

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 114.611 du 17 janvier 2003

A.60.099/VI-15.771

En cause : **LA SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE
SECURITY GUARDIAN'S INSTITUTE (S.G.I.),**
ayant élu domicile chez
Me Joël VAN MEERBEECK, avocat,
avenue F.-D. Roosevelt 84, boîte 4
1050 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 septembre 1994 par la Société coopérative SECURITY GUARDIAN'S INSTITUTE, qui demande l'annulation de "la décision de Monsieur le Ministre de l'Intérieur de limiter l'autorisation à la requérante comme entreprise de gardiennage pour les activités de surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers et protection des personnes, aux seuls administrateurs et aux personnes travaillant sous le statut de salarié", décision contenue dans une lettre du 8 août 1994;

Vu l'arrêt n° 54.012 du 23 juin 1995 rejetant la demande de suspension;

Vu l'arrêt n° 100.491 du 31 octobre 2001 rouvrant les débats;

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

Vu l'ordonnance du 24 juillet 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

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

Vu l'ordonnance du 6 décembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 janvier 2003;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Bernard BURHIN, loco Me Joël VAN MEERBEECK, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^{me} Véronique DEPIENNE, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause sont relatés dans les arrêts précités n^{os} 54.012 du 23 juin 1995 et 100.491 du 31 octobre 2001; qu'il y a lieu de s'y référer;

II. EN DROIT.

A. Quant à la recevabilité.

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève à l'encontre du recours une double exception d'irrecevabilité; qu'elle fait valoir, d'une part, que l'acte attaqué ne constitue pas une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat puisqu'elle ne modifie en rien l'ordonnancement juridique vu qu'elle n'affecte ni la situation juridique de la société requérante ni celle des coopérateurs indépendants qui, pas plus qu'auparavant, et pour le motif notamment qu'ils n'en avaient même pas formulé la demande, n'ont pas été autorisés à exercer des activités de gardiennage et, d'autre part, qu'au cas même où l'acte attaqué devrait être considéré comme susceptible de faire l'objet d'un tel recours, seuls lesdits coopérateurs justifieraient de l'intérêt légal requis pour en poursuivre l'annulation;

Considérant que ces exceptions ne peuvent être retenues; que la lettre du 8 août 1994 constitue un acte administratif au sens de l'article 14 des lois sur Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'il ressort en effet de son contenu qu'elle apporte à l'autorisation accordée à la société requérante par l'arrêté ministériel du 3 août 1994 des restrictions qui ne s'y trouvent pas; que les termes dans lesquels elle est rédigée ne laissent aucun doute quant à la volonté de son auteur - le même que celui qui a accordé l'autorisation - d'en assurer le respect en faisant procéder par les fonctionnaires placés sous son pouvoir hiérarchique à des contrôles et en faisant sanctionner les manquements éventuels; que la société requérante est la destinataire de cette lettre; que la décision qu'elle contient lui cause grief en ce qu'elle affecte la manière dont elle a pu exercer ses activités de gardiennage; qu'elle justifie dès lors de l'intérêt légal requis pour en poursuivre l'annulation;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse a soulevé de nouvelles exceptions d'irrecevabilité, ce qui a justifié la réouverture des débats décidée par l'arrêt interlocutoire précité n° 100.491 du 31 octobre 2001; qu'elle soutient, en résumé, que la société requérante a perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 126/98 du 3 décembre 1998 de la Cour d'arbitrage annulant, avec effet rétroactif et autorité absolue de chose jugée, les mots "autrement que dans les liens d'un contrat de travail" à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, avec comme conséquence qu'une autorisation ne pouvait être requise dans le chef notamment des associés d'une société de gardiennage, qu'il s'agissait là précisément de la restriction apportée par l'acte attaqué à l'arrêté ministériel du 3 août 1994 précité, restriction maintenant disparue, qu'ainsi la société requérante aurait obtenu satisfaction en cours d'instance, que d'ailleurs ses coopérateurs indépendants ont renoncé à leur demande d'autorisation individuelle et obtenu le remboursement des frais payés, qu'une décision de non-lieu a été prononcée par la Cour d'appel de Bruxelles le 14 octobre 1993 à l'égard de deux préventions, l'une tenant à la violation de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, l'autre ayant été disqualifiée par la loi du 18 juillet 1997 en infraction administrative, que la perspective d'un contentieux indemnitaire ne suffit pas à justifier l'intérêt actuel au recours, que l'intérêt moral n'existe pas davantage car il n'y aurait pas de sens à reprendre présentement une décision portant sur une période révolue alors que des nouveaux arrêtés ministériels ont autorisé la requérante à exercer ses activités sans limitation; que dans son dernier mémoire faisant suite au rapport complémentaire de l'auditeur, elle insiste sur ce que, bien que l'acte déféré au Conseil d'Etat soit antérieur au remplacement

de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi précitée du 10 avril 1990 par l'article 2, 1^o, de la loi du 18 juillet 1997, le dispositif d'un éventuel arrêt d'annulation ne procurerait pas à la société requérante un avantage plus important que ce qu'elle a entretemps déjà obtenu, à savoir le renouvellement, pour une durée de cinq ans, de l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, mais cette fois sans être assortie des mêmes restrictions que celles dont elle était initialement affectée, et l'octroi des cartes de légitimation aux coopérateurs indépendants; qu'elle partage également le point de vue exprimé par l'auditeur dans son rapport complémentaire que la société requérante, ses associés actifs, administrateurs ou travailleurs n'ont plus à craindre des sanctions administratives ou pénales, soit que les procès-verbaux aient été classés sans suite, soit qu'ils aient donné lieu au paiement effectif d'amendes administratives;

Considérant que l'arrêt n°126/98 du 3 décembre 1998 de la Cour d'arbitrage n'a pas pu avoir pour effet de priver de base légale la décision attaquée dès lors que celle-ci est antérieure au remplacement de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi précitée du 10 avril 1990 par l'article 2, 1^o, de la loi du 18 juillet 1997 ni davantage pour effet d'annuler cette décision; que la partie adverse ne peut dès lors être suivie dans son affirmation selon laquelle cet arrêt aurait pleinement donné satisfaction à la société requérante qui aurait de ce fait perdu son intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué; que la partie adverse n'a pas non plus procédé à la suite de l'arrêt précité, au retrait de cet acte; que les pièces produites par la société requérante montrent qu'elle a, à la suite de l'interprétation erronée, donnée par la partie adverse à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi précitée du 10 avril 1990, été soumise à de fréquents contrôles par les services de la partie adverse en vue notamment de vérifier si des activités de gardiennage n'étaient pas exercées par des coopérateurs indépendants ne disposant pas eux-mêmes de l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, et que les cartes de légitimation destinées à ces derniers ne lui ont été délivrées par la partie adverse que le 13 décembre 1999, soit après que son autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage lui ait été renouvelée pour une nouvelle période de cinq ans, sans les restrictions initialement prévues, et plus d'un an après qu'ait été rendu l'arrêt n° 126/98 précité; que la société requérante produit également des pièces d'où il ressort que certains de ses clients ont éprouvé de la méfiance vis-à-vis d'elle à la suite de ses ennuis administratifs; qu'il s'ensuit qu'elle conserve, en tout cas, un intérêt moral à obtenir l'annulation, non pas de l'arrêté ministériel du 3 août 1994 l'autorisant à exploiter pendant cinq ans une entreprise de gardiennage, ce qu'elle n'a du reste jamais postulé, mais uniquement des restrictions qu'y a apportées la lettre du 8 août 1994; que cette annulation est de nature à contribuer à rétablir la réputation de la société requérante tant vis-à-vis de sa clientèle que des ses coopérateurs; que ces considérations suffisent à justifier son intérêt au recours;

B. QUANT AU FOND.

Considérant que la société requérante prend un moyen, le premier de la requête, de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage; qu'à l'appui de ce moyen, la société requérante fait notamment valoir que l'article 6 de la loi précitée ne prévoit aucunement la nécessité pour les personnes travaillant pour le compte d'une entreprise autorisée par le Ministre de l'Intérieur à exercer des activités de gardiennage en vertu de l'article 2, § 1^{er}, de ladite loi, de disposer elles aussi d'une telle autorisation distincte de celle de l'entreprise; que, selon elle, l'autorisation vaut indistinctement pour les administrateurs, les travailleurs sous contrat de travail et pour les associés actifs sous statut de travailleurs indépendants d'une société coopérative comme la sienne;

Considérant que la partie adverse soutient au contraire qu'à l'époque les associés actifs d'une société coopérative, telle la société requérante, devaient eux-mêmes être autorisés à exploiter une entreprise de gardiennage, laquelle autorisation était distincte de celle de la société coopérative pour compte de laquelle ils travaillaient, même lorsqu'ils travaillaient exclusivement pour le compte de celle-ci, seuls les administrateurs de la société et ses travailleurs salariés ne devant pas être autorisés individuellement; que dans son dernier mémoire avant la réouverture des débats, la partie adverse ajoute que la loi du 18 juillet 1997 précitée, en tant que son article 2, 1^o, remplace l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990, est une loi interprétative "en ce sens que depuis l'origine, la législation doit être interprétée comme exigeant dans le chef des «actionnaires indépendants d'une société coopérative (...) une autorisation personnelle en tant qu'entreprise de gardiennage, outre l'autorisation dont dispose la société coopérative en tant que personne morale»" en manière telle qu'en prenant la décision attaquée elle "n'a commis aucun excès de pouvoir (...) et a au contraire appliqué et interprété correctement la loi"; que - poursuit la partie adverse - "même si cette modification législative, et donc l'interprétation reprise dans l'acte attaqué, a été ultérieurement condamnée par la Cour d'arbitrage, il reste que les travaux préparatoires démontrent que la limitation querellée n'est pas une décision administrative et, partant, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, puisque cette limitation et, partant, l'acte attaqué ne modifient en rien l'ordonnancement juridique";

Considérant que la loi précitée du 19 juillet 1997, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 126/98 précité de la Cour d'Arbitrage, ne peut être qualifiée d'interprétative; qu'il y

va d'une loi modificative qui ne dispose que pour l'avenir; que ceci vaut pour toutes ses dispositions et notamment pour son article 2, 1^o, qui remplace l'article 1, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 précitée; que les travaux préparatoires de la loi, du 19 juillet 1997 précitée, contrairement à ce que prétend la partie adverse, montrent que la volonté du législateur était de mettre fin, pour l'avenir seulement, à certaines contestations auxquelles le texte initial avait donné lieu; que celui-ci doit être examiné en lui-même, tel qu'il était rédigé avant son remplacement par l'article 2, 1^o, de la loi modificative du 19 juillet 1997; qu'il n'avait pas la portée que la partie adverse a cru pouvoir lui donner; qu'il résultait de ce texte et de l'article 2, § 1^{er}, de la même loi que seule la personne physique ou morale qui désirait exploiter une entreprise de gardiennage, devait y avoir été préalablement autorisée par le Ministre de l'Intérieur; que si l'article 6, alinéa 1^{er}, de ladite loi disposait que les personnes engagées par une entreprise de gardiennage ou qui travaillaient pour le compte d'une telle entreprise devaient satisfaire aux conditions qu'il énumérait, il importe de souligner qu'aucune n'obligeait ces personnes - singulièrement celles qui travaillaient pour le compte de pareille entreprise - à devoir nécessairement exercer leurs prestations dans les liens de subordination ou à disposer elles aussi d'une autorisation autonome d'exploiter une entreprise de gardiennage; qu'aucune autre disposition de la susdite loi ne prévoyait une telle obligation; que cette exigence a été imposée par la loi modificative du 19 juillet 1997 qui a été censuré sur ce point par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 126/98 précité; qu'il s'ensuit que la partie adverse a, en prenant la décision attaquée, interprété de manière erronée la loi du 10 avril 1990, telle qu'elle était alors en vigueur, et commis un excès de pouvoir; que le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus ample,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre de l'Intérieur de limiter l'autorisation à la Société coopérative SECURITY GUARDIAN'S INSTITUTE comme entreprise de gardiennage pour les activités de surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers et protection des personnes, aux seuls administrateurs et aux personnes travaillant sous le statut de salarié.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-sept janvier deux mille trois par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.