

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.643 du 16 octobre 2020

A. 227.925/XV-4.072

En cause : **EL MOUMNI Akim**,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie de Montigny, avocat,
square Eugène Plasky 92-94/001
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur
et des Réformes institutionnelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 avril 2019, Akim El Moumni demande l'annulation de « la décision du ministre de l'Intérieur du 1^{er} mars 2019 [...] en ce qu'elle [lui] interdit [...] d'exercer une quelconque fonction dirigeante, exécutive, administrative ou logistique au sein du secteur de la sécurité privée ou particulière ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Le requérant a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 octobre 2020 et les parties ont également été informées que l'affaire allait être traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un courrier du 28 septembre, l'affaire a été remise à l'audience du 15 octobre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nathalie de Montigny, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} Nathalie Puissant, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 24 janvier 2019, la partie adverse reçoit une demande introduite par la SPRL Security Partner en vue de l'obtention, pour le requérant, d'une carte d'identification d'agent de gardiennage.

2. Un extrait du casier judiciaire central, délivré le 28 janvier 2019 à la partie adverse, renseigne les condamnations prononcées à charge du requérant. Parmi celles-ci figure une condamnation pour coups et blessures involontaires, prononcée par défaut le 13 juin 2012 par le Tribunal de police de Bruxelles.

3. Par un courrier recommandé daté du 1^{er} mars 2019, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur écrit au requérant qu'en raison de cette condamnation, il ne répond pas « à la condition d'exercice fixée à l'article 61, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière de sorte qu'aucune carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage ne peut [lui] être délivrée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

La SPRL Security Partner en est informée par un courrier recommandé daté du même jour.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, de l'erreur de droit et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, le requérant rappelle que l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, prévoit que les personnes qui exercent une fonction d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage, d'un service de sécurité ou d'un organisme de formation, doivent satisfaire à la condition de « ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière ». Il relève que la décision attaquée est motivée par la considération qu'il a été condamné en date du 13 juin 2012 pour des faits de coups et blessures involontaires. Il estime que de tels faits sont liés à la police de la circulation routière, de sorte qu'ils ne peuvent valablement justifier la décision querellée. Il précise en ce sens que la condamnation fait suite à un accident de la circulation routière dans le cadre duquel « il a renversé accidentellement une femme qui voulait traverser le boulevard ». Il estime que les coups et blessures qui lui sont reprochés sont les conséquences d'un accident de la circulation et s'inscrivent dans un contexte de police de la circulation routière, de telle sorte qu'il devrait bénéficier de l'exception prévue à l'article 61, 1°, précité.

Dans une deuxième branche, il relève que l'extrait du casier judiciaire central du 28 janvier 2019 comporte des données qui ne pouvaient être utilisées par la partie adverse pour justifier sa décision. Il précise, à cet égard, que l'extrait de casier judiciaire joint à la demande de renouvellement de sa carte d'agent de gardiennage - pourtant spécifiquement délivré dans cette finalité - ne mentionne pas la condamnation du 13 juin 2012, précitée.

Dans une troisième branche, il fait valoir qu'en égard à la teneur de l'extrait de casier judiciaire produit à l'appui de la demande de renouvellement de sa carte d'agent de gardiennage, il « était légitimement en droit de considérer qu'il satisfaisait aux conditions requises » par l'article 61, 1°, précité.

Dans son mémoire en réplique, en ce qui concerne la première branche, il indique que, bien qu'ayant été condamné par un jugement du 13 juin 2012 à une peine correctionnelle, cette condamnation est liée à une infraction de la circulation puisque, si tel n'avait pas été le cas, le tribunal de police n'aurait pas été compétent pour juger l'affaire et qu'il aurait été jugé par le tribunal correctionnel.

S'agissant de la deuxième branche, il précise qu'il ne pouvait s'attendre à un refus de délivrance d'une carte d'identification d'agent de gardiennage puisque les informations disponibles sur l'extrait de casier judiciaire qui lui avait été fourni dans le but d'obtenir une telle carte, ne mentionnaient aucune condamnation de nature à empêcher sa délivrance. Il ajoute que l'examen effectué par la partie adverse doit être objectif et qu'il ne peut reposer sur d'autres éléments que ceux fournis dans le cadre de la demande d'extrait de casier judiciaire.

Au sujet de la troisième branche, il réitère l'argumentation qui figure dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, il relève, à propos de la première branche, que c'est uniquement la compétence du juge de police qui doit être considérée (qui règle la police de la circulation routière) et non le type de peine infligée (au sens de l'article 601bis du Code judiciaire). Il souligne que les coups et blessures rentrent dans le champ d'application de l'article 33, § 2, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et que la déchéance du droit de conduire, à laquelle il a également été condamné par le même jugement, est prévue par l'article 38, § 1^{er}, 2°, de cette loi.

Dans la seconde branche, il soutient qu'il convient de tenir exclusivement compte du casier judiciaire central du 19 janvier 2019 tel qu'il est disponible et accessible non seulement dans le chef du requérant mais également vis-à-vis des tiers et de considérer que n'y figure aucune infraction contraire au prescrit de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

En ce qui concerne la troisième branche, il fait valoir que si cette condition avait été essentielle, le législateur aurait conditionné l'inscription à la formation à une enquête de moralité ou au dépôt d'un extrait de casier judiciaire central tel que disponible pour les services de police afin d'éviter au candidat ayant commis une telle infraction qu'il ne se présente à la formation, ne la paie, ne la réussisse et ne se voit ensuite opposé une fin de non-recevoir de son dossier d'obtention d'une carte d'agent de gardiennage.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Première branche

L'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, dispose ce qui suit :

« Les personnes visées à l'article 60 doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1° ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visées à l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière;

[...] ».

L'acte attaqué, qui refuse la délivrance d'une carte d'agent de gardiennage, est justifié par l'application de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et par la considération que le requérant a fait l'objet d'une peine correctionnelle infligée par un jugement du Tribunal de police de Bruxelles du 13 juin 2012, de telle sorte qu'il ne répond pas à la condition établie par cette disposition.

L'exception prévue par l'article 61, 1°, de la loi précitée ne concerne que les infractions « à la réglementation relative à la police de circulation routière », c'est-à-dire celles prévues par ou en vertu de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968. Ni le fait qu'une condamnation soit prononcée par le tribunal de police ni celui que l'infraction ait été commise dans le cadre d'un accident de la circulation ne suffisent à ce que cette exception, qui est de stricte interprétation, trouve à s'appliquer.

Ce n'est pas cette loi mais bien l'article 418 du Code pénal qui dispose qu'« [e]st coupable d'homicide ou de lésion involontaires, celui qui a causé le mal par défaut de prévoyance ou de précaution, mais sans intention d'attenter à la personne d'autrui », cette dernière disposition figurant dans le livre I^{er}, titre VIII, intitulé « Des crimes et des délits contre les personnes ». L'article 420, alinéa 2, du Code pénal précise à cet égard que, lorsque les coups ou les blessures involontaires sont la conséquence d'un accident de la circulation, l'emprisonnement sera de huit jours à un an et l'amende de 50 euros à 1.000 euros, c'est-à-dire des peines correctionnelles.

La circonstance que l'article 33, § 2, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, considère les coups et blessures comme une circonstance aggravante du

délit de fuite et que l'article 38 permet au juge d'assortir la condamnation d'une déchéance du droit de conduire n'implique pas qu'une condamnation correctionnelle fondée sur le Code pénal pourrait être requalifiée par l'autorité administrative ou par le Conseil d'État en infraction à la réglementation relative à la police de circulation routière.

Eu égard à la condamnation qu'il a encourue sur la base des articles 418 et 420 du Code pénal, le requérant ne peut pas bénéficier de l'exception prévue à l'article 61, 1°, *in fine*, de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

IV.2.2. Deuxième branche

L'enquête sur les conditions de sécurité, encadrée par les articles 65 à 75 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et à laquelle le requérant a consenti, a précisément pour finalité de permettre au SPF Intérieur d'obtenir des informations plus étendues que la simple consultation de l'extrait du casier judiciaire central prévue par l'article 595 du Code d'Instruction criminelle, dans lequel certaines peines, dont les condamnations à des peines d'emprisonnement de six mois au plus et les condamnations à des peines d'amende ne dépassant pas 1.500 euros, ne sont plus mentionnées après un délai de trois ans à compter de la date de la décision judiciaire définitive qui les prononce.

L'accès au casier judiciaire pour les agents du SPF Intérieur est réglé par l'article 268 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, qui dispose ce qui suit :

« Afin d'examiner dans quels cas une demande d'avis doit être introduite, comme le prévoit l'article 18, alinéa 2, pour la vérification des conditions relatives aux personnes telles que visées aux articles 61, 1°, et 6°, et des conditions d'autorisation telles que visées aux articles 32, 37 et 40, ainsi que dans quels cas une autorisation doit être retirée ou le droit d'une personne à exercer les activités visées dans la présente loi doit être retiré ou suspendu :

1° les personnes qui veillent à l'application correcte de la loi, désignées par un arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée, ont accès gratuitement et directement aux données figurant dans le casier judiciaire central, à l'exception des :

- a) décisions annulées sur la base des articles 416 à 442 ou des articles 443 à 447bis du Code d'instruction criminelle;
- b) décisions de rétractation prises en vertu des articles 10 à 14 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle;
- c) condamnations et des décisions prononcées sur la base d'une disposition ayant fait l'objet d'une abrogation, à la condition que l'incrimination pénale du fait soit supprimée;
- d) condamnations ayant fait l'objet d'une mesure d'amnistie;

2° un collaborateur du parquet, détaché à cette fin auprès du SPF Intérieur, a un accès direct à la fiche nationale des antécédents auprès des parquets ».

Au vu de cette disposition, les agents du SPF Intérieur ont le même accès au casier judiciaire que les agents visés à l'article 593 du Code d'Instruction criminelle, à savoir un accès à toutes les condamnations qui apparaissent dans le casier judiciaire, sans limite dans le temps, sauf si ces condamnations ont fait l'objet d'une amnistie, d'une annulation, d'une rétractation ou d'une abrogation de leur fondement légal.

L'article 61, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, n'a pas non plus fixé de limite dans le temps pour les condamnations correctionnelles. Même une condamnation ne figurant plus sur un extrait du casier judiciaire délivré en application de l'article 595 du Code d'Instruction criminelle, parce que la décision judiciaire définitive qui la prononce date de plus de trois ans, peut être prise en considération.

L'absence de mention d'une condamnation sur un extrait du casier judiciaire central n'a pas pu créer une attente légitime dans le chef du requérant dès lors qu'il devait nécessairement avoir connaissance de l'existence de cette condamnation par la signification du jugement qui l'a prononcée.

IV.2.3. Troisième branche

Le requérant a pris l'initiative de s'inscrire à une formation d'agent de gardiennage alors qu'il ne pouvait ignorer qu'il a fait l'objet d'une condamnation correctionnelle. Le paiement des frais d'inscription et la réussite de cette formation ne créent pas un droit acquis à l'obtention d'une carte d'agent de gardiennage, les conditions fixées par l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, étant cumulatives.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris « de l'exception d'illégalité de [l'article 61, alinéa 1^{er}, 1^{er} point, de la loi du 2 octobre 2017, précitée] en l'absence de proportionnalité de la mesure adoptée eu égard à l'analyse de l'objectif poursuivi par le législateur en conditionnant l'exercice de la profession d'agent de sécurité ainsi que la violation des attentes légitimes du requérant ».

Le requérant relève que la partie adverse a considéré qu'une condamnation à une peine d'amende, pour des faits de coups et blessures involontaires ayant eu lieu dans le cadre d'un accident de la circulation et sans que la personne concernée n'ait commis des faits de violence physique ou verbale, constitue une cause d'incompatibilité d'exercice de la profession d'agent de gardiennage. Il estime qu'une telle appréciation ne respecte pas la *ratio legis* de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et que lui interdire l'exercice de la profession d'agent de gardiennage, constitue une mesure disproportionnée. Il cite un arrêt n° 203.228 du 22 avril 2010 à l'appui de son argumentation.

Dans son mémoire en réplique, il cite des extraits des travaux préparatoires de la loi du 2 octobre 2017, précitée. Il rappelle que, dans la législation antérieure, l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ne concernait que le personnel dirigeant d'une entreprise de gardiennage mais qu'elle a été étendue par la loi précitée à tous les agents de gardiennage. Il souligne que, lors des discussions au sein de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants des difficultés pratiques et des conséquences disproportionnées ont été évoquées tandis que la section de législation du Conseil d'État préconisait dans son avis n° 60.619/2 du 25 janvier 2017 d'établir une liste claire et exhaustive d'infractions, suggestion qui n'a cependant pas été suivie par le législateur.

Dans son dernier mémoire, il fait valoir que l'article 23 de la Constitution garantit le libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels. Il relève également que l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège de même cette liberté, ainsi que l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il souligne que l'article 52, § 1^{er}, de la Charte ne permet une atteinte à cette liberté que dans le respect du principe de proportionnalité qui est reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne. Il estime qu'afin de se conformer à ce principe général de proportionnalité, le législateur aurait pu, par exemple, limiter la portée des conséquences d'une sanction correctionnelle ou criminelle et exclure toutes les infractions liées à des accidents de la circulation et qu'il aurait pu également limiter la durée de l'interdiction, éventuellement même l'assortir de conditions probatoires de manière à ce qu'à l'issue de cette période, le candidat agent de gardiennage puisse se voir offrir la possibilité de pratiquer l'activité professionnelle de son choix. À défaut d'avoir prévu une telle limitation, il soutient que la loi du 2 octobre 2017, précitée, et plus précisément son article 61, restreint sans justification raisonnable, et partant sans respecter le principe de proportionnalité, le libre choix à une activité professionnelle.

V.2. *Appréciation*

Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qui concerne l'action des États membres, est défini à l'article 51, paragraphe 1^{er}, de celle-ci, aux termes duquel les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Cette disposition confirme ainsi la jurisprudence constante de la Cour de Justice selon laquelle les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais ne sauraient être d'application en dehors de telles situations (CJUE, 8 mai 2014, C- 483/12, §§ 17 et 18). Le requérant ne démontrant pas l'existence d'un lien de rattachement de sa situation avec la mise en œuvre du droit de l'Union, le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris, dans le dernier mémoire, de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le moyen n'est pas recevable non plus en tant qu'il est pris, également dans le dernier mémoire, de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à défaut de précision sur la manière dont cette disposition serait violée.

Conformément à l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'avis donné par la section de législation sur un avant-projet de loi est destiné à éclairer le Gouvernement et le Parlement au sujet, notamment, de la conformité de cet avant-projet aux normes supérieures. Toutefois, la section du contentieux administratif ne peut se fonder sur la seule circonstance qu'une observation formulée dans cet avis n'a pas donné lieu à une modification d'un projet de loi pour refuser d'appliquer la disposition législative qui en a résulté.

L'exception d'illégalité, consacrée par l'article 159 de la Constitution, ne concerne, selon les termes de cette disposition, que « les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux » et non les normes ayant force de loi.

La section du contentieux administratif du Conseil d'État ne peut écarter l'application d'une norme législative que dans deux cas limités : si cette norme est contraire à une règle de droit international directement applicable ou si la Cour constitutionnelle a jugé que cette norme viole les dispositions constitutionnelles qu'elle est chargée de contrôler.

Le requérant n'invoque pas de manière recevable la violation d'une règle de droit international et ne formule aucune demande de question préjudicielle dans ses écrits de procédure.

Il en résulte que l'application de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, ne peut être écartée.

Le second moyen n'est pas fondé.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 16 octobre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart