

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

**A R R Ê T**

n° 222.600 du 22 février 2013

A. 204.431/XV-1907

En cause : **BEN AZOUZ** Slim,  
ayant élu domicile chez  
Me M. SIMON, avocat,  
boulevard Frère Orban 25  
4000 Liège,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le ministre de l'Intérieur.

---

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

Vu la requête introduite le 12 avril 2012 par Slim Ben Azouz qui demande l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 17 février 2012 lui retirant sa 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'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 21 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 février 2013 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. NAUD *loco* Me M. SIMON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, 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'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

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

Slim Ben Azouz est détenteur depuis 2003 d'une carte d'identification d'agent de gardiennage venant, en principe, à échéance le 24 novembre 2015.

Le 5 mars 2011, à l'occasion d'un contrôle de police effectué dans un café où il se trouvait à titre privé, il est trouvé porteur d'une matraque télescopique et d'un couteau à cran d'arrêt. Un procès-verbal est dressé.

Le 13 mai, les services de la partie adverse demandent à la police fédérale l'exécution d'une enquête relative aux conditions de sécurité à propos du requérant, le consentement de ce dernier à pareilles enquêtes ayant été donné en octobre 2010. Le 12 juillet, le parquet du procureur du Roi de Liège communique à la partie adverse une copie du dossier ouvert à charge du requérant ainsi qu'un extrait de son casier judiciaire.

Le 4 août, un commissaire de la police fédérale détaché auprès des services de la partie adverse établit un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité relatives au requérant. Le 9 août, la commission «enquête sur les conditions de sécurité» estime que ce dernier ne satisfait plus aux conditions de sécurité fixées par la loi et qu'une procédure de rétention ou de retrait de ses cartes d'identification d'agent de gardiennage doit être mise en œuvre. Le 25 août, les services de la partie adverse informent le requérant que la ministre de l'Intérieur envisage de procéder au retrait de ses cartes d'identification en raison de l'existence du procès-verbal daté du 5 mars 2011, relatif à un port illégal d'arme blanche ou non à feu prohibée.

Le requérant adresse ses moyens de défense à la partie adverse par un courrier du 14 septembre. Invité à être entendu le 6 décembre, il dépose un certificat médical attestant de son incapacité à travailler pour une période allant du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre. Un deuxième courrier, puis, en raison d'une erreur d'adresse, un troisième courrier le convoquent à une audition le 10 janvier 2012. Ce troisième courrier n'est cependant pas réclamé par le requérant, qui ne se présente donc pas.

Par un courrier recommandé du 17 février 2012, la ministre de l'Intérieur informe le requérant qu'il ne satisfait plus aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et décide, en conséquence, de lui retirer sa carte d'identification lui permettant d'exercer des activités de gardiennage pour l'entreprise Citizen Guard s.p.r.l.

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

« (...) Vous avez fait l'objet d'un procès-verbal LI.36.L8.2601/2011 en date du 5 mars 2011 rédigé à votre rencontre pour des faits de port illégal d'arme blanche ou non à feu prohibée. Les faits y ayant donné lieu peuvent être résumés comme suit:

La police procède au contrôle du café "L'Étincelle de l'Orient".

Lors de ce contrôle deux armes prohibées sont retrouvées lors de la fouille de sécurité réalisée sur vous.

La police retrouve dans la poche intérieure droite de votre veste un couteau à cran d'arrêt ainsi qu'une matraque télescopique.

Description des objets découverts:

- une matraque télescopique avec un manche en mousse d'une dimension de 21 cm et une partie métallique de 33 cm (déployée)

- un couteau cran d'arrêt de marque "Magnum" avec une lame "crantée" d'une dimension de 6 cm. Selon vos déclarations:

"Je possède la matraque pour me défendre en cas d'agression et je dispose d'un couteau cran d'arrêt pour un usage personnel quelconque (découpes diverses)".

Le profil visé à l'article 7, § 1<sup>er</sup> *bis* de la loi se réfère 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 maîtriser 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 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.

En ce qui concerne, plus particulièrement, les armes, il convient ici de rappeler que l'exercice d'activités de gardiennage s'exerce, en principe, de manière non armée et que certaines activités ne peuvent jamais être exercées avec une arme. En tout état de cause, il n'est jamais permis de disposer d'une arme prohibée dans le cadre de l'exercice d'activités de gardiennage.

En mars 2011, soit il y a moins d'un an, vous avez été retrouvé en possession de deux armes prohibées: un couteau à cran d'arrêt (lame de 6 cm selon le procès-verbal et de 5 cm selon vos déclarations) et une matraque télescopique (d'une dimension de 33 cm déployée).

Auditionné par les policiers, vous avez expliqué que vous possédiez la matraque pour vous défendre en cas d'agression et le couteau à cran d'arrêt pour un "usage personnel quelconque" soit des découpes diverses. Vous précisez ces déclarations dans vos moyens de défense remis dans le cadre de la présente procédure.

Ainsi, à propos de la matraque, vous y déclarez ce qui suit: "je travaille dans la sécurité, dans le secteur de la patrouille de nuit et l'événementiel depuis des années. Je me suis souvent fait agresser ou par

des "toxicomanes", des sans papier sur la place "st Lambert" et plusieurs autres endroits sur Liège. C'est juste pour dire que me défendre et être sur mes gardes est devenu un réflexe du quotidien. Alors ma matraque de 33 cm face une lame de couteau, un couteau ou une bouteille de bière ou autre cassé devient une arme improvisée redoutable peut faire la différence face à telle violence qui envahit nos rues."

En ce qui concerne le couteau, vous y déclarez ce qui suit: "Et par rapport au kanves que j'avais sur moi c'est un modèle de secours à multi-usages qui faisait office de brise-vitre, coupe-sangle de sécurité de voiture, ouvre-boîte et aussi une lame à cran d'arrêt de 5 cm et pas 6 cm comme le procès verbal l'indique. Suite à mon accident en 2002 avec la voiture je suis resté piégé avec la ceinture et une autre voiture m'a percuté, la peur de revivre cette scène me pousse à être prudent et prévoyant d'où la présence de cet article sur moi et c'est ce que j'ai dit "à la police" le soir de ce fait".

Dans vos moyens de défense, vous relevez également que ces objets ont été trouvés sur vous alors que vous étiez à titre privé dans un café. Vous soulignez également que vous n'êtes pas de nature violente ou agressive et que vous vous comportez de manière exemplaire dans votre travail.

En ce qui concerne la détention de la matraque télescopique, vous l'expliquez en rapport avec un besoin de vous défendre suite à diverses agressions dont vous avez été victime dans un contexte lié à l'exercice de vos activités de gardiennage que ce soit dans la patrouille de nuit ou dans l'événementiel. Vous expliquez aussi que cette matraque pourrait faire la différence en cas de nouvelle agression où l'autre personne aurait une arme ou un objet dangereux (couteau, bouteille cassée). Dans votre audition à la police, vous déclarez également posséder la matraque pour parer à des agressions.

Il ressort donc de vos déclarations faites à la police au moment des faits mais aussi dans vos moyens de défense dans la présente procédure, que vous estimez qu'il est nécessaire de posséder une arme telle une matraque télescopique afin de parer à une agression. De plus, vous liez le danger d'agression à l'exercice de vos activités de gardiennage. En ce faisant, vous faites preuve d'une vision violente de la résolution de conflit en rapport avec l'exercice de vos activités de gardiennage puisque vous estimez normal et nécessaire d'être en possession d'une arme prohibée pour résoudre ces conflits.

Or, les activités de gardiennage s'exercent (sauf exception extrêmement limitées et encadrées) sans armes et *a fortiori* aucune activité de gardiennage ne peut être exercée en étant porteur d'une arme prohibée. S'il est vrai qu'un agent de gardiennage est potentiellement plus confronté à des situations dangereuses ou de violence et que cela peut augmenter son sentiment d'insécurité, cette situation ne justifie nullement le fait de porter une arme prohibée à titre préventif ou défensif. C'est d'ailleurs en raison du contexte particulier de son travail que l'agent de gardiennage reçoit un enseignement spécifique en gestion non violente des conflits dans sa formation et si cette approche apparaît trop risquée, il doit faire appel aux services de police et pas se munir d'une arme prohibée.

Ainsi, un agent de gardiennage ne doit pas être confondu avec un membre des services de police et ses compétences n'excèdent pas celles d'un citoyen, hormis ce qui est prévu explicitement dans la réglementation sur la sécurité privée. Il ne peut en aucun cas posséder une matraque télescopique en vue d'assurer sa protection car il s'agit d'une arme classée prohibée par la réglementation sur les armes et que la réglementation sur la sécurité privée n'en permet jamais le port. Il n'est en outre nullement formé à l'utilisation d'une telle arme et ne pourrait

l'être. Cette arme est avant tout une barre métallique capable d'engendrer des lésions graves et même mortelles en fonction de la zone touchée.

Votre comportement décrit plus haut témoigne, d'une part, d'une non-intégrité (port d'arme prohibée) et, d'autre part, d'une vision violente de la manière de faire face à un conflit. En effet, on ne peut pas considérer que posséder une matraque pour faire face à un conflit potentiel témoigne d'une approche psychologique et non-violente des conflits. Bien que, dans vos moyens de défense, vous déclariez avoir toujours exercé vos fonctions de manière exemplaire, vous établissez clairement un lien entre l'exercice de vos activités de gardiennage et le fait de posséder cette matraque comme outil de défense. De plus, la possession de cette arme prohibée est extrêmement récente.

Par ailleurs, au moment des faits, vous étiez détenteur des attestations de réussite des formations de base (2004) et de contrôle de personnes (2006). Au cours de ces formations, les droits et devoirs inhérents à la fonction de l'agent de gardiennage et les législations y relatives vous ont été enseignés. De plus, vous êtes formé aux techniques vous permettant d'appréhender de manière proportionnée les situations difficiles qui se présentent à vous et le port d'une arme prohibée n'en fait certainement pas partie.

Cependant, malgré ces enseignements, vous avez estimé devoir porter une arme prohibée pour vous protéger en cas de conflit en lien avec l'exercice de vos activités de gardiennage.

Par ailleurs, en ce qui concerne le couteau à cran d'arrêt, vous expliquez la possession de celui-ci par une expérience difficile lors d'un accident de la route et l'avoir sur vous pour éviter que ce genre de situation ne se reproduise. La possession du couteau ne rentre pas en ligne de compte dans la présente décision.

Vu la gravité du fait de port illégal d'une matraque télescopique et son caractère extrêmement récent, il constitue une contre-indication au profil fixé par l'article 7, § 1<sup>er</sup> *bis*, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et porte atteinte à la confiance que l'on peut placer en vous en qualité d'agent de gardiennage.

Vu la gravité des faits et leur caractère récent, ce fait constitue une contre-indication au profil fixé par l'article 7, § 1<sup>er</sup> *bis*, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et porte atteinte à la confiance que l'on peut placer en vous en qualité d'agent de gardiennage.

Les faits énoncés ci-dessus sont trop graves pour me permettre, en application de l'article 17 de la loi du 10 avril 1990 précitée, une suspension de votre carte pour une période maximale de six mois. Il convient donc de procéder au retrait de celle-ci.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne satisfaites plus aux conditions de sécurité fixées à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Par conséquent, je décide de vous retirer votre carte d'identification d'agent de gardiennage, numéro 10033890 vous permettant d'exercer des activités de gardiennage pour l'entreprise de gardiennage CITIZEN GUARD SPRL.

(...))»;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution, de la violation de l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 relative à la sécurité privée et particulière, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de proportionnalité et du principe général de l'exercice raisonnable des pouvoirs; qu'il expose que l'autorité administrative est tenue d'exercer son

pouvoir d'appréciation de manière raisonnable par rapport au but poursuivi par sa décision; qu'il invoque la jurisprudence du Conseil d'État et notamment l'arrêt n° 207.243 du 8 septembre 2010; qu'en l'espèce, il souligne qu'il s'agit du port (et non de l'usage) d'une matraque télescopique, qu'il a présentée spontanément à la police et qui est considérée comme une des armes les moins dangereuses, qu'il n'y a eu aucune menace, aucune violence, aucun tiers impliqué, qu'il n'est pas connu des services de police, et qu'il s'agit d'un fait unique sur une période de presque 9 ans d'exercice d'une fonction à risque élevé; que, selon lui, il s'agit donc d'un fait tout à fait bénin et isolé, ayant fait l'objet d'un classement sans suite;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué ne viole nullement l'article 23 de la Constitution puisqu'il a été pris dans le cadre des prérogatives dévolues à l'autorité administrative par la loi du 10 avril 1990 précitée, dont la Cour constitutionnelle a confirmé la conformité à la Constitution dans un arrêt n° 124/98 du 3 décembre 1998; que, s'agissant des faits commis par le requérant, elle souligne leur gravité; qu'elle rappelle que le fait de détention d'un couteau à cran d'arrêt n'a pas été retenu dans l'acte attaqué; qu'elle insiste sur les déclarations par lesquelles le requérant a expliqué la détention de la matraque télescopique, mettant en avant l'insécurité régnant dans le centre-ville de Liège; qu'elle précise que l'usage d'une matraque peut s'avérer dangereux, en ce qu'il peut effectivement engendrer des lésions graves et même mortelles en fonction des zones touchées, et que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative quant à la dangerosité de pareille arme; que, selon elle, suivre le requérant en cette argumentation équivaldrait à consacrer la dérive sécuritaire, puisque chaque citoyen pourrait dès lors revendiquer le droit de se munir d'une arme pour sa protection contre une éventuelle agression ou l'insécurité ambiante; qu'elle considère que plus que tout autre citoyen, le requérant, qui a suivi avec succès la formation en matière de gardiennage, doit intégrer la culture du règlement des différends par des moyens pacifiques; qu'elle rappelle que la loi l'a investie du pouvoir de garantir à la collectivité que seules les personnes présentant des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral puissent 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 avoir usé du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu par la loi, d'une part, pour examiner si le requérant présentait toujours le profil adéquat pour continuer à exercer des activités dans le secteur de la sécurité privée et, d'autre part, pour vérifier si les faits commis par ce dernier mettaient sérieusement en doute sa fiabilité; que, selon elle, il a été tenu compte des éléments du dossier et du contexte des faits qui pouvaient légalement être pris en considération, même s'ils n'ont fait l'objet d'aucune condamnation, comme l'a décidé l'arrêt n° 189.059, du 22 décembre 2008; qu'elle soutient avoir raisonnablement pu

considérer qu'en raison de la gravité des faits reprochés au requérant, celui-ci ne présentait plus les garanties nécessaires en vue de l'exercice de la profession d'agent de gardiennage;

Considérant que l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi du 10 avril 1990 précitée est rédigé comme suit:

« Art. 6. 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</sup>*bis*.»;

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

« § 1<sup>er</sup>*bis*. 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 des liens suspects avec le milieu criminel.

La déontologie professionnelle visée aux articles 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, et 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, est prévue dans un code de déontologie, qui intègre le profil visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, et est déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.»;

que ces dispositions confèrent à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation qui doit s'exercer de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique; que 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 de l'intéressé au regard des exigences de la sécurité publique, et qu'il 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 la restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle antérieurement autorisée doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt général, sans que pour autant le Conseil d'État puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative;

Considérant que l'acte attaqué retire au requérant l'autorisation d'exercer une profession pour laquelle il dispose des qualifications imposées par ou en vertu de

la loi; qu'il se fonde sur un seul fait, à savoir qu'au cours d'un contrôle de police, le requérant a été trouvé porteur d'une matraque télescopique et d'un couteau à cran d'arrêt, ceci n'étant pas retenu par l'acte attaqué; que cette infraction est assurément un manquement à la déontologie professionnelle; que, pour en apprécier la gravité, il convient toutefois de noter que le requérant n'a pas fait usage de cette arme, et que le constat a eu lieu dans des circonstances de la vie privée et non dans l'exercice de ses fonctions; que seules les déclarations du requérant lors de son audition accréditent l'hypothèse d'un lien possible avec des conflits rencontrés à l'occasion de ses fonctions; que les faits ont été classés sans suite par le parquet, ce qui n'empêchait pas la partie adverse d'en tenir compte mais indique néanmoins que le parquet ne les a pas jugés de nature à affecter gravement l'ordre public; que le dossier administratif ne fait apparaître aucun autre élément négatif à propos de la conduite du requérant depuis qu'il a obtenu sa carte d'identification, ni avant ni après le fait qui a donné lieu au procès-verbal précité, soit durant huit ans; que l'autorité administrative a opté pour le retrait de la carte d'identification qui interdit l'exercice de pareille activité pendant au moins trois ans, et non pour une mesure de suspension qui aurait produit des effets moins étendus; que, en regard du manquement commis par le requérant, cette décision viole le principe de proportionnalité; que le moyen unique est fondé,

## **D É C I D E :**

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

Est annulée la décision du ministre de l'Intérieur du 17 février 2012 retirant à Slim Ben Azouz sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

### **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 XV<sup>e</sup> chambre, le  
vingt-deux février deux mille treize par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'Etat,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'État,    |
| M.  | R. GHODS,      | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY