

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

**A R R E T**

n° 229.776 du 9 janvier 2015

A. 209.756/Vbis-115

En cause : **MERTES** Christian,  
ayant élu domicile chez  
Me Heinz-Georg VEIDERS, avocat,  
Major-Long-Straße 38  
4780 Saint-Vith,

contre :

**l'Etat belge**, représenté par  
le Ministre de l'Intérieur,  
ayant élu domicile chez  
Mes Laurence RASE et  
Jacques CLESSE, avocats,  
quai de Rome 2  
4000 Liège.

---

**LE PRESIDENT DE LA CHAMBRE Vbis,**

Vu la requête introduite le 9 août 2013 par Christian MERTES qui demande l'annulation d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur du 25 juin 2013 portant à sa connaissance que, concernant sa demande d'autorisation d'agrément pour l'exploitation d'une entreprise de gardiennage en Belgique, des obligations supplémentaires lui sont exigées nonobstant son agrément en Allemagne;

Vu les mémoires en réponse et réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> VOGEL, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2014 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 17 novembre 2014 à 14.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me Denis BARTH, loco Mes L. RASE et J. CLESSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> VOGEL, premier auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 5 juin 2012, le requérant envoie la lettre suivante au Service public fédéral Intérieur :

" Ich möchte mich als Dienstleistungsunternehmen vorstellen. Ich bin Belgier, 39 Jahre alt und lebe mit meiner Familie in Ostbelgien (Recht/St. Vith). Am 01.04.2012 habe ich die Firma CMertes Dienstleistung gegründet (MWST.0755.231.805). Da es in unserem deutschsprachigen Gebiet keine deutschsprachigen Security oder Wachpersonal gibt, bin ich gewillt die bestehende Ausbildung zu folgen und somit alle gesetzlichen Bedingungen in diesem Bereich zu erfüllen. Mein einziges Problem besteht darin, dass ich mit der französischen Sprache nicht sehr gut vertraut bin, möchte aber trotzdem versuchen, diese Prüfung zu absolvieren. Ich bitte Sie daher, mir die Angaben und Termine für diesen Lehrgang zuzusenden, damit ich schnellstmöglich diese Prüfung absolvieren kann".

2. La partie adverse considère cette lettre comme une demande d'autorisation en vue de l'exploitation d'une entreprise de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Par lettre du 12 juin 2012, la partie adverse accuse réception de cette demande et l'invite à lui transmettre plusieurs renseignements et documents afin de compléter son dossier.

En date des 5 juillet 2012, 17 août 2012, 31 octobre 2012 et 13 décembre 2012, la partie adverse adresse une lettre de rappel au requérant.

Dès lors que, malgré ces demandes répétées, le requérant ne transmet pas les informations et documents demandés, l'autorisation demandée lui est refusée par arrêté ministériel du 26 mars 2013. Cet arrêté est notifié au requérant par lettre du 16 avril 2013, laquelle indique les voies de recours.

Le requérant n'introduit aucun recours contre cette décision.

3. Le 29 avril 2013, les communes associées de Trier-Land accordent au requérant l'autorisation d'exercer en Allemagne une activité de gardiennage globale

sans limitation conformément au § 34a du Code allemand du commerce et de l'industrie. Le 30 avril 2013, le requérant déclare son activité de gardiennage conforme au § 34a du Code allemand du commerce et de l'industrie auprès des communes associées de Trier-Land.

4. Le 5 juin 2013, le conseil du requérant adresse une lettre à la partie adverse invitant celle-ci, compte tenu de l'autorisation obtenue en Allemagne, soit à retirer sa décision du 16 avril 2013, soit à considérer cette lettre comme une nouvelle demande d'autorisation. L'autorisation demandée devrait être délivrée au requérant eu égard à la liberté d'établissement et de prestation de services, garantie par le droit européen.

Dans une lettre du 10 juin 2013 adressée à la partie adverse, le conseil du requérant constate que la partie adverse s'est déclarée disposée à considérer sa lettre du 5 juin 2013 comme une nouvelle demande du requérant en vue de l'obtention d'une autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage en Belgique. Dans cette lettre, le conseil du requérant communique à la partie adverse le texte du § 34 a du Code allemand du commerce et de l'industrie.

5. Le 25 juin 2013, la partie adverse adresse la lettre suivante au requérant :

" Sehr geehrter Herr Mertes,

Über Ihren Beistand haben meine Dienste Ihr Schreiben vom 10. Juni 2013 erhalten, mit dem das Einzelunternehmen MERTES CHRISTIAN mit Gesellschaftssitz in Deutschland, 54308 Langsur, Auf den Eisen 3, eine Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens beantragt.

Ich nehme zur Kenntnis, dass Sie am 30. April 2013 eine Erlaubnis für die Ausübung von Wachtätigkeiten in Deutschland erhalten haben.

In Artikel 4bis § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit wird bestimmt, dass der Minister des Innern bei der Beurteilung eines Genehmigungs- oder Zulassungsantrags eines Antragstellers ohne Betriebssitz in Belgien die Garantien berücksichtigt, die im Rahmen der gesetzlichen und reglementierten Ausübung der Tätigkeiten, auf die sich der Antrag bezieht, in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beigebracht werden.

Ich habe den von Ihnen übermittelten Artikel «§ 34a Bewachungsgewerbe» der Gewerbeordnung zur Kenntnis genommen. Hieraus entnehme ich, dass Sie für die Ausübung von Wachtätigkeiten in Deutschland einer Erlaubnis der zuständigen Behörde bedürfen. Diese Erlaubnis haben Sie am 30. April 2013 erhalten. Zudem sind obligatorische Ausbildungen für bestimmte Wachtätigkeiten zu absolvieren, insbesondere für:

- Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr,
- Schutz vor Ladendieben,

- Bewachungen im Einlassbereich von gastgewerblichen Diskotheken.

Die Bedingungen zur Erlangung einer Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens in Belgien sind jedoch umfassender als die Garantien, die Sie in Deutschland beibringen mussten; zudem gewährleiten die in Deutschland beigebrachten Garantien nicht den Schutz des Allgemeininteresses in Belgien.

Durch das Vorschreiben zusätzlicher Bedingungen wird nicht gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs verstossen, da diese belgischen Genehmigungsbedingungen diskriminierungsfrei, objektiv, klar und unzweideutig sind. Ausserdem sind diese Bedingungen aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, insbesondere der öffentlichen Ordnung (im vorliegenden Fall der Sicherheit), gerechtfertigt und in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismässig.

Daher müssen Sie der Direktion Private Sicherheit zur Vervollständigung Ihrer Antragsakte folgende Angaben und Unterlagen übermitteln:

[...]

Jan CAPPELLE  
Direktor".

Cette lettre du 25 juin 2013 constitue l'acte attaqué dans la présente affaire.

6. Le requérant ne transmettant pas les documents demandés dans la lettre de la partie adverse du 25 juin 2013, des lettres de rappel lui sont notifiées les 30 juillet 2013, 28 août 2013 et 24 septembre 2013.

Dans deux lettres des 12 août 2013 et 10 septembre 2013, le conseil du requérant attire l'attention de la partie adverse sur la présente procédure d'annulation et conclut que d'autres lettres de rappel de sa part sont par conséquent superflues jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.

7. Par arrêté ministériel du 11 décembre 2013, la partie adverse constate que le requérant est resté en défaut de transmettre toutes les informations et tous les documents nécessaires pour vérifier si les conditions prévues par la loi du 10 avril 1990 et ses arrêtés d'exécution sont remplies et elle refuse l'autorisation demandée. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 211.627/Vbis-138;

Considérant que l'auditeur a établi un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure en estimant que la requête peut être déclarée irrecevable au terme de débats succincts;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête au motif que l'acte attaqué du 25 juin 2013 ne serait qu'une demande d'informations complémentaires adressée au requérant sans pour autant écarter

l'agrément que le requérant a obtenu en Allemagne; qu'il s'ensuit que, selon la partie adverse, la requête est irrecevable;

Considérant que le requérant réplique que, les 5 et 10 juin 2013, il a envoyé des informations complémentaires à la partie adverse, à savoir les dispositions pertinentes de la législation allemande; qu'il estime que par son acte du 25 juin 2013, la partie adverse exige que soient remplies encore d'autres conditions en violation du droit européen de sorte que cet acte est susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'un acte purement préparatoire n'est pas susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant que la recevabilité d'un recours contre une décision préparatoire doit être admise pour autant que cet acte emporte des effets définitifs, c'est-à-dire qu'il ait pour effet de commander partiellement la solution définitive, et qu'il cause directement grief et lèse de manière définitive le requérant;

Considérant que des vices affectant un acte préparatoire peuvent être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte causant définitivement grief au requérant;

Considérant que l'acte du 25 juin 2013 n'est pas un arrêté ministériel mais une lettre du directeur du Service public fédéral Intérieur déclarant que l'attestation allemande pour l'exercice d'activités de gardiennage ne suffit pas pour l'obtention de l'agrément sollicité en Belgique, et précisant les documents supplémentaires à fournir; que cette lettre ne contient aucun refus de l'agrément demandé et n'a aucune conséquence contraignante quant à l'arrêté ministériel à intervenir;

Considérant que ladite lettre du 25 juin 2013 est en réalité une mesure d'instruction de la demande d'agrément; qu'il s'agit d'une mesure préparatoire et non un acte administratif susceptible de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; que d'éventuelles illégalités peuvent être soulevées à l'encontre de cette lettre quant à l'affirmation y contenue que la possession de l'agrément allemand pour l'exercice d'activités de gardiennage n'emporte pas automatiquement la délivrance d'un agrément pour l'exercice de telles activités en Belgique, dans un recours en annulation contre l'arrêté ministériel du 11 décembre 2013; que celui-ci fait d'ailleurs l'objet d'un tel recours (A. 211.627/Vbis-138);

Considérant que dès lors la requête en la présente cause est irrecevable,  
et qu'il y a lieu de se rallier aux conclusions du rapport,

**D E C I D E :**

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

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du  
requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le  
neuf janvier deux mille quinze par :

M. HANOTIAU, président de chambre,  
M<sup>me</sup> WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.