requérant puisque la partie adverse ne pouvait que constater qu'il ne satisfaisait pas à la condition prescrite par l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990, de sorte que, même à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, elle ne pourrait que refuser de délivrer au requérant les cartes d'identification demandées, sa compétence étant liée;

Considérant que cette exception est liée à la seconde branche du moyen unique;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o et 11^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, du principe de proportionnalité, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que «des principes généraux de bonne administration dont ceux des droits de la défense *audi alteram partem*»; qu'en une seconde branche, il expose que l'article 6, § 1^{er}, 1^o, emporte une interdiction professionnelle définitive pour les agents de sécurité qui ont été condamnés, même avec sursis, à une peine du chef de coups et blessures volontaires, ce qui vise toutes les peines, y compris la peine de travail; qu'il en déduit que les agents de sécurité condamnés à une peine très légère du fait d'une infraction relative à des coups et blessures sont exclus de l'exercice de leur profession alors que des personnes condamnées à des peines lourdes (jusqu'à six mois de prison) pour d'autres faits, peut-être plus graves, pourront obtenir une carte d'identification; qu'il estime que, de la sorte, des personnes se trouvant sans une situation comparable, à savoir des agents de sécurité, sont soumis à des traitements différents en violation du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

« L'article 6 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière en ce qu'il exclut toute personne de la profession d'agent

de sécurité pour autant qu'elle ait été condamnée pour des faits de coups et blessures à une peine quelle qu'elle soit, en ce compris à une peine de travail, alors que pour la majorité des infractions, dont celles prévues aux articles 433*decies* et suivantes aussi relatives à la sécurité des personnes, cette exclusion n'interviendra que pour une condamnation supérieure ou égale à six mois, est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution et proportionné aux buts poursuivis?»;

Considérant que la partie adverse répond qu'une question similaire a été posée à la Cour constitutionnelle qui y a répondu par son arrêt n° 128/98 du 3 décembre 1998;

Considérant que le requérant réplique que l'arrêt auquel la partie adverse fait référence concerne des militaires de carrière qui ne pouvaient devenir agent de sécurité après avoir quitté le service du ministère de la Défense et que la situation n'est donc pas comparable;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant, se référant notamment aux travaux préparatoires de la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, souligne que le but poursuivi par le législateur était «d'éviter les conséquences néfastes d'une peine de prison»; qu'il relève que, par ailleurs, lorsqu'il a créé les interdictions d'exercer la profession d'agent de sécurité, il n'existait pas de peine de travail de sorte qu'il était prévisible à ce moment que le juge recourrait à la suspension du prononcé lorsque les cas ne présenteraient pas le degré de gravité requis pour justifier une amende ou une peine de prison; que le requérant en déduit que l'interprétation de l'article 6 de la loi ne peut être restrictive et qu'il y a place pour un doute sur la volonté du législateur de sanctionner de manière aussi ferme des personnes faisant l'objet d'une peine voulue comme non porteuse d'exclusion sociale; que, par ailleurs, il relève que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 120/2013 du 7 août 2013, auquel le membre de l'auditorat fait référence pour considérer que la Cour a déjà répondu à la question formulée dans la requête, concernait un condamné à une peine de prison, qui soustrait le détenu à la vie sociale pendant un certain temps, et non un condamné à une peine de travail, qui, précisément tend à éviter ce type d'exclusion sociale, de sorte que la question qui se pose en la présente affaire ne peut être considérée comme ayant été tranchée par la Cour constitutionnelle, les hypothèses, les buts et les choix législatifs n'étant pas identiques; qu'il estime dès lors que la question suivante doit être posée à la Cour constitutionnelle:

« L'article 6 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière en ce qu'il exclut toute personne de la profession d'agent de sécurité lorsqu'elle a été condamnée pour des faits de coups et blessures même lorsque la condamnation est une peine de travail, alors que pour la majorité des infractions, dont celles prévues aux articles 433*decies* et suivantes aussi relatives à la sécurité des personnes, cette exclusion n'interviendra que pour une condamnation supérieure ou égale à six

mois, est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution et proportionné aux buts poursuivis et à celui poursuivi par les articles 37^{ter} et suivants du Code pénal soit justement d'éviter l'exclusion sociale du condamné?»;

Considérant d'office que l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, première phrase, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière dispose comme suit :

« Art. 5. Les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise, d'un service ou d'un organisme, visé à l'article 1^{er}, ainsi que les personnes qui siègent au conseil d'administration d'une entreprise ou d'un organisme [...], doivent satisfaire aux conditions suivantes:

1^o ne pas 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.

[...]»;

que l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, première phrase, de la même loi est, quant à lui, rédigé comme suit:

« Art. 6. Les personnes qui exercent, dans une entreprise, service ou organisme, visé à l'article 1^{er}, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1^o 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, à l'article 280 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.

[...]»;

Considérant que, par un arrêt de la cour d'appel de Liège, le requérant a été condamné une peine de travail de 175 heures pour des faits de coups et blessures volontaires; que, le 2 mai 2012, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit contre l'arrêt précité;

Considérant que les mots «ou à une autre peine» ont été ajoutés lors de la modification de l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 par l'article 8, 2^o, de la loi du 7 mai 2004 au motif que «cette disposition est vécue comme étant problématique car l'administration a déjà été confrontée à maintes reprises à des candidats agents de gardiennage, par exemple, qui, il est vrai, ont été condamnés à une peine correctionnelle du chef de vol, par exemple, mais qui ne peuvent

cependant être refusés car ils ont été condamnés à une lourde amende ou à une peine de travail et non à un emprisonnement» (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 2328/1, p. 27); que les termes «une autre peine» doivent donc être interprétés comme visant notamment la peine de travail;

Considérant que la question préjudicielle formulée par le requérant dans son dernier mémoire n'est pas identique à celle à laquelle la Cour constitutionnelle a répondu par son arrêt n° 120/2013 du 7 août 2013; qu'il y a lieu de la poser,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle:
«L'article 6 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière en ce qu'il exclut toute personne de la profession d'agent de sécurité lorsqu'elle a été condamnée pour des faits de coups et blessures même lorsque la condamnation est une peine de travail, alors que pour la majorité des infractions, dont celles prévues aux articles 433*decies* et suivantes aussi relatives à la sécurité des personnes, cette exclusion n'interviendra que pour une condamnation supérieure ou égale à six mois, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et proportionné aux buts poursuivis et à celui poursuivi par les articles 37*ter* et suivants du Code pénal soit justement d'éviter l'exclusion sociale du condamné?».

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt et un octobre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY