

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 213.247 du 12 mai 2011

A. 199.974/XV-1508

En cause : **la s.p.r.l. Belgian Business International,**
ayant élu domicile chez
Me O. DANDOIS, avocat,
rue d'Andrémont 16
6120 Jamioulx,

contre :

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

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE, SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête unique introduite le 27 avril 2011 par la s.p.r.l. BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL, en tant qu'elle sollicite la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté ministériel du 11 avril 2011 portant refus du renouvellement de l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage;

Vu l'ordonnance du 28 avril 2011, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience du 5 mai 2011 à 15 heures;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Mes O. DANDOIS et A. KETTELS, avocats, comparaissant pour la requérante, et M. G. CORNELIS et M. Ph. JAQUEMYNS, attachés, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. Amelynck, auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La s.p.r.l. BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL a pour objet social de réaliser toutes prestations de gardiennage soumises à la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, telles que la surveillance et la protection de biens mobiliers ou immobiliers, l'intervention sur alarmes, et la surveillance et le contrôle des personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public.

Elle précise exercer ses activités de sécurité depuis 1995 sans rencontrer de problèmes particuliers.

2. Par un courrier du 8 juillet 2010, les services de la Direction générale sécurité et prévention du SPF Intérieur informent la société requérante que son autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, octroyée pour une durée de 5 ans à compter du 23 avril 2006, vient à échéance le 23 avril 2011.

Il lui est demandé d'introduire une demande de renouvellement de cette autorisation, au plus tard pour le 23 octobre 2010.

3. Par un courrier recommandé daté du 21 octobre 2010, le directeur de la société requérante, M. PLANARD, confirme officiellement la demande de renouvellement de l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage.

À cette demande est jointe comme seul document une preuve de paiement des frais de gestion. La requérante annonce que les autres documents et données exigées par l'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage seront envoyés ultérieurement.

4. Par un courrier recommandé daté erronément du 28 janvier 2010 (en réalité, il s'agit du 28 janvier 2011), les services du SPF Intérieur demandent à la requérante de lui transmettre une série d'éléments, de manière à pouvoir se prononcer sur la demande de renouvellement, et lui accordent à cet effet un délai supplémentaire d'un mois.

La requérante indique dans l'exposé des faits de sa requête qu'en raison de graves

problèmes de santé affectant son gérant, elle n'a pas donné suite immédiatement à cette demande.

5. Le 9 mars 2011, les services de la partie adverse octroient à la requérante un ultime délai de 8 jours pour communiquer les renseignements précédemment demandés, en précisant qu' «à défaut de réponse dans le délai imparti, Monsieur le Ministre de l'Intérieur se prononcera sur votre demande de renouvellement, sur base du dossier dans son état actuel, avec comme issue possible, une décision de refus».

6. Le 18 mars suivant, le gérant M. PLANARD étant absent pour cause de maladie, la responsable du secrétariat/comptabilité, Mme RENOTTE (également associée dans la s.p.r.l.) adresse un courrier au SPF Intérieur sollicitant de «postposer de deux mois la remise des documents et informations requises par vos services».

Cette demande est toutefois adressée à la partie adverse par courrier simple, non soumis à la formalité du recommandé postal.

La partie adverse affirme n'avoir jamais reçu ce courrier, qui ne figure pas dans le dossier administratif soumis au Conseil d'État.

7. Par un arrêté daté du 11 avril 2011, le renouvellement de l'autorisation ministérielle de la société BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL est refusé.

Cet arrêté, qui a été notifié à la requérante le lendemain, est ainsi motivé :

« Considérant que par courrier du 21 octobre 2010, la BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL a introduit une demande de renouvellement de son autorisation comme entreprise de gardiennage:

Considérant le courrier recommandé de l'administration du 28 janvier 2010 dans lequel sont réclamés à l'entreprise les éléments suivants :

- des précisions quant à la nature des activités visées par la demande de renouvellement;
- la preuve de la connexion des agents de gardiennage effectuant du gardiennage mobile avec une centrale d'appel;
- le listing du personnel à jour;
- des documents concernant le personnel : extrait de casiers de moins de 6 mois, consentement à l'enquête sur les conditions de sécurité, certificat de formations, date d'entrée en fonction;
- le certificat d'assurance;

Considérant le courrier de rappel de l'administration du 9 mars 2010, courrier recommandé avec accusé de réception;

