

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.837 du 1^{er} juillet 2015

A. 211.627/Vbis-138

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 12 février 2014 par Christian MERTES qui demande l'annulation de la décision du Ministre de l'Intérieur du 11 décembre 2013 lui refusant l'autorisation pour l'exploitation d'une entreprise de gardiennage;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie requérante et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2015 qui ordonne l'examen de l'affaire par une chambre composée d'un conseiller unique;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 avril 2015 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Heinz-Georg VEIDERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Françoise BAERT, loco Mes L. RASE et J. CLESSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. WIMMER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent 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 befolgen 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.

3. Le requérant ne répond pas à ce courrier. En date des 5 juillet 2012, 17 août 2012, 31 octobre 2012 et 13 décembre 2012, la partie adverse lui adresse une lettre de rappel.

Dès lors que, malgré ces différentes demandes, le requérant ne transmet pas les informations et documents nécessaires, 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.

4. 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 à l'article 34a du Règlement allemand sur les professions.

Le 30 avril 2013, le requérant se voit délivrer une licence pour cette activité en Allemagne.

5. Le 5 juin 2013, le conseil du requérant adresse une lettre à la partie adverse invitant celle-ci, compte tenu de ce nouvel élément, soit à retirer sa décision du 16 avril 2013, soit à considérer cette lettre comme une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage en Belgique. Le requérant fait valoir en substance le principe de la liberté d'établissement garantie par le droit européen.

Le 10 juin 2013, le conseil du requérant confirme que sa lettre du 5 juin 2013 doit être considérée comme une nouvelle demande et communique le texte de "l'article 34 a du Code allemand du commerce et de l'industrie".

6. Le 25 juin 2013, un agent de la partie adverse adresse une lettre au requérant l'invitant à transmettre certains renseignements et documents à la Direction Sécurité privée en vue de compléter son dossier. Cette lettre constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 209.756/Vbis-115. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation par un arrêt n° 229.776 du 9 janvier 2015.

Le requérant ayant laissé sans réponse la lettre de la partie adverse du 25 juin 2013, cette dernière lui notifie des lettres de rappel les 30 juillet 2013, 28 août 2013 et 24 septembre 2013.

7. Par arrêté 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 la présente affaire.

L'arrêté ministériel attaqué s'énonce comme suit :

" [...]

Aufgrund der Tatsache, dass Mertes Christian am 29. April 2013 von der zuständigen deutschen Behörde eine Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens in Deutschland erhalten hat;

In der Erwägung, dass Mertes Christian, mit Gesellschaftssitz in 54308 Langsur (Deutschland), Auf den Eisen 3, am 11. Juni 2013 einen Antrag auf Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens eingereicht hat;

In der Erwägung, dass in Artikel 4bis § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. April 1990 bestimmt wird, dass der Minister des Innern bei der Beurteilung des Antrags 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 anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union beigebracht werden;

In der Erwägung, dass die Verwaltung die deutschen Vorschriften für den Erhalt einer Erlaubnis zur Betreibung eines Bewachungsunternehmens in Deutschland, insbesondere § 34a «Bewachungsgewerbe» der Gewerbeordnung, zur Kenntnis genommen hat;

In der Erwägung, dass die Verwaltung die Nachweise und Garantien, die Mertes Christian bereits für die Ausübung seiner Tätigkeiten in dem Niederlassungsmitgliedstaat, im vorliegenden Fall Deutschland, beigebracht hat, sowie die im Herkunftsmitgliedstaat durchgeführten Kontrollen und Überprüfungen gerne berücksichtigt hätte;

In der Erwägung, dass die Verwaltung mit Schreiben vom 25. Juni 2013 Mertes Christian aufgefordert hat, die zur Bearbeitung des Genehmigungsantrags fehlenden Unterlagen und Angaben zu übermitteln, damit insbesondere überprüft werden kann, ob im Niederlassungsmitgliedstaat die gleichen Belege und Garantien beizubringen sind;

In der Erwägung, dass diese Aktenstücke nicht bei der Verwaltung eingegangen sind und Letztere daraufhin dem Unternehmen Mertes Christian am 30. Juli 2013, 28. August 2013 und 24. September 2013 ein Erinnerungsschreiben geschickt hat, um die erforderlichen Angaben zu erhalten;

In der Erwägung, dass Mertes Christian trotz dieser Versuche der Verwaltung, die Antragsakte zu vervollständigen, bis heute folgende Angaben bzw. Unterlagen nicht übermittelt hat:

[...]

In der Erwägung, dass diese Angaben unerlässlich sind, um die Einhaltung der gesetzlichen Bedingungen zu überprüfen und um die im Niederlassungs- und Herkunftsmitgliedstaat beigebrachten Belege und Garantien sowie die dort bereits vorgenommenen Kontrollen und Überprüfungen berücksichtigen zu können;

In der Erwägung, dass Mertes Christian es unterlassen hat, alle Angaben und Unterlagen zu übermitteln, die zur Überprüfung der Erfüllung der im Gesetz vom 10. April 1990 und in seinen Ausführungserlassen vorgesehenen Bedingungen erforderlich sind;

In der Erwägung, dass die objektiven Mindestanforderungen für die Erteilung einer Genehmigung nach dem heutigen Stand der Akte folglich nicht erfüllt sind,

ERLÄSST:

Einziges Urteil

Mertes Christian, mit Gesellschaftssitz in 54308 Langsur (Deutschland), Auf den Eisen 3, wird die Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens verweigert".

Cet arrêté ministériel est notifié au requérant par courrier du 17 décembre 2013;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison de ce que le requérant s'est abstenu de lui transmettre les documents demandés et qu'il a refusé de spécifier le type d'activité de gardiennage pour laquelle il demandait l'autorisation; qu'elle estime que, dans ces circonstances, elle n'a pas été mise en mesure de vérifier si les conditions requises par la loi du 10 avril 1990 et ses arrêtés d'exécution ont bien été remplies;

Considérant que la partie requérante soutient qu'elle a transmis à la partie adverse les documents et renseignements demandés; que, selon elle, le renvoi à la jurisprudence européenne et la preuve de son inscription en République fédérale d'Allemagne suffisaient pour lui accorder l'autorisation en Belgique;

Considérant que l'exception est liée au fond et sera examinée avec celui-ci;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il adresse trois griefs à l'acte attaqué;

Considérant qu'en premier lieu, il reproche à l'acte attaqué d'avoir estimé que le siège de sa société est en Allemagne alors qu'il s'agit seulement d'un siège d'exploitation ou d'un établissement; qu'il soutient qu'il a toujours été actif en tant que personne physique et a son domicile en Belgique;

Considérant qu'en deuxième lieu, il critique l'acte attaqué en ce que celui-ci affirme, sans aucune motivation juridique formelle, que les garanties apportées en Allemagne ne garantissent pas la protection de l'intérêt général en Belgique; qu'il affirme qu'il n'appartient pas à une autorité belge de juger de la garantie de la protection de l'intérêt général dans un autre Etat de l'Union européenne;

Considérant qu'en troisième lieu, il soutient que les exigences complémentaires auxquelles se réfère l'acte attaqué contreviennent au droit européen

alors qu'il possède déjà une autorisation conforme dans un autre pays de l'Union européenne; qu'il juge ces exigences complémentaires discriminatoires, subjectives, imprécises et équivoques; qu'à son estime, il ne suffit pas de se référer à l'"ordre public" ou à l'"intérêt général" pour pouvoir adopter une décision contraire au droit européen; qu'il fait valoir qu'il a fait état à la partie adverse de plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne; qu'il en conclut que l'acte attaqué est là aussi en défaut d'être motivé en la forme;

Considérant, quant à la première branche, que l'acte attaqué fait état de ce que "Mertes Christian, avec un siège social à 54308 Langsur (Allemagne), Auf den Eisen 3, a introduit le 11 juin 2013 une demande d'agrément pour l'exploitation d'une entreprise de gardiennage" (traduction);

Considérant que le requérant conteste l'existence d'un siège social en Allemagne et précise qu'il agit en tant que personne physique;

Considérant que le requérant reste en défaut d'exposer en quoi le fait d'avoir mentionné "siège social" au lieu de "siège d'exploitation" a pu vicier l'acte attaqué dès lors que le ministre s'est référé à l'article 4bis, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, lequel se réfère à l'hypothèse d'un "demandeur d'autorisation [...] [qui] ne dispose pas d'un siège d'exploitation en Belgique"; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas recevable;

Considérant, quant à la deuxième branche, et contrairement à ce qu'affirme encore le requérant dans son dernier mémoire, que la partie adverse n'a aucunement affirmé, ni directement ni indirectement, que les garanties apportées en Allemagne ne garantissaient pas la protection de l'intérêt général en Belgique; qu'au surplus, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dès lors que cette branche du moyen concerne exclusivement l'interprétation de l'acte attaqué et non la conformité de la loi belge avec le droit européen; que d'ailleurs, le requérant fait seulement allusion, dans son dernier mémoire, à une telle question préjudicielle "au besoin" tout en s'abstenant d'en suggérer une quelconque formulation; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, au sujet de la troisième branche, que le requérant reproche à la partie adverse de n'avoir pas donné les motifs pour lesquels elle ne répond pas à ses arguments quant à la jurisprudence qu'il a évoquée de la Cour de justice de l'Union européenne; que cette branche du moyen est en relation directe avec le second moyen et sera examinée avec celui-ci;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation "en particulier" de l'article 55 (devenu 45) de la "Convention européenne"; qu'il soutient qu'aux termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à propos de laquelle il cite divers arrêts, l'activité de gardiennage ne relève pas du domaine de l'ordre public; qu'il estime que l'acte attaqué viole le droit européen en se référant à l'intérêt général et à l'ordre public; qu'il soutient qu'il n'appartient pas à l'administration belge d'examiner les autorisations délivrées dans d'autres Etats de l'Union européenne, que l'autorité belge doit accepter et respecter les autorisations émanant d'autres Etats européens et que la partie adverse ne pouvait dès lors lui demander d'autres éléments et documents; que, selon lui, il avait fourni à la partie adverse tous les documents nécessaires pour prouver qu'il avait obtenu l'attestation professionnelle pour l'activité de gardiennage en Allemagne et que la portée de cette attestation était explicitée par la remise du texte de l'article 34 du règlement sur les professions;

Considérant que le requérant ajoute que si la partie adverse estimait que les exigences internationales sur le libre accès et le droit d'établissement n'étaient pas satisfaites, elle devait alors prouver que les exigences de l'autorisation allemande en matière d'entreprises de gardiennage ne correspondaient pas, d'une façon ou d'une autre, aux critères belges; qu'il constate que la partie adverse ne présente ni n'étaye une telle preuve;

Considérant qu'à titre subsidiaire, le requérant demande que soit posée la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

- " Ist die in der angefochtenen Entscheidung vom 11. Dezember 2013 angeführte Begründung konform oder in Verstoss mit Artikel 55, Abs. 1 der Europäischen Konvention (inzwischen Artikel 45, Abs. 1) in Verbindung mit Artikel 66 der Europäischen Konvention (inzwischen Artikel 55), insofern diese Entscheidung anführt:
- dass die in Deutschland beigebrachten Garantien nicht den Schutz des Allgemeininteresses in Belgien gewährleisten;
 - dass die zusätzlichen belgischen Bedingungen nicht gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs verstossen?";

Considérant qu'en réplique, le requérant conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle, dans l'arrêt n° 224.586 du 10 septembre 2013 en cause ZOET c/ Etat belge, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable un moyen pris de la violation des dispositions de la "Convention européenne"; qu'il estime que le Conseil d'Etat doit prendre en considération et appliquer les textes juridiques de rang supérieur tels que la "Convention européenne";

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant souligne que la partie adverse a explicitement pris en compte l'autorisation obtenue en Allemagne et a explicitement mentionné que l'administration "avait pris connaissance des dispositions allemandes relatives à l'obtention d'une autorisation pour l'exploitation d'une entreprise de gardiennage en Allemagne en particulier le § 34a concernant la profession de gardiennage du règlement sur les professions"; qu'à la lecture de ce § 34a dont le texte avait été communiqué à la partie adverse le 5 juin 2013, la partie adverse aurait dû, selon le requérant, être consciente qu'aucune garantie ne devait être fournie en Allemagne; que, selon lui, il n'y avait dès lors lieu ni de lui demander d'autres documents ou éléments, ni, pour lui, de répondre à de telles demandes; qu'il en déduit que la partie disposait de tous les renseignements pour pouvoir statuer en application de l'article 4bis de la loi précitée du 10 avril 1990 et en tenant compte du droit européen et allemand;

Considérant que c'est à tort que la partie adverse se prévaut de l'arrêt n° 224.586 du 10 septembre 2013 pour tenir le moyen comme irrecevable dès lors que cet arrêt a déclaré irrecevable le moyen pris de la violation des dispositions de la "Convention européenne" pour le motif qu'il n'expliquait pas comment ces dispositions étaient violées par l'acte administratif en cause; qu'en l'espèce, le requérant expose en quoi, selon lui, il y a violation de l'article 45 de la "Convention européenne"; que le moyen est recevable;

Considérant que le texte d'origine de la loi du 10 avril 1990 a fait l'objet d'un recours de la Commission contre la Belgique qui a donné lieu à l'arrêt du 9 mars 2000 de la Cour de justice de l'Union européenne, C-355/98; que la Cour a jugé comme suit :

" [...]

Selon une jurisprudence constante, une réglementation nationale qui subordonne l'exercice de certaines prestations de services sur le territoire national par une entreprise établie dans un autre Etat membre à la délivrance d'une autorisation administrative constitue une restriction à la libre prestation des services, au sens de l'article 59 du traité (voir, notamment, arrêt du 9 août 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, point 15).

S'agissant de la nature spécifique des activités de gardiennage et de sécurité et de l'absence de législation au niveau communautaire et dans la plupart des Etats membres, invoquées par le gouvernement belge pour justifier cette exigence, il y a lieu de constater que la loi va, en tout état de cause, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché, qui est d'assurer un contrôle étroit sur lesdites activités.

En effet, il convient de rappeler que la libre prestation des services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par l'intérêt général et incombant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'Etat membre d'accueil, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est

soumis dans l'Etat membre où il est établi (arrêt du 17 décembre 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, point 17).

Or, en exigeant de toutes les entreprises qu'elles remplissent les mêmes conditions pour l'obtention d'une autorisation ou d'un agrément préalables, la législation belge exclut qu'il soit tenu compte des obligations auxquelles le prestataire est déjà soumis dans l'Etat membre dans lequel il est établi.

[...]

Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en adoptant, dans le cadre de la loi, des dispositions

a) qui subordonnent l'exploitation d'une entreprise visée par ladite loi à une autorisation préalable portant sur un certain nombre de conditions, à savoir :

[...]

- l'obligation d'une entreprise, établie dans un autre Etat membre, d'avoir une autorisation sans tenir compte des justifications et garanties déjà présentées par l'entreprise pour l'exercice de son activité dans l'Etat membre d'établissement;

[...]

le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité";

Considérant qu'à la suite de cet arrêt, la loi du 7 mai 2004 a introduit, dans l'article 4bis de la loi du 10 avril 1990 précitée, un paragraphe 1^{er} dont l'alinéa 2 porte ce qui suit :

" Lorsque le demandeur de l'autorisation ou de l'agrément ne dispose pas d'un siège d'exploitation en Belgique, le Ministre de l'Intérieur tient compte, lors de l'appréciation de la demande, des garanties apportées dans le cadre de l'exercice légal et réglementé des activités auxquelles se rapporte la demande, dans un autre Etat membre de l'Union européenne";

Considérant que c'est pour l'application de l'article 4bis, § 1^{er}, alinéa 2, ainsi modifié, de la loi du 10 avril 1990, que la partie adverse a, à maintes reprises, demandé une série de renseignements et documents au requérant; que, ce faisant, la partie adverse n'a aucunement violé le droit européen, mais, au contraire, a voulu le prendre en considération;

Considérant que la Cour de justice de l'Union européenne a, par ailleurs, jugé que l'établissement d'une procédure administrative d'obtention d'une autorisation pour des entreprises de sécurité étrangères privées n'était pas contraire à la liberté d'établissement ou de prestations de service puisque les exigences déjà remplies dans l'Etat d'origine sont prises en considération (arrêt Commission c/ Espagne du 26 janvier 2006, aff. C-514/03, n^{os} 22-27 et 55-57; arrêt Commission c/ Italie du 13 décembre 2007, aff. C 465/05, n^o 64);

Considérant que, jusqu'à présent, les services privés de sécurité ne sont pas harmonisés au niveau de l'Union européenne; que le requérant n'établit pas qu'une telle harmonisation existerait depuis la jurisprudence ci-avant rappelée;

Considérant que, dès lors que le requérant est resté en défaut de transmettre à la partie adverse les renseignements relatifs aux garanties et les documents sollicités, il n'a pas permis à la partie adverse de statuer en pleine connaissance de cause pour pouvoir apprécier la demande d'autorisation d'exercer en Belgique selon les exigences du droit européen; que, dans ces conditions, la partie adverse ne pouvait que refuser la demande d'autorisation;

Considérant, au surplus, que la demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne a pour objet la motivation de l'acte attaqué et ne porte pas sur l'interprétation des traités ou sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union (art. 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne); qu'il n'y a donc pas lieu de la poser;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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 premier juillet deux mille quinze par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.