

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.541 du 26 septembre 2008

G./A.172.605/VI-17.140

En cause : **MAZZITELLO** Aurelio,

ayant élu domicile chez
Me Frank DELPORTE, avocat,
Kon. Albertstraat, n° 13,
8520 Kuurne,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Vice-Premier
Ministre et Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 mai 2006 par Aurelio MAZZITELLO qui demande l'annulation de la décision du 2 mars 2006 du Ministre de l'Intérieur lui refusant la délivrance d'une carte d'identification d'agent de gardiennage;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2008 décidant d'examiner l'affaire par une chambre composée d'un membre conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 août 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2008 à 11 heures;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Frank DELPORTE, comparaissant pour la partie requérante et M. Philippe JAQUEMYNS, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. 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 de la cause sont les suivants :

1. Le 18 février 2002, le requérant consent à l'enquête de moralité visée à l'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, devenue entre temps loi réglementant la sécurité privée et particulière.

2. Le 15 avril 2003, une entreprise de gardiennage demande une carte d'identification pour le requérant.

3. Le 22 avril 2003, les services de la partie adverse demandent à la police fédérale l'exécution d'une enquête de moralité à propos du requérant.

4. Le 30 mars 2004, les services de la partie adverse demandent au procureur du Roi de Tournai de lui accorder l'autorisation de lever une copie de trois procès-verbaux relatifs au requérant et de lui communiquer les suites pénales réservées, la copie d'un éventuel jugement et d'éventuels autres procès-verbaux concernant le requérant.

5. Le 1^{er} avril 2004, le procureur du Roi de Tournai envoie aux services de la partie adverse la copie de deux des trois procès-verbaux et refuse la copie du troisième procès-verbal, le requérant étant mineur au moment des faits.

6. Le 25 avril 2005, l'inspecteur de police, chargé de l'enquête de sécurité, dépose le rapport d'enquête auprès des services de la partie adverse. Ce rapport indique que le requérant est concerné par trois faits se rapportant à sa moralité et faisant l'objet de trois procès-verbaux. Le premier daté du 21 décembre 2002 concerne "un port illégal d'armes prohibées", à savoir la possession par le requérant, lors d'un contrôle d'un lieu où le requérant assurait la sécurité, d'une matraque télescopique et de gants plombés

dans le véhicule du requérant et d'un couteau de 18 centimètres qu'il portait, manche vers le bas; le deuxième daté du 20 juillet 2002 a trait à des "coups et blessures volontaires réciproques (bagarre)" entre le requérant et son ancienne amie; le troisième daté du 10 novembre 1994 est relatif à "un port illégal d'armes prohibées", à savoir le port d'un couteau papillon par le requérant, alors mineur d'âge.

7. Le 29 juin 2005, les services de la partie adverse informent le requérant que le Ministre de l'Intérieur estime devoir refuser de lui délivrer une carte d'identification sur la base des deux premiers faits, qu'il lui est loisible de prendre connaissance de ce dossier dans un délai de quinze jours ouvrables et qu'il dispose d'un délai de trente jours ouvrables pour transmettre ses observations.

Le requérant n'a donné aucune suite à cette invitation, le pli contenant la lettre du 29 juin 2005 n'ayant pas été réclamé à la poste.

8. Le 13 octobre 2005, une autre entreprise de gardiennage demande l'octroi d'une carte d'identification pour le requérant qui a donné, le 7 octobre 2005, son consentement à l'enquête de moralité.

9. Le 2 mars 2006, le Ministre des Classes moyennes, signant "pour le Ministre de l'Intérieur, absent", prend la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" Monsieur,

Une demande a été introduite afin d'obtenir, pour vous, une carte d'identification comme agent de gardiennage. Afin de pouvoir exercer des activités de gardiennage, vous devez satisfaire aux conditions fixées à l'article 6 de la loi du 10 avril 1990.

Une de ces conditions est fixée par l'article 6, alinéa 1, 8/ de la loi précitée. Cet article stipule que les personnes qui exercent une fonction d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage doivent satisfaire aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice de celle-ci et ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.

L'article 7 prévoit que les personnes qui font l'objet d'une enquête relative aux conditions de sécurité doivent y avoir consenti préalablement et une seule fois. Vous avez consenti, le 18 février 2002, à ce qu'une telle enquête soit effectuée.

L'enquête qui a été réalisée par les services de police a révélé dans votre chef un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles qui sont importantes 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 Jean LEENDERS, fonctionnaire de liaison de la police fédérale (recherche fédérale);

Le rapport d'enquête fait, notamment, état de l'élément suivant :

- Procès-verbal numéro TN.36.L1.044669-02 daté du 21.12.2002 concernant des faits de port illégal d'armes prohibées.

Vous avez été mis au courant de ces faits et de l'éventualité d'un refus d'octroi de votre carte d'identification d'agent de gardiennage par le courrier du 29 juin 2005. 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 30 jours ouvrables pour faire valoir vos moyens de défense par lettre recommandée à la poste. Ce courrier est revenu avec la mention « non réclamé », malgré qu'il ait été envoyé à l'adresse correcte.

Considérant que le procès-verbal numéro TN.36.L1.044669-02 a été dressé à votre charge et concerne des faits de port illégal d'armes prohibées;

Que les faits peuvent être résumés comme suit :

Les services de police ont effectué, le 21 décembre 2003, un contrôle des portiers de la salle «le relais du vieux comté» où se déroulait une soirée. La police a procédé au contrôle du personnel de sécurité et vous a identifié comme étant la personne engagée par les organisateurs de la soirée pour assurer la sécurité. Lors de la fouille de votre véhicule, la police a découvert, entre les deux sièges avant, une matraque télescopique dans une gaine ainsi qu'une paire de gants «plombés». Dans la poche intérieure de votre veste, la police a découvert un couteau dans sa gaine (longueur totale : 18 cm).

Considérant que vous avez déclaré dans votre audition «lors de la fouille de mon véhicule automobile KRZ302, vous avez trouvé entre les deux sièges avant une matraque télescopique de 21 pouces que j'ai reçue en cadeau hier à ma copine. Je l'ai à titre de collection. A côté de ma matraque, se trouvait une paire de gants plombés. Enfin, dans ma poche intérieure droite, se trouvait un couteau à lame fixe, dans sa gaine. Je sais que j'ai enfreint la loi»;

Considérant que je ne dispose pas d'élément suffisant pour estimer que la paire de gants «plombés» est une arme prohibée;

Que donc, dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité, je ne tiens pas compte de la paire de gants ainsi retrouvée dans votre véhicule;

Considérant qu'il faut relever que, selon vos déclarations, la matraque télescopique mesurait 21 pouces et que le couteau était pourvu d'une lame fixe;

Qu'il convient également de relever que, selon les constatations de la police, le couteau retrouvé sur vous est un couteau sans garde, d'une longueur totale de 18cm, dont 10 cm de lame, le manche est en acier, de la même épaisseur que la lame;

Considérant qu'il y a lieu de relever que vous exercez des activités de portiers au moment des faits sans être titulaire d'une carte d'identification d'agent de gardiennage; qu'à cet égard, les verbalisants ont également dressé un procès-verbal numéro TN.35.L1.044673-02 pour des faits d'infractions relatives aux entreprises de gardiennage, de sécurité et aux services internes de gardiennage;

Considérant que l'objectif du législateur était non seulement la réglementation du secteur de la sécurité privée, mais également l'assainissement de celui-ci qu'à cet effet, les conditions de sécurité ont été créées afin d'empêcher l'accès à ce secteur aux personnes qui du fait de leurs antécédents judiciaires ou déontologiques peuvent constituer un danger pour la profession;

Considérant que les problèmes liés aux armes ont été à l'origine du souci du législateur d'assainir le secteur du gardiennage; que les faits de détention illégale ou de port illégal d'armes sont par conséquent particulièrement graves dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité;

Considérant que dans une société démocratique, les missions de gardiennage sont en principe accomplies sans arme; que le gardiennage armé est une exception faisant l'objet d'une autorisation expresse délivrée par le Ministre de l'Intérieur; que le gardiennage privé a, en effet, une fonction purement préventive, qu'on n'attend pas de l'agent de gardiennage qu'il défende avec une arme les biens qu'il surveille ou qu'il soit porteur d'armes prohibées lorsqu'il exerce ses fonctions d'agent de gardiennage;

Considérant que l'on attend d'un agent de gardiennage qu'il adopte un comportement adéquat et conforme à la volonté du législateur que pour les agents de gardiennage, un certain profil est recherché qu'il doit, plus que tout autre citoyen, respecter les réglementations en vigueur, en ce compris celles régissant les armes qu'il doit également être vérifié si celui-ci aurait tendance à recourir aux armes ou à la violence en cas de conflit;

Considérant qu'en l'espèce, vous avez été trouvé en possession d'une arme réputée prohibée, à savoir une matraque télescopique, retrouvée dans votre véhicule; que vous avez également été découvert porteur d'un couteau d'une longueur totale de 18 cm; que concernant la détention et le port de ces armes, vous avez reconnu avoir enfreint la loi;

Que vous avez justifié la détention de la matraque télescopique par le fait que vous l'aviez reçue de la part de votre copine et que vous la déteniez comme collection;

Que pareil argumentation peut difficilement être retenue; qu'en effet, cette matraque a été retrouvée dans votre véhicule entre les sièges avant de celui-ci, alors que vous exercez des activités d'agent de gardiennage dans une salle où se déroulait une soirée;

Que les verbalisants relèvent que «ces objets sont à portées de main du conducteur»;

Que le lieu de la découverte de cette arme peut difficilement s'apprécier comme étant l'endroit où l'on place un objet faisant partie d'une collection;

Que votre justification ne peut donc être retenue;

Considérant que vous ne justifiez nullement la présence du couteau retrouvé dans votre veste;

Considérant qu'il y a lieu de relever que les verbalisants ont indiqué dans le procès-verbal ci-dessus référencé «lors de la fouille de sécurité du propriétaire du véhicule, nous découvrons, dans la poche intérieure gauche de sa veste, un couteau dans sa gaine, fixé le manche vers le bas. Il s'agit d'un couteau sans garde, d'une longueur totale de 18 cm, dont 10 cm de lame. Le manche est en acier, de la même épaisseur que la lame. Ce manche est entouré d'un lacet noir»;

Considérant que le fait d'avoir détenu dans votre véhicule une matraque télescopique et d'avoir porté un couteau d'une longueur totale de 18 cm alors que vous exercez des activités de gardiennage démontre une attitude et un profil contraire à celui d'un agent de gardiennage, exigé par le législateur;

Que ces faits sont constitutifs d'un manquement grave à la déontologie professionnelle des agents de gardiennage et porte atteinte à votre crédit;

Qu'en effet, on ne peut tolérer qu'un agent de gardiennage, eu égard à sa fonction préventive, ait été détenteur et porteur d'armes prohibées dans l'exercice de ses fonctions d'agents 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 1er, 8/ de la loi précitée.

Veillez en informer les entreprises de gardiennage concernées afin que celles-ci puissent prendre les mesures nécessaires.

[Voie de recours].";

Considérant que dans une première exception, la partie adverse excipe de la tardiveté du recours au motif que la décision attaquée a été notifiée par lettre recommandée le 2 mars 2006, que le délai de recours venait à échéance le 2 mai 2006, que le cachet apposé sur la requête par le greffe du Conseil d'Etat est celui du 4 mai 2006, de sorte que la requête est irrecevable;

Considérant que l'acte attaqué a été recommandé à la poste le jeudi 2 mars 2006; que le délai a dès lors commencé à courir au plus tôt le samedi 4 mars 2006 et est venu à échéance le 2 mai 2006; que le recours introduit par pli recommandé du 2 mai 2006 est dès lors recevable; que la première exception ne peut être accueillie;

Considérant que dans une seconde exception, la partie adverse expose que la requête est irrecevable pour ne pas contenir de moyen de droit et qu'elle ne contient aucun moyen d'annulation à l'appui du recours, étant la description de la règle de droit transgressée ainsi que de la manière dont elle l'a été;

Considérant que si le moyen unique est sommairement exposé, il n'en reste pas moins extrêmement compréhensible; que la partie adverse n'a eu aucune difficulté, sur le vu du mémoire en réponse, à en comprendre toute la portée pour réfuter l'argumentation du requérant; que la seconde exception ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un moyen unique libellé comme suit :

" Attendu que chaque décision administrative doit faire l'objet d'une pondération diligente des intérêts en cause, ce qui se traduit par la motivation;

tandis que :

première partie, les motifs ne sont pas vérifiables;

deuxième partie, les motifs ne sont pas pertinents;

troisième partie, l'autorité administrative disposant certes d'un pouvoir discrétionnaire ne peut agir de manière déraisonnable en utilisant une sévérité excessive.";

que le requérant expose que le refus attaqué "est motivé par des faits très contestables et par des soupçons", qu' "il est seulement collectionneur d'armes blanches et n'a jamais été impliqué dans de la violence, ni dans sa vie professionnelle ni dans sa vie privée", que les faits ont fait l'objet d'un classement sans suite par le procureur du Roi, que le Conseil d'Etat s'est prononcé à cet égard dans l'arrêt n/ 62.691 du 23 octobre 1996, que "le fait d'avoir un couteau sur soi (qui n'est pas une arme prohibée étant donné qu'il s'agit d'un couteau sans garde), ne peut être pertinent pour refuser l'accès au métier", que "le fait de détenir des armes prohibées est sans incidence étant donné qu'il s'agissait de pièces de collection qui traînaient dans la voiture garée plus loin, sans être cachées" et que "si ces faits ont donné lieu au refus de la carte, dans le chef d'une personne qui n'a jamais été impliquée dans d'autres faits, il s'agit d'une sévérité très excessive" qui justifie l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant ajoute que la partie adverse "ne répond que par une argumentation qui laisse détecter une sévérité excessive qui, dans ce contexte, équivaut à une licence d'octroyer la carte de manière tout à fait arbitraire" et que "si un fait ancien, qui a fait l'objet d'un sépot [classement sans suite], peut être assez pour refuser la carte, on est dans l'arbitraire, étant donné que 99 % des applicants ont déjà eu des accusations à leur égard, que, vu le sépot, le dossier n'a pas été examiné et que les droits de la défense étaient inexistantes";

Considérant que l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/, de la loi du 10 avril 1990 précité, qui constitue le motif de droit sur lequel s'appuie la décision attaquée, énonce ce qui suit :

" 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 :

[...]

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, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.";

qu'en l'espèce, la décision attaquée se base sur un fait, étant le port illégal d'armes prohibées, constaté dans un procès-verbal du 21 décembre 2002;

Considérant, en ce qui concerne l'exactitude matérielle de ce motif, que la partie adverse a sollicité et obtenu une copie du procès-verbal du 21 décembre 2002 dont il appert que les faits retenus (matraque télescopique dans le véhicule et port d'un couteau à l'occasion d'activités de gardiennage) sont établis; qu'ils n'ont d'ailleurs pas été contestés par le requérant lors de son interpellation par la police ni lors de la procédure administrative ayant conduit à la décision attaquée, le requérant n'ayant pas fait valoir son point de vue lorsque la partie adverse lui en a donné la possibilité; que la qualité éventuelle de collectionneur d'armes est sans pertinence au regard de la détention par le requérant, sur le lieu de ses activités professionnelles, d'armes prohibées et, du reste, non établie, le requérant ayant déclaré à la police que la matraque était un cadeau de la veille provenant de sa compagne; qu'enfin, le classement sans suite d'une information pénale n'a pas pour effet d'empêcher la partie adverse 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^{er}, 8/, de la loi du 10 avril 1990 précité;

Considérant, en ce qui concerne la pertinence des motifs et la proportionnalité de l'acte attaqué, que les faits reprochés au demandeur d'une carte d'identification doivent constituer, en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, 8/, de la loi du 10 avril 1990, "un manquement grave à la déontologie professionnelle"; que, par ailleurs, en soumettant l'exercice de cette profession à la délivrance préalable d'une carte d'identification, la loi du 10 avril 1990 précitée apporte une restriction à l'exercice d'un droit fondamental, étant le droit au travail, garanti par l'article 23 de la Constitution; que si le libre exercice des activités professionnelles n'est pas absolu et peut être limité par ou en vertu d'une loi, comme c'est le cas en l'espèce, ces limitations doivent toutefois pouvoir être justifiées par des impératifs d'intérêt général et revêtir un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs dont les objectifs ne peuvent dès lors être réalisés que d'une manière significativement plus difficile par l'utilisation d'autres mesures moins contraignantes;

Considérant, en l'espèce, que la partie adverse fonde l'acte attaqué sur un fait, étant le port illégal d'armes prohibées lors de l'exercice d'une activité de

surveillance de lieux et de personnes; que l'examen du respect des conditions de sécurité dans le chef d'un demandeur de carte d'identification peut ne pas se limiter à la simple matérialité du fait reproché et s'étendre à l'ensemble des circonstances entourant ce fait; qu'en l'espèce, le requérant ne conteste pas la matérialité des faits et reconnaît avoir enfreint la législation relative aux armes; que comme le soulève la partie adverse à juste titre dans la motivation de l'acte attaqué, la possession d'une telle arme dans un tel contexte est contraire tant au prescrit de la loi qu'à son objectif; que, d'une part, l'article 8, § 2, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 prévoit que "Lors de l'exercice de certaines activités de gardiennage, le Roi peut également interdire ou lier à des conditions le port d'armes. Pour l'exécution des activités suivantes, une arme ne peut en aucun cas être portée : 1/ les activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/ à 7/;" , à savoir notamment la surveillance et le contrôle des personnes, de sorte qu'il est vain, comme le fait le requérant, de se référer au fait qu'il s'agissait de pièces de collection; que, d'autre part, le législateur a privilégié, dans le domaine de la sécurité privée, le rôle dissuasif de la fonction de gardiennage et la résolution des conflits par la voie pacifique et non armée; qu'à partir de ces éléments, le Ministre de l'Intérieur a pu, sans violer le principe de proportionnalité, considérer de manière pertinente que le fait retenu constituait un manquement déontologique grave portant atteinte au crédit du requérant et était de nature à justifier le refus d'une carte d'identification;

Considérant que l'argument tiré du caractère inexistant des droits de la défense, soulevé pour la première fois dans le mémoire en réplique, manque en droit; qu'en effet, les droits de la défense ne s'appliquent pas à la procédure d'examen d'une demande de carte d'identification, la matière n'étant ni disciplinaire ni quasi disciplinaire;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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 VI^e chambre, le
vingt-six septembre deux mille huit par :

M. NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,	Le Conseiller d'Etat,
--------------	-----------------------

K. LAUVAU.	P. NIHOUL.
------------	------------