Que le courrier de rappel prévoit un délai de 8 jours pour transmettre les éléments requis et prévoit : "A défaut de réponse dans le délai imparti, le Ministre de l'Intérieur se prononcera sur votre demande (de) renouvellement, sur base du dossier dans son état actuel, avec comme issue possible, une décision de refus. Aucun nouveau rappel ne sera effectué.";

Considérant l'absence de réponse du demandeur par rapport aux deux

courriers précités de l'administration;

Considérant le manque de collaboration de BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL S.P.R.L. dans le traitement de sa demande;

Considérant que l'ensemble des documents et renseignements nécessaires afin de vérifier le respect des conditions visées par la loi du 10 avril 1990 et ses arrêtés d'exécution n'ont pas été fournis;

Considérant dès lors qu'il ressort du dossier, dans son état actuel, que certaines conditions prévues par la loi ne sont pas respectées par BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL S.P.R.L.»;

8. À la même date du 11 avril 2011, le gérant de la requérante, M. PLANARD, adresse aux services de la partie adverse un courrier rédigé en ces termes :

« Nous accusons réception de vos courriers et vous demandons pour des raisons médicales suffisamment graves de bien vouloir postposer de quelques semaines, soit à partir du mois de mai 2011, la remise des documents dans vos courriers précités.

En effet, le seul responsable au sein de la société qui peut recevoir vos courriers, les traiter et y répondre est sous certificat médical depuis le début février 2011 jusqu'à fin avril 2011 pour des raisons médicales graves».

Ce courrier n'a été réceptionné par la partie adverse que le 18 avril suivant, soit postérieurement à la date de la signature par la Ministre de l'arrêté attaqué.

9. À l'appui de son recours en suspension devant le Conseil d'État, la société requérante indique que sa demande se justifie par le fait que la décision de refus de renouvellement lui impose de cesser ses activités toutes affaires cessantes, et que les activités relatives au gardiennage constituent les seules activités rémunératrices de cette société;

Considérant que dans sa note d'observations et à l'audience, la partie adverse conteste la condition de l'extrême urgence, pour le motif que la requête en suspension d'extrême urgence est datée du 27 avril 2011, soit treize jours après la réception par la requérante de l'arrêté ministériel attaqué; que la partie adverse estime que la requérante n'a pas fait diligence pour saisir le Conseil d'État;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté ministériel attaqué, daté du 11 avril, a été notifié à la requérante le lendemain 12 avril et réceptionné par elle le vendredi 15 avril, à la veille des vacances scolaires de Pâques; que la requérante a introduit sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence par courrier daté du 27 avril; que, compte tenu notamment du délai nécessaire pour obtenir l'assistance juridique d'un avocat, de la période des vacances scolaires et de la nécessité de rassembler des documents comptables de nature à démontrer le préjudice financier que subirait la société, il doit être admis que la requérante a agi avec la diligence requise pour saisir le Conseil d'État; que par

ailleurs la décision attaquée imposant à la requérante d'arrêter ses activités toutes affaires cessantes (sauf tolérance administrative pendant un temps limité pour terminer les contrats en cours), les délais de traitement d'une demande introduite selon les règles relatives à la procédure ordinaire du référé impliqueraient l'exécution de la décision attaquée avant que le Conseil d'État soit en mesure de statuer; que l'extrême urgence est dès lors établie en l'espèce;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»;

Considérant qu'à l'appui de son recours la société requérante soulève un moyen unique pris «de l'excès de pouvoir et du défaut ou de l'insuffisance de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la prise de décision avec soin des décisions administratives et du principe général de bonne administration, de la violation du principe de proportionnalité et de l'exercice raisonnable par la partie adverse du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, et plus particulièrement ses articles 4, 4bis et 17»; que la requérante fait valoir qu'elle a introduit sa demande en renouvellement d'autorisation dans le délai prévu par l'article 7 de l'arrêté royal relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage, et que l'argument unique, basé exclusivement sur le manque de collaboration sur lequel l'acte attaqué est fondé, ne présente pas le degré de gravité justifiant la sanction du refus pur et simple de renouvellement d'autorisation; que la requérante fait valoir que le manque de collaboration relevé par la partie adverse s'explique uniquement par les graves problèmes de santé du gérant de la société, dûment attestés par certificats médicaux, et qu'elle ne peut comprendre «l'empressement» avec lequel une décision de refus de renouvellement a été prise, et ce d'autant plus que la partie adverse a pris sa décision de non renouvellement avant même l'échéance de l'autorisation précédente, fixée au 23 avril 2011, et après avoir laissé un dernier délai particulièrement court (8 jours) à la requérante pour satisfaire aux demandes de renseignements complémentaires; qu'elle reproche également à la partie adverse de ne pas lui avoir laissé la possibilité ni d'être entendue ni de s'expliquer par écrit sur les motifs de son absence de collaboration; que la requérante précise qu'elle est en possession des renseignements demandés par la partie adverse (ou à tout le moins de la majorité de ceux-ci), tels que le certificat d'assurance et l'attestation de connexion avec une centrale d'alarme, mais que l'absence de communication de ces renseignements s'explique uniquement pour

des raisons de force majeure; qu'enfin, la requérante soutient que dans la mesure où l'autorisation peut parfaitement être accordée sous conditions suspensives, il aurait été possible pour la partie adverse de subordonner l'autorisation à des conditions spécifiques, tel que par exemple l'obtention des informations demandées endéans un certain délai; qu'elle conclut que l'unique manquement qui lui est reproché, à savoir le manque de collaboration, apparaît véniel et ne présente en aucun cas un risque pour la sécurité publique ou pour les tiers;

Considérant que l'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage impose, en son article 2, à toute personne physique ou morale qui sollicite l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage d'adresser à cette fin une demande au Ministre de l'Intérieur, Direction générale de la Police générale du Royaume, par lettre recommandée à la poste, et précise expressément qu'une telle demande comprend les documents et renseignements suivants :

- « 1° Pour les personnes morales :
 - a) l'acte constitutif et les statuts de la société;
 - b) la liste des personnes siégeant au conseil d'administration avec indication des nom, prénoms, date de naissance, nationalité et adresse complète;
- 2° Pour les personnes morales et les personnes physiques :
 - a) le numéro d'immatriculation au registre du commerce et une copie du certificat d'immatriculation;
 - b) la preuve qu'elles savent satisfaire aux conditions fixées dans l'arrêt royal du 14 mai 1991 relatif aux moyens financiers et à l'équipement technique des entreprises de gardiennage, des entreprises de sécurité et des services internes de gardiennage;
 - c) pour les entreprises de gardiennage ou les services internes de gardiennage qui sont en activité à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, une liste du personnel dirigeant et du personnel d'exécution en indiquant les nom, prénoms, date de naissance, nationalité, adresse complète et en précisant si ce personnel était en service avant ou après le 29 mai 1990;
 - d) pour les entreprises de gardiennage ou les services internes de gardiennage qui ne sont pas encore en activité à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, une liste du personnel dirigeant et une estimation du personnel d'exécution avec indication des nom, prénoms, date de naissance, adresse complète, mention des qualifications obtenues et de la date d'obtention de celles-ci;
- 3° Pour les personnes visées aux points 1°, b, et 2°, c et d, un original ou une copie d'un certificat de bonnes conduite, vie et mœurs délivré pour une administration publique, ou un certificat équivalent si ces personnes sont domiciliées à l'étranger. Le certificat de bonnes conduite, vie et mœurs ou le certificat équivalent ne peut dater de plus de six mois au moment de l'introduction de la demande.
La demande doit, en outre, mentionner clairement les activités, visées aux articles 1^{er}, §§ 1^{er} et 2, de la loi, pour lesquelles une autorisation est demandée.»;

Considérant qu'en l'espèce, la demande de renouvellement de son

autorisation introduite le 21 octobre 2010 par la société BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL ne comportait aucun de ces documents et renseignements, le directeur de la société ayant indiqué :

- «Nous faisons le nécessaire pour nos gardes et dirigeants. Nous vous ferons parvenir ces documents dans les meilleurs délais»;
- «Nouveau personnel actuellement en recrutement, demandes de carte suivent»;
- «Certificat/attestation d'assurance RC complétée en attente de renvoi/retour signé par la Compagnie. Le document vous sera envoyé dès réception»;

Considérant que nonobstant deux rappels envoyés à la requérante par les services de la partie adverse le 28 janvier et le 9 mars 2011, détaillant les différentes informations manquantes et réclamant la transmission de celles-ci dans un délai, respectivement d'un mois et de huit jours, la société requérante n'avait toujours pas transmis ces informations à la date où est intervenu l'arrêté attaqué; qu'il s'ensuit que la Ministre de l'Intérieur, qui doit veiller à la protection de l'intérêt général, a correctement appliqué la réglementation applicable, car, eu égard à l'absence de réaction de la partie requérante en dépit des délais lui accordés pour se mettre en ordre, la Ministre n'avait pas d'autre choix que de refuser de renouveler l'autorisation précédemment accordée, une autorisation d'exploiter ou un renouvellement de cette autorisation ne pouvant intervenir que si le dossier est administrativement complet;

Considérant que l'arrêté attaqué contient une motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991; qu'en droit, il mentionne les dispositions de la loi du 10 avril 1990 et de son arrêté d'exécution du 21 mai 1991, applicables en l'espèce; qu'il rappelle les courriers recommandés de l'administration réclamant à la requérante les informations indispensables à l'examen de sa demande, l'absence de réponse par rapport à ces deux courriers et le manque de collaboration de la requérante dans le traitement de sa demande, pour conclure que l'ensemble des documents et renseignements nécessaires afin de vérifier le respect des conditions visées par la loi du 10 avril 1990 et ses arrêtés d'exécution n'ont pas été fournis; qu'une telle conclusion n'apparaît ni inadéquate ni déraisonnable; que l'ensemble des informations prévues par l'arrêté royal du 21 mai 1991 ne sont pas de simples données, mais sont imposées par la réglementation pour permettre au Ministre d'octroyer une autorisation, certaines de ces informations étant essentielles, comme celles qui se rapportent à l'identification de chaque membre du personnel travaillant dans l'entreprise ou à la preuve de la couverture des activités de gardiennage par une assurance en responsabilité civile, comme imposée par l'article 3 de la loi du 10 avril 1990; que la requérante ne peut par ailleurs être suivie lorsqu'elle reproche à la partie adverse d'avoir opté pour un refus du renouvellement au lieu d'un renouvellement sous condition suspensive de la transmission des éléments manquants du dossier dans

un délai déterminé; que l'on ne saurait en effet imaginer que le Ministre de l'Intérieur puisse accorder un renouvellement d'autorisation, même sous condition suspensive, alors que des informations essentielles sur les activités de l'entreprise et sur son personnel manquent au dossier;

Considérant par ailleurs qu'il ne peut pas être reproché à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte d'une lettre datée du 18 mars 2011, signée par Mme RENOTTE, secrétaire-comptable de la société BELGIAN BUSINESS INTERNATIONAL, et sollicitant des services du SPF Intérieur le report à deux mois pour la remise des documents et informations requises; que cette demande adressée par courrier simple, non soumis à la formalité du recommandé postal, ne figure pas au dossier administratif produit au Conseil d'État, la partie adverse soutenant ne l'avoir jamais reçu; qu'en outre, les certificats médicaux attestant des problèmes de santé du gérant de la société requérante, et couvrant la période du 1^{er} février au 25 avril 2011, n'ont été transmis à la partie adverse que par un courrier recommandé déposé à la poste le 15 avril 2011, soit après la date de la décision attaquée; qu'enfin, en ce qui concerne le reproche fait par la requérante à la partie adverse de ne lui avoir laissé la possibilité ni d'être entendue ni de s'expliquer par écrit sur les motifs de son absence de collaboration, il y a lieu de relever que la législation applicable ne prévoit une procédure de présentation de moyens de défense que dans l'hypothèse de refus d'autorisation de type «subjectif» relevant du pouvoir discrétionnaire du Ministre, alors qu'en l'espèce, le refus est de type «objectif», en ce que le Ministre de l'Intérieur ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation, les conditions objectives permettant d'octroyer une autorisation n'étant pas remplies; qu'il s'ensuit qu'aucun élément du dossier ne donne à penser que la partie adverse aurait manqué, comme le soutient la requérante, au principe général de bonne administration et au principe de la prise avec soin des décisions administratives;

Considérant qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments, le moyen unique de la requête ne peut être jugé sérieux;

Considérant que, faute de moyens jugés sérieux, l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que soit accueillie une demande de suspension fait défaut,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le douze mai deux mille onze, par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

Fr. QUINTIN

Ph. QUERTAINMONT