CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.097 du 16 janvier 2013

A. 203.244/XV-1838

En cause : **NSAMELA** Victor,
ayant élu domicile chez
Me E. KIAKU, avocat,
avenue Louise 500
1050 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 décembre 2011, par laquelle Victor NSAMELA demande l'annulation de la décision prise le 17 octobre 2011 par le ministre de l'Intérieur ayant pour objet le refus partiel 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'État;

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

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 janvier 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me A. MANZANZA MANZOA, *loco* Me E. KIAKU, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme. A.-L. DE CREM, attaché, comparaissant 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Les 12 juillet 2010, 5 août 2010, 1er octobre 2010 et 27 juillet 2011, diverses entreprises de gardiennage ont introduit auprès du S.P.F. Intérieur, direction générale sécurité et prévention, une demande de carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant. Ces demandes de carte visent l'exercice des activités de surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers ainsi que de contrôle de personnes à l'exception du gardiennage mobile, des activités d'inspecteur de magasin et de surveillance des cafés et lieux où l'on danse.

Le 28 janvier 2011, le rapport d'enquête sur les conditions de sécurité révèle l'existence d'un procès-verbal daté du 1er décembre 2007 pour un fait de port illégal d'armes prohibées, plus précisément une matraque télescopique et un spray lacrymogène, dossier classé sans suite par le procureur du Roi. Dans son avis du 22 février, la Commission «enquête sur les conditions de sécurité» instituée auprès de la partie adverse estime que le requérant ne satisfait pas à ces conditions.

Le 6 avril, la partie adverse informe le requérant de ce qu'elle envisage de ne pas délivrer les cartes d'identification d'agent de gardiennage sollicitées et qu'il dispose d'un délai de quarante jours ouvrables à compter de la réception de la décision pour transmettre ses moyens de défense. Le requérant ne fait pas usage de cette possibilité.

Par un courrier du 17 octobre, la partie adverse informe le requérant qu'il ne satisfait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

Il s'agit de la décision attaquée, qui est motivée notamment comme suit :

> «[…] Le rapport d'enquête relatif aux conditions de sécurité a, notamment, révélé la présence, dans votre chef, d'un fait de port illégal d'armes prohibées datant du 1ér décembre 2007. Les faits peuvent êtres résumés comme suit:

Lors d'un contrôle dans une galerie commerçante, vous êtes retrouvé en possession de deux armes prohibées soit une matraque télescopique (longueur totale 60 cm; refermée 23 cm) et un spray lacrymogène.

Selon vos déclarations vous avez acheté ces objets aux abattoirs d'Anderlecht et vous ignoriez qu'il s'agissait d'armes prohibées. Vous les avez acquises pour vous défendre en cas d'agression car vous avez déjà été victime de ce genre de faits. Vous expliquez ne jamais avoir utilisé ces armes et juste les porter sur vous pour vous promener.

Le spray lacrymogène est à moitié vide. Interpelé à ce sujet vous répondez que c'est parce que vous l'avez passé à un ami qui a joué avec devant vous.

Vous faites abandon volontaire des deux armes.

Le profil visé à l'article 7, § 1er*bis* de la loi se réfère au respect des droits fondamentaux des citoyens et donc au respect de leur intégrité physique. Ce profil se réfère également à l'intégrité du candidat agent de gardiennage et à sa capacité à faire face à des comportements agressifs de la part de tiers et à se maitriser dans de telles situations.

L'on attend ainsi de tout agent de gardiennage qu'il puisse résoudre les situations qui se présentent à lui de manière pacifique et non conflictuelle. Il m'appartient donc de vérifier si vous paraissez apte à gérer des situations conflictuelles de manière adéquate, soit en privilégiant une approche psychologique et non violente.

Le profil se réfère également à l'intégrité du candidat agent de gardiennage. Sur ce point, l'on peut attendre d'une personne intègre qu'elle respecte les législations en vigueur, et plus particulièrement celles relatives aux armes et à la sécurité privée.

Si tout agent de gardiennage doit satisfaire à ces exigences, il convient d'être plus attentif encore dans cet examen lorsque l'agent demande à exercer des activités de contrôle de personnes. En effet, cette activité implique des rapports fréquents avec d'autres personnes et donc potentiellement plus de conflits à gérer que dans l'exercice d'autres activités de gardiennage. L'agent qui désire donc exercer des activités de contrôle de personnes doit avoir fait preuve d'une attitude irréprochable sur ces points.

Vous avez été retrouvé porteur de deux armes prohibées, soit une matraque télescopique et un spray lacrymogène. Interrogé sur vos motifs quant au fait de porter ces armes, vous avez expliqué que vous les aviez acquises afin de vous défendre en cas d'agression. Vous avez ajouté avoir déjà été agressé dans le passé. Vous avez également précisé ne jamais avoir fait usage des armes en question. Les verbalisants ont toutefois constaté que le spray lacrymogène était à moitié vide. Vous avez alors expliqué l'avoir passé à un ami qui avait joué avec devant vous.

Lors de ce fait, vous avez donc estimé que détenir des armes prohibées constituait une réponse adéquate contre une agression et ce parce que vous avez déjà été agressé par le passé.

Bien que vous ayez déclaré ignorer qu'il s'agissait là d'objets interdits vous ne pouviez pas ignorer qu'il s'agissait là d'une potentielle réponse violente à une éventuelle agression. Par ailleurs, tout citoyen doit connaître les législations en vigueur et, notamment, celles relatives aux armes. Vous ne pouviez donc pas être sans ignorer que vous ne pouviez pas être en possession d'armes prohibées, soit un spray lacrymogène et une matraque.

En ce faisant, vous vous êtes conduit de manière non intègre et avez démontré que vous préconisiez le recours à une réponse violente en cas

de conflit potentiel. Le fait que vous avez déjà subi des agressions par le passé ne justifie en rien votre comportement.

Par ailleurs, le spray lacrymogène retrouvé sur vous était à moitié vide et avait donc été utilisé. Selon vos explications c'est un ami à qui vous l'aviez confié qui avait joué avec devant vous. Ces explications apparaissent cependant peu crédibles. En tout état de cause, soit vous avez bien utilisé le spray lacrymogène et avez non seulement préconisé une attitude violente mais avez aussi apporté une réponse violente à un conflit, soit vous avez eu une attitude légère avec une arme prohibée puisque vous l'auriez confiée à un ami qui se serait amusé avec devant vous ce qui tend à démontrer un certain manque d'intégrité dans votre chef. Dans les deux cas, le comportement que vous avez apporté me fait douter de votre conformité au profil.

Ce fait de port illégal d'armes prohibées et votre comportement vis-à-vis du spray démontrent que vous ne répondez pas au profil des agents de gardiennage tel que défini par la loi et ce tel qu'il doit être appliqué pour exercer des activités de contrôle de personnes. Ces faits, indépendamment du fait qu'ils se sont produits dans votre vie privée portent ainsi atteinte à la confiance que l'on peut placer en vous en tant que candidat agent de gardiennage pour l'exercice d'activités de contrôle de personnes.

Ces fait ne sont, par contre, pas de nature à porter atteinte à la confiance placée en vous afin d'exercer des activités de surveillance et protection des biens mobiliers ou immobiliers.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8° de la loi précitée et ce telles qu'appliquées pour l'exercice d'activités de contrôle de personnes.

Par contre, je constate que vous satisfaites aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8° de la loi précitée et ce telles qu'appliquées pour l'exercice d'activités de surveillance et protection de biens mobiliers et immobiliers à l'exception du gardiennage mobile.

Veuillez communiquer cette décision aux entreprises de gardiennage concernées et ce, dans les cinq jours.

[…]»;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 149 de la Constitution selon lequel «Tout jugement est motivé», des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe selon lequel à l'impossible nul n'est tenu; qu'il fait valoir que la motivation de l'acte attaqué ne tient nullement compte de la réalité et fait preuve d'absence de raison dans son analyse de la situation, que s'il est vrai que l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 sur les activités de gardiennage exige le respect d'une déontologie propre à l'exercice de ce métier, il n'est pas démontré à suffisance dans la décision litigieuse que ces règles ont été violées; qu'il fait valoir qu'il n'a jamais troublé l'ordre public, que, lors de son contrôle, il était en possession d'armes prohibées dont il n'a jamais fait usage et qu'on ne peut lui faire un procès d'intention; qu'il insiste en précisant que les objets vendus aux abattoirs sont toujours des objets usagés et non des objets neufs, et que l'état du spray trouvé à moitié vide ne prouve en rien qu'il en aurait fait usage; qu'il souligne que la

motivation de la décision ne peut se baser que sur des faits établis et non sur des hypothèses ou des insinuations; que, selon lui, il est totalement dépourvu de toute logique de penser qu'un jeune homme de 19 ans trouvé avec deux armes prohibées représente un danger à 23 ans alors même qu'il a réussi une formation de sécurité qui comporte des examens comprenant la maîtrise de la violence, le contrôle de ses émotions, un test psychologique, *etc*.; qu'il soutient, de plus, que la décision manque de cohérence en lui accordant la possibilité d'exercer le gardiennage des biens mobiliers et immobiliers à l'exception du gardiennage mobile, alors qu'il est appelé tous les jours à être en contact avec le public; qu'il invoque son jeune âge au moment des faits et son absence d'antécédent judicaire;

Considérant que la partie adverse répond en soulignant que la décision attaquée consiste en un refus partiel de carte d'identification d'agent de gardiennage; qu'elle précise avoir considéré que le requérant ne satisfaisait pas aux conditions de sécurité uniquement pour l'exercice d'activités de contrôle des personnes; que, concernant la motivation de l'acte attaqué, elle précise que l'article 149 de la Constitution n'est applicable qu'aux jugements et non aux actes administratifs, et expose que sa décision remplit l'obligation de motivation formelle prévue par la loi du 29 juillet 1991, précitée; qu'elle constate que la décision attaquée énonce son fondement légal, à savoir l'article 6, alinéa 1er, 8°, de la loi du 10 avril 1990, précitée, et reprend clairement les faits qui la sous-tendent; qu'elle estime que les déclarations faites par le requérant à la police montrent une prédisposition à l'usage de la violence, puisqu'il a indiqué que les armes en sa possession pourraient, le cas échéant, servir à sa défense, étant donné qu'il a déjà été l'objet d'une agression dans le passé; qu'elle considère qu'en s'abstenant d'user de la possibilité de faire valoir ses moyens de défense, le requérant a acquiescé aux reproches qui lui étaient adressés; qu'enfin, elle rappelle que la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la protection des citoyens repose sur le ministre de l'Intérieur, et que, s'agissant des activités de gardiennage, elle doit garantir à la collectivité que seuls des individus présentant des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pourront évoluer dans le secteur de la sécurité privée et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre; qu'en l'espèce, elle estime n'avoir pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en prenant la décision attaquée, et considère que celle-ci est tout à fait compréhensible et suffisamment motivée en fait comme en droit, de sorte que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que l'article 149 de la Constitution n'est pas applicable aux actes administratifs; que le moyen, en tant qu'il est pris de sa violation, manque en droit; que l'acte attaqué explicite les motifs de droit et de fait pour lesquels la partie adverse a estimé devoir rejeter partiellement la demande; qu'en tant qu'il est pris de

la violation de l'obligation de motiver les actes administratifs en la forme, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que l'article 6, alinéa 1er, 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 1er, 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, § 1er*bis*»

et que l'article 7, § 1er*bis*, de la loi du 10 avril 1990 précitée est rédigé comme suit :

> « § 1er*bis*. Le profil souhaité du personnel, visé aux articles 5, alinéa 1er, 8°, et 6, alinéa 1er, 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.»;

que, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article 6, alinéa 1er, 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 et ancien et qui n'apparaît dès lors pas comme constitutif d'un manquement grave à la déontologie professionnelle; que, toutefois, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué prive partiellement le requérant de l'exercice de la profession d'agent de gardiennage en estimant qu'il ne satisfait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8°, de la loi du 10 avril 1990, précitée, telles qu'appliquées pour l'exercice d'activités de contrôle de personnes; que la partie adverse fonde l'acte attaqué sur un seul fait datant du 1er décembre 2007, soit près de 4 ans avant la décision attaquée; qu'il s'agit d'un fait bénin, dès lors que le requérant n'avait que 19 ans au moment où il a été pris en possession des deux armes prohibées et qu'il n'est aucunement prouvé qu'il aurait fait usage de celles-ci; que le procureur du Roi a classé le dossier sans suite; que le dossier administratif ne fait apparaître aucun autre élément négatif à propos de la conduite du requérant, de sorte que le fait à l'origine de l'acte attaqué doit être

considéré comme un fait isolé; que, dès lors, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation quand bien même la demande a été accueillie en ce qu'elle portait sur l'activité de protection des biens mobiliers et immobiliers à l'exception du gardiennage mobile; que le moyen unique est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision prise le 17 octobre 2011 par le ministre de l'Intérieur ayant pour objet le refus partiel d'une carte d'identification d'agent de gardiennage en tant qu'elle constate que le requérant ne satisfait pas aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1er, 8°, de la loi du 10 avril 1990 règlementant la sécurité privée et particulière pour l'exercice d'activités de contrôle de personnes.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le seize janvier deux mille treize par :

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

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY