

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.797 du 22 janvier 2020

A. 226.867/XV-3935

En cause : **HASSAN** Ahmed,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrizio MANZO, avocat,
avenue de l'Exposition 424 L2
1090 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 décembre 2018, Ahmed HASSAN demande l'annulation de la décision de la partie adverse du 5 octobre 2018 par laquelle cette dernière lui a refusé la délivrance d'une autorisation de port d'armes dans le cadre de ses fonctions d'agent de gardiennage.

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2020.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Michaël PILCER, *loco* M^e Fabrizio MANZO, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Nathalie PUISSANT, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 requérant est agent de gardiennage, titulaire d'une carte d'indentification valable jusqu'au 6 juin 2022.

2. Par un courrier recommandé du 27 novembre 2015, la société anonyme Securitas introduit auprès de la partie adverse une demande en vue d'obtenir pour le requérant une autorisation de port d'armes en tant qu'agent de gardiennage.

3. Le 9 décembre 2015, la partie adverse demande, en application de l'article 11 de l'arrêté royal du 17 novembre 2006 relatif aux armes utilisées par les entreprises, services, organismes et personnes visées par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, l'avis du procureur du Roi sur cette demande.

4. Le 2 mars 2016, le Procureur du Roi de Bruxelles fait part de son avis défavorable à cette demande, en annexant à cet avis la copie de dossiers répressifs à charge du requérant qui ont fait l'objet d'un classement sans suite.

5. Par une télécopie du 10 mai 2016, la partie adverse sollicite des informations complémentaires de la part du Procureur du Roi de Bruxelles, dans le souci de savoir si le requérant répond encore aux conditions de sécurité nécessaires à

l'exercice de ses fonctions d'agent de gardiennage en application de l'article 7 de la loi du 10 avril 1990, précitée. Il est répondu à cette demande le 9 juin 2016.

6. Par une décision du 19 juillet 2016, adressée au requérant par recommandé, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur oppose un refus à la demande d'autorisation de port d'armes. Ce refus est fondé sur l'article 12, 8°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité. Le requérant est informé de ce que cette décision est susceptible d'être modifiée en cas d'issue favorable de l'enquête sur les conditions de sécurité.

7. Le 3 janvier 2017, un « rapport d'enquête sur les conditions de sécurité » est établi au sujet du requérant.

8. Le 15 mars 2017, les services de la partie adverse adressent un courrier électronique à la SA Securitas, afin de savoir si celle-ci souhaite toujours la délivrance d'une autorisation de port d'armes pour le requérant. Le jour même, la SA Securitas répond positivement à cette demande.

9. Le 30 mars 2017, la zone de police « Midi » adresse à la partie adverse copie d'un procès-verbal relatif à d'autres faits concernant le requérant.

10. Par un courrier recommandé du 26 avril 2017, la partie adverse informe le requérant de ce qu'elle envisage de refuser l'autorisation de port d'armes sollicitée. Elle lui communique également les raisons de la décision envisagée. Elle l'informe de la possibilité de consulter son dossier et de faire valoir ses moyens de défense. Ce dossier est consulté le 23 mai 2017 par l'avocat du requérant qui adresse une note de défense à la partie adverse, le 3 juin 2017.

11. Par un courrier électronique du 20 octobre 2017, l'avocat du requérant sollicite d'être informé des suites réservées au dossier. Il lui est répondu le 23 octobre 2017 que ce dernier est en cours d'examen.

12. Les 31 janvier 2018 et 17 avril 2018, la partie adverse sollicite, auprès du parquet, d'être informée du suivi réservé aux faits consignés dans le procès-verbal qui lui a été transmis par la zone de police « Midi ».

13. Par un courrier électronique du 15 mai 2018, l'avocat du requérant sollicite à nouveau d'être informé de suites réservées au dossier. L'autorité lui répond le lendemain qu'elle demeure dans l'attente d'informations de la part du parquet.

14. Le 4 juin 2018, l'office du Procureur du Roi de Bruxelles répond à la partie adverse que le dossier a été classé sans suite.

15. Par une décision du 5 octobre 2018, adressée au requérant par un courrier recommandé, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur informe le requérant qu'il ne satisfait pas aux conditions énoncées à l'article 13, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité, et que, par conséquent, la délivrance de l'autorisation du port d'armes dans le cadre de l'exercice d'une fonction d'agent de gardiennage lui est refusée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Par un courrier électronique du 1^{er} mars 2019, la SA Securitas écrit à la partie adverse que le requérant a choisi d'arrêter les missions armées et que sa demande d'autorisation de port d'arme peut être « annulée ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la persistance de l'intérêt du requérant en raison de sa renonciation à l'exercice de missions de gardiennage armées. Elle estime qu'une annulation éventuelle de l'acte attaqué serait sans influence sur sa carrière puisqu'il a toujours pu exercer les missions d'agent de gardiennage non armé et, par conséquent, percevoir son salaire.

Dans son mémoire en réplique, le requérant indique qu'il n'a pas renoncé à l'exercice de missions de gardiennage armées et que l'information communiquée par la société Securitas à la partie adverse le 1^{er} mars 2019 l'a été sans son accord. Il cite, par ailleurs, l'article 12, 10°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité, et en tire argument pour faire état de ce qu'à supposer même que cette société ait valablement renoncé à la demande introduite – ce qu'il conteste – il conserve bien un intérêt au recours, car une annulation permettrait d'introduire une nouvelle demande de port d'armes sans attendre l'issue d'un délai de trois ans. Il ajoute encore que la décision attaquée lui a causé un préjudice financier, dès lors que les prestations de gardiennage armé sont mieux rémunérées que les autres.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Une renonciation ne se présume pas. Elle doit, soit être expresse, soit se déduire certainement de différents éléments. Le requérant indique, dans son mémoire en réplique, qu'il n'a pas renoncé à pouvoir exercer à l'avenir des missions de gardiennage impliquant le port d'une arme qui sont mieux rémunérées. L'acte attaqué a bien eu une influence à cet égard sur la carrière du requérant, d'autant que l'article 12, 10°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité, impose comme condition pour l'obtention d'une autorisation de port d'armes de ne pas avoir fait l'objet, au cours des trois années qui précèdent, d'une décision de refus, de retrait ou de suspension d'une telle autorisation.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 8, § 2, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, des articles 92 et 93 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, des articles 11 à 13 de l'arrêté royal du 17 novembre 2006 relatif aux armes utilisées par les entreprises, services, organismes et personnes visées par la loi du 10 avril 1990, précitée, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs en vertu duquel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, du principe selon lequel tout acte administratif doit résulter d'un examen complet et concret de l'ensemble des circonstances de la cause, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant fait état, en substance, de ce que les faits qui lui sont reprochés et dont il est question dans la décision attaquée ne sont pas d'une gravité telle qu'ils peuvent valablement justifier celle-ci. Il relève également que même si l'exercice d'activités de gardiennage avec une arme constitue une exception, l'on ne peut cependant pas en inférer une quelconque règle d'interprétation stricte quant aux conditions auxquelles est subordonnée la délivrance d'une autorisation de port d'armes. Il rappelle les conditions de délivrance de port d'armes fixées par les articles 12 et 13, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité.

En ce qui concerne le premier fait de détention de stupéfiants qui lui est reproché en 2009, il considère qu'il s'agit d'un fait ancien et isolé qui s'explique par des circonstances particulières puisqu'il fêtait alors ses 22 ans, de surcroît dans un contexte familial difficile. Pour le fait similaire qui lui est reproché en 2015, il fait valoir non seulement qu'il est question à nouveau d'un fait isolé, mais surtout que ce fait n'est pas établi et ne pouvait donc pas être retenu par la partie adverse à l'appui de l'acte attaqué. Il indique qu'il se trouvait, au moment des faits, à bord d'un véhicule sur le siège passager, que des stupéfiants ont été retrouvés par la police sur le conducteur de ce véhicule et au pied du siège arrière droit, mais pas sur le requérant lui-même. Il estime que rien ne permet d'affirmer que ces stupéfiants lui appartenaient ou étaient destinés à sa consommation. Il fait valoir que le seul fait, retenu par la partie adverse, à savoir que le procès-verbal dressé à cette occasion mentionne que les deux occupants du véhicule ont été vus discutant avec un piéton encapuchonné dans un lieu connu pour des ventes « occasionnelles de stupéfiants », ne permet pas de considérer que les stupéfiants auraient été achetés à ce moment et encore moins qu'ils l'auraient été par le requérant. Il fait valoir que les deux faits retenus par la partie adverse - à les supposer établis - ne constituent que des faits isolés séparés de plus de six années. Il souligne que lors du premier fait survenu en 2009, il a été constaté qu'il ne présentait aucun signe de consommation régulière de stupéfiants et que le test toxicologique auquel il s'est soumis en 2017 s'est révélé négatif. Il en déduit qu'il est manifestement excessif et disproportionné dans le chef de la partie adverse de considérer qu'il a commis des faits graves qui portent atteinte à la confiance que l'on peut placer en lui. Il fait également état de ce que ce constat est démenti par les autres éléments du dossier. Il relève à cet égard qu'il a toujours donné entière satisfaction dans l'exercice de ses fonctions et aucune des institutions auprès desquelles il est affecté (institutions européennes, ambassade des États-Unis, ...) ne s'est jamais plainte d'une quelconque manière de son comportement. Il a notamment obtenu le certificat « Clarence EU » qui est nécessaire pour exercer les fonctions d'agent de gardiennage auprès des institutions européennes et le renouvellement de sa carte d'identification en qualité d'agent de gardiennage pour les fonctions de base. Il soutient que la décision attaquée est d'une sévérité

disproportionnée et que l'impossibilité d'exercer ses fonctions avec une arme risque d'obérer la suite de sa carrière.

Dans son mémoire en réplique, il ajoute que le fait qu'il a conservé son emploi malgré l'adoption de l'acte attaqué n'est pas de nature à justifier ce dernier, et que la légalité de l'acte attaqué doit s'apprécier en fonction de la législation applicable et des éléments de fait par lesquels il est motivé. Il soutient que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne conteste pas que le second fait qui lui est reproché n'est pas établi, mais qu'elle considère néanmoins que ce fait démontre un contexte de consommation de stupéfiants. Il fait état de ce qu'une telle assertion n'est pas de nature à justifier l'acte attaqué, l'autorité devant se fonder sur des faits précis et non des suppositions ou de vagues allégations. Il souligne qu'aucun fait de consommation de stupéfiants n'a jamais été constaté dans l'exercice de son activité professionnelle et qu'il n'y a, à cet égard, aucune raison de craindre qu'il pourrait se livrer à une telle consommation.

V.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 8, § 2, de la loi du 10 avril 1990, précitée, et des articles 92 et 96 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, à défaut d'indiquer en quoi ces dispositions seraient violées par l'acte attaqué.

La compétence pour statuer sur les autorisations de port d'armes a été transférée au ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les agents de gardiennage par la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, dont les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51 2263/001, pp. 37-38) mentionnent notamment ce qui suit :

« Le secteur de la sécurité privée est réglementé par la loi du 10 avril 1990 réglant la sécurité privée et particulière. L'accès à ce secteur est agréé, autorisé et contrôlé par le ministre de l'Intérieur. La règle générale est qu'en principe, des tâches de sécurité privée sont exécutées non armé. Dès lors, les possibilités de port d'armes ont été très limitées dans la loi, et soumises à l'autorisation spéciale du ministre de l'Intérieur qui juge leur opportunité aux cas par cas. Pour des raisons de cohérence dans la politique, il est logique que les autorisations de détention et les permis de port d'armes, par dérogation aux règles générales de la loi sur les armes, soient accordés par le ministre de l'Intérieur. Par cette disposition, le gouvernement souhaite mettre fin à la pratique existante et lourde sur le plan administratif, selon laquelle le gouverneur délivre les autorisations après l'avis, dans la pratique conforme, des services du SPF Intérieur, chargés de l'exécution de la loi sur la sécurité privée.

Contrairement à ce que propose le Conseil d'État, le gouvernement souhaite, pour les mêmes raisons de cohérence, que les dispositions concernées soient insérées dans la loi réglementant la sécurité privée et particulière. Le renvoi à la loi sur les

détectives privés est supprimé, étant donné que les détectives privés ne peuvent ni détenir ni porter d'arme. Les règles essentielles dont le Conseil d'État fait mention ne sont pas incluses dans le présent projet, parce qu'elles font déjà partie de la loi existante réglementant la sécurité privée et particulière. Ainsi, cette loi détermine explicitement les activités pour lesquelles des armes peuvent ou non être portées. La loi fixe également les principes relatifs à l'expérience professionnelle et à la formation requises. Elle décrit le lieu dans lequel les armes sont conservées, ainsi que les procédures. Cette loi régit par ailleurs les principes de suspension, de retrait et d'obtention des autorisations à cet effet. Il n'est par conséquent pas opportun de répéter ces principes une fois de plus. Il est par contre souhaitable de permettre au Roi de prévoir des conditions supplémentaires et donc plus strictes. Les circonstances spécifiques aux activités d'entreprises et de services actifs dans ce secteur peuvent en effet nécessiter l'existence de conditions plus sévères.

Cette disposition ne porte pas atteinte à l'applicabilité des autres dispositions de la loi sur les armes, notamment celles qui ne concernent pas les autorisations et les conditions de la détention et le port d'armes et la limitation, la suspension et le retrait, aux entreprises et au personnel du secteur de la sécurité privée ».

L'acte attaqué est fondé sur l'article 13, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précité, qui dispose que le ministre « peut refuser [...] l'autorisation de port d'armes si : [...] l'intéressé a commis des faits ou présente une attitude qui portent atteinte à la confiance placée en lui afin de lui permettre de porter une arme ».

Dans l'appréciation des faits ou de l'attitude qui portent atteinte à la confiance visée à l'article 13, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006, précitée, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, conformément à la volonté du législateur de permettre au Roi de prévoir des conditions supplémentaires et donc plus strictes lorsqu'une autorisation de port d'armes concerne un agent de gardiennage.

Le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance de cette autorisation et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'erreur manifeste d'appréciation que le Conseil d'État peut censurer est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

L'acte attaqué est motivé comme il suit :

« La présente décision se base [...] sur les faits suivants :

1/ [...] – détention de stupéfiants : En date du 10 octobre 2009, lors d'une opération de police, vous être trouvé en possession de 1,2 grammes de haschich.

Vous avez reconnu avoir acheté de la drogue pour 10 euros près de la gare du Midi. Le dossier a été classé sans suite vu l'absence d'antécédents.

2/ [...] – détention de stupéfiants : En date du 08 octobre 2015, lors d'un contrôle de police, vous être trouvé en possession de 1,2 grammes de Marijuana. Le dossier a été classé sans suite – autre priorité en matière de poursuites.

En ce qui concerne le [premier] procès-verbal [...], vous avez reconnu les faits de détention de stupéfiants. Malgré que dans vos moyens de défense vous justifiez cette consommation par le fait que vous fêtiez vos 22 ans, d'un contexte familial difficile, que votre aspect physique et de santé paraissaient normaux et que vous ne présentiez aucun signe de consommation régulière de drogue, ces arguments ne peuvent être retenus comme justificatifs de l'analyse de la demande d'autorisation de port d'armes.

Dans vos moyens de défense, vous arguez que les verbalisants déclarent ne pas avoir constaté l'achat de stupéfiants, qu'ils ne précisent pas le positionnement du piéton par rapport au véhicule, que rien ne vous implique dans l'acquisition de stupéfiant[s] ni ne vous relie au sachet de marijuana trouvé derrière le siège passager où vous étiez assis. Contrairement à ce que vous avancez, il y a cependant lieu de souligner que le procès-verbal indique clairement que "les deux occupants discutent avec un piéton encapuchonné", que "les lieux cités sont connus/réputés pour des ventes occasionnelles de stupéfiants" et que ces éléments ont conduit les forces de l'ordre à effectuer un contrôle qui s'est révélé positif, des stupéfiants ayant été trouvés à bord. Ces éléments consignés dans le procès-verbal en question, et reliés au premier fait de détention de stupéfiants, ne peuvent donc être pris à la légère ou écartés de l'analyse de la demande d'autorisation de port d'armes.

Par ailleurs, pour démontrer que vous n'êtes pas un consommateur de stupéfiant[s], vous fournissez un seul test négatif pour le cannabis datant du 24 mai 2017, période à laquelle vous aviez déjà été averti, par lettre du 26 avril 2017, de l'ouverture d'une procédure envisageant de refuser l'autorisation de port d'armes sollicitée pour vous. De plus, comme déjà précisé ci-dessus, vous avez aussi fait l'objet, courant 2016, d'une enquête sur les conditions de sécurité dans le cadre [de] la délivrance d'une carte d'identification d'agent de gardiennage. Ce test ne permet donc pas de lever un doute légitime quant à une consommation au moins occasionnelle de stupéfiant[s].

Ainsi, même si, comme vous l'indiquez dans vos moyens de défense, vous n'êtes pas un consommateur régulier de drogues, vous avez donc été lié par deux fois à des faits ou à un contexte de consommation de stupéfiants, ce qui constitue une contre-indication à la délivrance d'un permis de port d'armes.

De plus, même si les premiers faits datent de 2009, les autres datent eux de 2015 et vu les différentes procédures dont vous avez fait l'objet depuis 2016, tout d'abord suite à une demande de carte d'identification d'agent de gardiennage puis à la demande de permis de port d'armes, l'écoulement du temps ne peut être un argument retenu ici.

Sur [la] base des seuls trois premiers procès verbaux précités [...], le Procureur du Roi de Bruxelles a rendu, en date du 2 mars 2016, un avis défavorable concernant la demande d'autorisation de port d'arme faite pour vous. Il estime donc que ces faits constituent un obstacle à la délivrance d'une telle autorisation.

Eu égard à ce qui précède, il convient donc de constater que, les faits commis sont particulièrement graves et portent atteinte à la confiance que l'on peut raisonnablement porter en vous afin de vous permettre de porter une arme.

La philosophie de la loi du 2 octobre 2017 [...] et [de] l'arrêté royal du 17 novembre 2006 [précités] vise à éviter que les activités de gardiennage armées ne soient exercées par des individus qui ont commis des faits ou adopté une attitude qui porte atteinte à la confiance que l'on peut placer en eux afin de porter une arme pendant l'exercice d'activités de gardiennage.

Les faits précités sont particulièrement graves au regard de ce critère et portent atteinte à la confiance que l'on peut placer ne vous afin de vous permettre de porter une arme.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne satisfai[sez] pas aux conditions fixées à l'article 13, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 17 novembre 2006 [précité]. L'autorisation de port d'arme sollicitée ne peut donc être délivrée. [...]».

Même si le requérant nie avoir consommé des stupéfiants ou en avoir détenus lors du contrôle de police qui a eu lieu le 8 octobre 2015, l'autorité a pu considérer que le requérant a été « lié par deux fois à des faits ou à un contexte de consommation de stupéfiants » et qu'une telle situation « constitue une contre-indication à la délivrance d'un permis de port d'armes » sans commettre une erreur manifeste d'appréciation. La circonstance que le requérant a néanmoins été jugé apte à l'exercice de la profession d'agent de gardiennage est sans incidence sur ce constat dès lors que la règle générale est qu'en principe, des tâches de sécurité privée sont exécutées sans arme. Un refus d'autorisation de port d'armes dans ce contexte n'est pas disproportionné compte tenu des risques propres à l'usage d'une arme par une personne chargée de missions de gardiennage. Dès lors que les motifs qui justifient la décision prise sont exprimés dans l'acte attaqué, il faut, par ailleurs, considérer que celui-ci répond bien aux exigences qui découlent de la loi du 29 juillet 1991 dont la violation est également alléguée dans le moyen.

Le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros ainsi que la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le vingt-deux janvier deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT