

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

**A R R Ê T**

n° 230.423 du 6 mars 2015

212.122/XV-2514

En cause :           **ROUSSEAU** Frédéric,  
                            ayant élu domicile chez  
                            Me L. DEMEZ, avocat,  
                            rue des Coteaux 227  
                            1030 Bruxelles,  
  
                            contre :  
  
                            **l'État belge**, représenté par  
                            le ministre de l'Intérieur.

---

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

Vu la requête introduite le 4 avril 2014 par Frédéric Rousseau, en ce qu'elle tend à l'annulation de la «décision de la Ministre de l'Intérieur du 4 février 2014 lui refusant la carte d'identification nécessaire à l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage»;

Vu l'arrêt n° 227.697 du 16 juin 2014 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

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 le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 5 février 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 mars 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M. Ph. JAQUEMYNS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 227.697 du 16 juin 2014;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution, des articles 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, 7, § 1<sup>er</sup>*bis* et 8 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du délai raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de la motivation matérielle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir;

qu'il expose:

- que l'acte attaqué le prive de la possibilité d'exercer une profession pour laquelle il dispose des qualifications imposées par la loi et que les manquements sur lesquels la décision attaquée se fonde ne peuvent être qualifiés de manquements déontologiques graves ou révélateurs d'un profil inadapté aux activités de gardiennage,
- qu'il n'est en aveu que pour avoir fait «sauter» des procès-verbaux de roulage établis à charge de M. Scarito, pour avoir consulté la BNG à la demande de cette même personne, et pour l'avoir avisé qu'il ne faisait l'objet d'aucune mesure de recherche, et que ces faits se sont produits de janvier 2005 à janvier 2008,
- que la cour d'appel de Mons a déclaré la prévention d'immixtion dans des fonctions de police non établie, et a retenu celle de violation du secret professionnel, en l'occurrence celle d'avoir consulté la BNG à la demande de Pietro Scarito et avoir avisé ce dernier qu'il ne faisait l'objet d'aucune mesure de recherche, et fait valoir que la cour a ordonné la suspension simple du prononcé de la condamnation pendant une période de 3 ans,
- que, selon lui, cela atteste du fait que la cour a considéré ces faits comme d'une gravité relative, et qu'elle l'a fait bénéficier de la mesure la plus

clémentine sur le plan pénal afin de ne pas compromettre son reclassement professionnel,

- qu'une appréciation différente ne se justifie que s'il existe dans le dossier d'autres éléments qui sont de nature à conduire à la conclusion qu'il ne répond pas au profil attendu d'un agent de gardiennage,
- que le dossier ne contient la mention d'aucun fait défavorable qui se serait produit après 2008, qu'il s'est amendé, qu'il a suivi en 2013 une formation d'agent de gardiennage et réussi l'examen psychotechnique,
- que le procureur du Roi confirme d'ailleurs qu'aux yeux de son office, ses dossiers judiciaires «ne paraissent pas constituer un obstacle à sa demande de carte d'identification d'agent de gardiennage»,
- qu'il met en évidence l'absence de répétition dans les faits, leur ancienneté et la satisfaction dont son employeur actuel témoigne dans plusieurs attestations,
- qu'il a entrepris de nombreuses démarches et fourni des efforts importants pour s'assurer un reclassement professionnel, et que les certificats qu'il a obtenus prouvent à suffisance qu'il dispose des capacités physiques et psychologiques pour exercer la fonction d'agent de gardiennage,
- que sa personnalité n'a pas été prise en compte, que la partie adverse a méconnu l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi du 10 avril 1990 précitée et violé le principe de proportionnalité, qu'eu égard à la motivation de l'acte attaqué, son passé pénal le poursuivra toute sa vie et un revirement de position ne paraît pas envisageable, que ce refus limite donc de manière disproportionnée son droit au travail, que la décision attaquée est d'autant plus disproportionnée qu'elle a été adoptée plus d'un an après l'introduction de la demande, que, même si aucun délai n'est prescrit, l'autorité doit statuer dans un délai raisonnable,

Considérant que la partie adverse répond:

- que l'article 23 de la Constitution peut recevoir une limitation législative et n'implique pas une protection particulière à l'égard d'une activité qui s'exerce en contravention à la loi prise en exécution de cette disposition,
- que la Cour d'Arbitrage a confirmé la conformité de la réglementation sur les entreprises de gardiennage dans son arrêt n° 124/98 du 3 décembre 1998,
- que la cour d'appel de Mons a pris une mesure de suspension du prononcé que le Code pénal lui permet d'octroyer, et que le ministre de l'Intérieur a pris une mesure administrative que la loi lui permet de prendre; que ces deux mesures sont différentes,
- que le requérant ne conteste pas la matérialité des faits retenus à son encontre mais bien leur qualification de manquements graves à la déontologie professionnelle,
- que le Conseil d'État a admis que même le classement sans suite d'une information pénale n'a pas pour effet d'empêcher l'autorité de prendre en considération les faits révélés par ladite information dans le cadre du pouvoir d'appréciation qu'elle exerce en vertu de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi du 10 avril 1990, qu'à plus forte raison, l'administration peut prendre en considération des faits ayant été jugés et pour lesquels le requérant a bénéficié d'une suspension du prononcé de la condamnation,

- que dans son arrêt *Devignon*, n° 189.059 du 22 décembre 2008, le Conseil d'État a souligné que «si la juridiction pénale a pu juger que les faits reprochés au requérant, d'un point de vue pénal, pouvaient faire l'objet de la suspension du prononcé, cette appréciation ne lie pas l'autorité administrative, celle-ci n'étant liée que par la matérialité des faits établie par le jugement; que du reste, les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les mêmes faits selon la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir, ici, la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, à savoir, ici, l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative»,
- que la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la protection des citoyens repose sur le ministre de l'Intérieur, qu'il lui incombe de prendre les précautions nécessaires avant de délivrer une carte d'identification,
- qu'elle a fait usage de manière proportionnée et sans erreur manifeste de son pouvoir d'appréciation,
- que le requérant souligne que la non-répétition et l'ancienneté des faits doivent être prises en compte, que s'il est vrai que le dossier ne contient pas de nouveaux faits, les faits révélés par l'enquête sur les conditions de sécurité sont d'une gravité telle que celle-ci doit être prise en compte dans le cadre de l'examen du respect des conditions de sécurité, que le rapport de l'enquête révèle que le requérant a exercé la fonction d'inspecteur de police, que, dans l'exercice de cette fonction de confiance, il a commis des faits ayant conduit d'une part à une sanction de l'autorité disciplinaire, et d'autre part, à une décision des autorités judiciaires, que les faits commis ont donné lieu à la décision du collège de police de la zone de police Mons-Quévy de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office à compter de sa suspension provisoire urgente par mesure d'ordre prise le 21 janvier 2008, que, dans le cadre de ces mêmes faits, la cour d'appel de Mons s'est prononcée dans son arrêt du 7 avril 2010 et a déclaré établie à charge du requérant la prévention de violation du secret professionnel,
- que les faits commis sont d'autant plus inacceptables dans le chef d'un membre des services de police que le requérant savait à cette époque que des dossiers judiciaires étaient ouverts concernant M. Scarito, que les renseignements transmis par le requérant auraient pu permettre à celui-ci de quitter le pays alors qu'il était impliqué dans une affaire de grand banditisme,
- qu'en cas de suspension de la condamnation, la culpabilité du délinquant est établie, que la cour d'appel de Mons indique que la suspension est accordée en vue d'éviter un déclassement professionnel mais n'indique nullement qu'elle souhaite éviter que l'accès au secteur spécifique du gardiennage soit refusé au demandeur, secteur plus sensible que d'autres secteurs économiques,
- qu'elle a exposé, dans l'acte attaqué, les raisons, non critiquées et établies matériellement, pour lesquelles elle considère les faits révélés comme particulièrement graves dans le cadre de l'exercice d'activités de gardiennage,
- qu'elle n'a pas méconnu les principes du raisonnable et de la proportionnalité, ni commis d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle explique dans l'acte attaqué les motivations qui ont mené à l'adoption de cette décision,

- que l'acte attaqué n'a pas pour effet de priver le requérant, de manière définitive, de l'accès au secteur de gardiennage, que l'intéressé peut toujours redemander une carte d'identification d'agent de gardiennage à l'expiration du délai de trois ans, qu'il n'appartient pas au requérant de préjuger de la future position de l'autorité administrative à l'issue d'une nouvelle demande de délivrance de carte d'identification,
- qu'en ce qui concerne la violation du principe du délai raisonnable, le Conseil d'État a déjà jugé dans son arrêt *Middernacht* que «le demandeur n'a pas d'intérêt au moyen; qu'en effet, en cas d'annulation de la décision de refus attaquée, la partie adverse est tenue de se prononcer à nouveau sur la demande de carte d'identification du demandeur par une décision qui sera nécessairement encore plus tardive; qu'en d'autres termes, retenir le moyen pris du dépassement du délai raisonnable comme sérieux ou fondé ferait obstacle à ce que l'autorité administrative puisse encore statuer sur ladite demande en telle sorte que le demandeur ne pourrait jamais obtenir la carte d'identification;(...)»,
- et que l'arrêt n° 227.697 a rejeté la demande de suspension après avoir examiné le moyen;

Considérant que l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière 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 bis</sup>»;

que l'article 7, § 1<sup>er bis</sup>, de la même loi est rédigé comme suit:

«§ 1<sup>er bis</sup>. 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 de liens suspects avec le milieu criminel.»;

Considérant que l'acte attaqué se fonde sur le fait que le requérant, qui était à cette époque inspecteur de police, a entretenu, de 2005 à 2008, des relations avec le milieu criminel et spécifiquement avec le dénommé Pietro Scarito, renseigné comme étant membre du grand banditisme, qu'il a notamment consulté à la demande de ce dernier la BNG et l'a ainsi avisé qu'il ne faisait l'objet d'aucune mesure de recherche; que ces faits sont matériellement établis et ne sont pas contestés par le requérant;

Considérant que la cour d'appel de Mons a opté pour la suspension simple du prononcé de la condamnation afin de ne pas nuire au reclassement professionnel du requérant; que si cette décision n'empêche pas la partie adverse d'apprécier la gravité des faits par rapport à ses propres critères, dans le contexte d'une police administrative reposant sur des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative, encore faut-il qu'elle apprécie la situation du requérant en tenant compte de la gravité des faits, de leur contexte, de leur ancienneté et du comportement adopté par le requérant depuis qu'ils ont été commis et sanctionnés, ainsi que de la personnalité du demandeur;

Considérant que les faits commis par le requérant dans le cadre de ses fonctions au sein des services de police témoignent de relations avec le milieu criminel, qui se sont étendues entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 18 janvier 2008; que plus de six ans se sont écoulés entre le dernier fait répréhensible et la décision attaquée, période pendant laquelle aucun comportement inadéquat n'a été reproché au requérant; qu'en particulier plus aucun lien avec le milieu criminel, avec lequel le requérant déclare avoir rompu tout rapport, n'a été observé; que l'arrêt de la cour d'appel avait déjà constaté que «le prévenu semble avoir pris conscience de son comportement inacceptable dans le cadre de sa fonction de policier et il a déjà été sanctionné professionnellement pour ce fait puisqu'il a été démis d'office de ses fonctions par décision du collège de police du 13 février 2009»; que le requérant a suivi avec succès diverses formations en rapport avec la sécurité et a exercé des fonctions dans ce domaine auprès d'institutions aussi «sensibles» que l'ambassade des États-Unis d'Amérique ou le SHAPE; qu'il produit des attestations de ses employeurs et du SHAPE, qui est un client particulièrement exigeant, qui émettent des appréciations élogieuses sur son travail; qu'en janvier 2014, le procureur du Roi de Mons a indiqué qu'aux yeux de son office, les faits reprochés au requérant ne paraissaient pas constituer un obstacle à sa demande de carte d'identification;

Considérant qu'en tant que la décision attaquée porte que «dans le cadre de vos moyens de défense, vous avancez l'argument selon lequel vous n'entretenez actuellement plus aucune relation avec le dénommé Pietro Scarito, sans pour autant apporter un quelconque élément permettant d'étayer votre argument», elle reproche au requérant de ne pas prouver une absence de fait, preuve dont on n'imagine guère comment elle pourrait être apportée; que l'absence d'une telle *probatio diabolica* ne peut raisonnablement lui être reprochée;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que la décision attaquée ne repose pas sur des motifs adéquats, et que, particulièrement compte tenu de l'ancienneté des faits et de la conduite sans reproche du requérant depuis plus de

six ans au moment où la décision attaquée a été prise, elle apparaît d'une sévérité manifestement déraisonnable; que le moyen est fondé;

## **D E C I D E :**

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

Est annulée la décision de la ministre de l'Intérieur du 4 février 2014 refusant à Frédéric Rousseau la carte d'identification nécessaire à l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le six mars deux mille quinze par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| Mme | C. DEBROUX,    | conseiller d'État,    |
| Mme | N. ROBA,       | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY