

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 241.809 du 15 juin 2018

A. 224.480/XV-3659

En cause : **1. la société de droit du Royaume-Uni**
 ONSTAR EUROPE LIMITED,
 2. SEATON Katja,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Daniel FESLER, Gregory LEBRUN et
 Mailys KAPETA KAPETA, avocats,
 avenue Louise 149/11
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
 par le Ministre de l'Intérieur,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas BONBLED, avocat,
 boulevard Bischoffsheim 33
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 février 2018, la société de droit du Royaume-Uni ONSTAR EUROPE LIMITED et Katja SEATON demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision individuelle du ministre du 8 novembre 2017, en ce que celle-ci rejette la demande formée par ONSTAR d'octroyer à Madame SEATON une dispense relative aux formations prévues en vertu de l'article 5 de la loi du 10 avril 1990, ce sans préjudice du maintien des dispenses accordées" et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 7 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 juin 2018.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Grégory LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Dorian PIJCKE, *loco* Me Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, 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. La société de droit du Royaume-Uni ONSTAR EUROPE LIMITED (ci-après "ONSTAR") est une filiale du groupe General Motors, spécialisée dans la fourniture de services de communication, d'information automobile, de sécurité à distance et de connectivité embarquée dans les véhicules fabriqués par les sociétés dudit groupe.

2. Selon les parties requérantes, ONSTAR déploie actuellement dans trente-cinq pays en Europe, dont la Belgique, un service permettant à ses utilisateurs de bénéficier, en actionnant un bouton dans leur voiture, d'un ensemble de services embarqués, parmi lesquels une assistance téléphonique dont l'objet est de connecter l'utilisateur aux autorités locales compétentes en cas d'accident, de danger ou de situation d'urgence ainsi que de vol du véhicule.

3. La première requérante, dont le siège est situé au Royaume-Uni, ne possède aucun établissement en Belgique, ni d'ailleurs dans la plupart des pays européens dans lesquels ses services sont déployés. Sa centrale d'appel est située au Royaume-Uni d'où elle fournit ses services à destination des utilisateurs de tous les pays européens concernés, et ce conformément aux législations applicables dans les divers pays.

4. La deuxième requérante fait partie du personnel dirigeant de la société.

5. Le 9 juin 2015, la première requérante prend contact avec la direction générale sécurité et prévention du service public fédéral Intérieur afin de s'assurer de la conformité de ses services avec la législation belge, compte tenu de la manière dont elle envisage de les déployer.

6. Le 14 décembre 2015, la partie adverse lui adresse un courrier électronique résumant les éléments encore nécessaires pour compléter son dossier en vue de la délivrance d'une autorisation pour exploiter une entreprise de gardiennage en Belgique. La partie adverse considère une telle autorisation comme nécessaire à ONSTAR, notamment pour l'exploitation de ses services d'assistance téléphonique et de ses systèmes de suivi des véhicules contre le vol. Dans ce même courrier, la partie adverse attire l'attention de la première requérante sur l'obligation de formation du personnel d'exécution et du personnel dirigeant d'une entreprise de gardiennage, tout en précisant que des dispenses sont envisageables.

7. Le 15 février 2016, la première requérante adresse à la partie adverse les documents et informations additionnels. Elle y formule une demande de dispense de formation pour les membres du personnel qui y sont cités, soit quatre membres du personnel dirigeant, parmi lesquels la seconde requérante dans la présente affaire, et trente-quatre membres du personnel exécutant. Elle y fait valoir les éléments qui, selon elle, justifient que ces dispenses leur soient accordées.

8. Le 12 janvier 2017, la partie adverse prend une série de décisions relatives à ces demandes de dispense de formation. En ce qui concerne les membres du personnel dirigeant, aucune dispense n'est accordée.

9. Le 16 janvier 2017, la partie adverse autorise la première requérante à exploiter une entreprise de gardiennage pour une période de cinq ans.

L'article 2, § 3, de cet arrêté précise toutefois ce qui suit :

" Cette autorisation est résolue de plein droit si les membres du personnel dirigeant ne satisfont pas aux conditions de formation visées à l'article 5, al.1^{er}, 5°, de la loi dans les 12 mois après la notification de la présente autorisation et/ou si les membres du personnel d'exécution ne satisfont pas aux conditions de formation visées à l'article 6, al 1^{er}, 5° de la loi dans les 9 mois après la notification de la présente autorisation".

10. Le 12 avril 2017, ONSTAR et vingt-quatre membres de son personnel introduisent des requêtes devant le Conseil d'État afin de solliciter la

suspension et l'annulation des décisions du 12 janvier 2017 les concernant. Quatorze autres décisions ne sont pas attaquées.

11. Le 7 juin 2017, la partie adverse retire dix-huit décisions litigieuses dont celle qui concerne Katja SEATON.

12. Le 8 novembre 2017, de nouvelles décisions sont adoptées par la partie adverse. Pour ce qui concerne la seconde requérante, aucune dispense n'est accordée. Il s'agit de la décision attaquée, qui est motivée comme suit:

" Madame Seaton,

Le 16 janvier 2017, la société de droit du Royaume-Uni, «ONSTAR EUROPE LTD» a été autorisée à exploiter une entreprise de gardiennage. Cette autorisation prévoit notamment une condition selon laquelle les membres de son personnel doivent répondre aux critères des conditions de formation fixées dans la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et dans ses arrêtés d'exécution.

Le présent courrier fait suite à la demande introduite le 15 février 2016 par la société «ONSTAR EUROPE LTD» en vue de l'obtention, en votre faveur, d'une dispense de cours pour la formation "attestation de compétence - personnel dirigeant - Type A".

Si vous souhaitez exercer en Belgique des activités de gardiennage, vous devez disposer d'une carte d'identification valable. Les conditions d'obtention de cette carte sont énumérées à l'article 5 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Vous trouverez le texte de cette loi sur le site Internet www.vigilis.be.

Avant de délivrer une carte de ce type (qui peut uniquement être demandée par une entreprise de gardiennage autorisée ou un service interne de gardiennage autorisé); il est vérifié si l'intéressé satisfait aux conditions légales, en ce compris les conditions de formation.

Dans le cas d'espèce, eu égard à l'autorisation de la société «ONSTAR EUROPE LTD», considérant que le personnel de cette société ne se trouve pas sur le territoire belge et en l'absence de déplacement du travailleur d'un État membre de l'Union européenne vers la Belgique, il convient également de faire application de l'article 4bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1990 précitée, afin de déterminer si vous pouvez obtenir une dispense pour la formation sollicitée. Selon les termes de cet article, «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 État membre de l'Union Européenne».

Il convient donc de réaliser un examen de votre situation individuelle afin de déterminer si vous pouvez ou non obtenir une dispense de la formation sollicitée.

La société «ONSTAR EUROPE LTD» nous a communiqué les éléments suivants vous concernant : vos informations personnelles (adresse, nationalité, date de naissance, nom et prénom), votre statut de membre du personnel dirigeant pour une centrale d'alarme, votre *curriculum vitae* et votre consentement à l'enquête de sécurité.

Sur la base de ces éléments, nous avons procédé à une analyse des informations vous concernant et nous considérons ne pas avoir suffisamment de garanties que vos connaissances et vos qualifications professionnelles vous permettent de bénéficier en Belgique d'une dispense pour la formation «attestation de compétence - personnel dirigeant - type A». En effet, en vertu des dispositions de la loi du 10 avril 1990, un membre du personnel dirigeant d'une entreprise de gardiennage se doit de connaître la législation relative à la sécurité privée propre à la Belgique ainsi que des notions indispensables telles que la déontologie, les

conventions collectives de travail et les techniques utilisées. Ces exigences ont pour but d'assurer un niveau de qualité permettant de maintenir la professionnalisation du secteur de gardiennage.

Le programme de cours de cette formation comprend les modules suivants.

- organisation du secteur de la sécurité privée et publique (8h)
- droits fondamentaux et sécurité (12h)
- étude approfondie de la réglementation relative au gardiennage (36h)
- responsabilité appliquée (6h)
- conscience culturelle et contact avec la diversité (8h)
- rapports sociaux dans le gardiennage et droit social appliqué (6h)
- analyse de sécurité appliquée et techniques de gardiennage (20h)
- intégrité et déontologie (4h)

Organismes de formations agréés

Je vous invite à consulter le site Internet www.vigilis.be où vous trouverez toute la législation belge sur le secteur du gardiennage, tous les renseignements sur les formations ainsi que la liste de centres de formations qui sont agréés à ce jour par le Ministre de l'Intérieur et au sein desquels vous avez la possibilité de suivre les branches requises [...]".

Les formations que l'intéressée est invitée à suivre sont prévues par l'article 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif aux conditions en matière de formation et d'expérience professionnelles, aux conditions en matière d'examen psychotechnique pour l'exercice d'une fonction dirigeante ou d'exécution dans une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage et relatives à l'agrément des formations.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Argumentation des parties requérantes

Les parties requérantes font valoir que les décisions attaquées imposent à la seconde requérante de suivre en Belgique, dans l'une des langues nationales, 100 heures de formation relatives à la réglementation nationale belge et de présenter les examens y relatifs. Selon elles, même si le suivi de telles formations en Belgique était matériellement possible, cela entraînerait pour elles des inconvénients d'une gravité certaine, des difficultés organisationnelles insolubles et des coûts démesurés.

Elles exposent que l'on ne peut imaginer l'ensemble des membres du personnel dirigeant, présents et à venir, quitter leur poste durant plusieurs semaines pour venir en Belgique, s'absenter pendant plus d'un mois pour assister à des cours relatifs à la législation belge dans la matière concernée et passer des examens dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas nécessairement à l'écrit. La première requérante fait valoir qu'une entreprise au cœur du déploiement de ses services dans trente-quatre pays simultanément ne peut envoyer systématiquement tous ses employés et son personnel dirigeant pendant plusieurs semaines en Belgique et pourvoir à leur remplacement temporaire.

La seconde requérante fait valoir que, résidant et travaillant au Royaume-Uni où elle a charge de famille, elle ne conçoit pas de devoir partir à l'étranger pendant plus d'un mois afin de suivre des formations et de passer des examens, et ce, à la seule fin de pouvoir assurer, en Angleterre, son emploi de superviseur d'une équipe pour lequel elle est considérée par les autorités de son pays (et celles de trente-quatre autres juridictions) comme parfaitement qualifiée et compétente.

Les parties requérantes estiment que ce scénario montre à quel point la satisfaction de cette condition imposée par la décision attaquée se révèle, en fait, purement et simplement impossible ou à tout le moins démesurément coûteuse et impraticable. Elles se réfèrent au rapport de l'auditorat établi à propos des recours contre les décisions du 12 janvier 2017, retirées par la suite.

Elles indiquent que l'urgence résulte également de l'insécurité juridique qui entoure actuellement la situation d'ONSTAR, de même que de son personnel dirigeant et exécutant. Elles exposent que la direction générale sécurité et prévention a considéré qu'une autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, au sens de la loi belge du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, était requise pour permettre à ONSTAR d'exploiter notamment ses systèmes *eCall* et systèmes de suivi de véhicules contre le vol. Or, cette autorisation prévoit qu'elle est "résolue de plein droit si les membres du personnel dirigeant ne satis[faisaient] pas aux conditions de formation visée à l'article 5, al. 1^{er}, 5°, de la loi dans les 12 mois après la notification de la présente autorisation et/ou si les membres du personnel d'exécution ne satis[faisaient] pas aux conditions de formation visée à l'article 6, al. 1^{er}, 5°, de la loi dans les 9 mois après la notification de la présente autorisation".

Les parties requérantes rappellent les antécédents du présent recours et plaident que le retrait rapide de ses décisions initiales par la partie adverse laissait légitimement espérer de nouvelles décisions octroyant au personnel dirigeant et

exécutant une dispense intégrale de formation. Elles estiment que la partie adverse, que la première requérante avait pourtant invitée à prendre de nouvelles décisions avant l'expiration des délais de 9 et 12 mois mentionnés dans l'autorisation du 16 janvier 2017, s'est contentée de laisser passer le temps, à tel point que, le 15 octobre 2017 (date théorique ultime pour la réussite des formations exigées pour le personnel exécutant), aucune nouvelle décision n'avait encore été notifiée à ONSTAR.

Elles font valoir que le sens et le contenu des décisions attaquées laissent sérieusement penser que la partie adverse pourrait, de manière imminente, poser des actions qui auraient pour but ou pour effet d'empêcher la prestation par ONSTAR de ses services, risquant ainsi d'entraîner un préjudice grave et irréparable tant dans son propre chef que pour les utilisateurs de ses services. Elle explique que cela pourrait l'obliger à supprimer pour la Belgique des services actifs dans trente-quatre autres pays européens, et ce sur des milliers de véhicules, emportant la violation des engagements contractuels qu'elle a pris à l'égard des constructeurs, et que ceux-ci ont assumés à l'égard des utilisateurs, notamment ceux qui traversent simplement la Belgique en escomptant bénéficier d'une couverture continue.

Elles soutiennent que, le cas échéant, la sécurité des utilisateurs ne pourrait plus être assurée de la même manière sur le territoire belge que dans les trente quatre autres pays européens, puisque lesdits utilisateurs ne pourraient plus y être mis en contact avec des services d'urgence ou autres à l'intervention des professionnels d'ONSTAR. Elles affirment qu'à défaut de suspension des décisions attaquées, une situation d'insécurité juridique patente et intenable se prolongerait pendant toute la durée de la procédure au fond.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Dans le chef de la première requérante, aucun élément ne permet d'apprécier quelle est l'importance de l'activité concernée en Belgique par rapport à l'ensemble de ses activités, qu'elle dit s'étendre à trente-quatre autres pays européens.

Elle n'explique pas en quoi les inconvénients qu'elle invoque sont de nature à rejaillir gravement sur la poursuite de ses activités ou sur son équilibre financier. Les pénalités contractuelles qu'elle dit encourir, et qui ne sont établies par aucune pièce, résultent d'engagements qu'elle a assumés en connaissance de cause, sachant que l'exercice de l'activité en cause est soumis à des autorisations et conditions.

On ne peut regarder comme une charge particulièrement lourde l'obligation soit de recourir à du personnel disposant des formations requises, soit d'envoyer les membres du personnel dirigeant suivre une formation d'une dizaine de jours en Belgique. La requérante ne fait valoir aucun élément et ne produit aucune pièce qui établisse qu'elle ne pourrait supporter cette charge dans l'attente d'une décision au fond.

En outre, l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, délivrée le 16 janvier 2017 à la première requérante par le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, n'a fait l'objet d'aucun recours et la requérante ne conteste pas qu'une telle autorisation lui est nécessaire. Or, cette autorisation a été résolue de plein droit au plus tard au mois de janvier 2018, en vertu de son article 2, § 3, selon lequel :

" Cette autorisation est résolue de plein droit si les membres du personnel dirigeant ne satisfont pas aux conditions de formation visées à l'article 5, al.1^{er}, 5° de la loi dans les 12 mois après la notification de la présente autorisation et/ou si les membres du personnel d'exécution ne satisfont pas aux conditions de formation visées à l'article 6, al. 1^{er}, 5° de la loi dans les 9 mois après la notification de la présente autorisation".

Il n'est pas contesté que Katja SEATON ne remplit pas ces conditions et que des dispenses ont dû être sollicitées. En l'absence de décisions accordant de telles dispenses, l'activité ne peut être exercée. La suspension des actes attaqués donnerait à la première requérante une chance de voir réexaminer dans un sens plus favorable ses demandes de dispense de formation, mais elle ne pourrait remédier à la caducité de l'autorisation dont elle disposait pour exercer l'activité en cause.

La première requérante paraît poursuivre son activité en Belgique malgré l'expiration de l'autorisation précitée. Le risque de mesures administratives qui la contraindraient à cesser cette activité est inhérent à son propre comportement, consistant à poursuivre son exercice dans des conditions *prima facie* illégales. Ni elle-même, ni les membres de son personnel ne sont recevables à se prévaloir d'une urgence liée à la poursuite d'une activité qui se déroule sans autorisation. Le préjudice éventuellement causé à des tiers, soit les usagers, par une hypothétique cessation de ce service ne peut davantage être retenu, étant à la fois aléatoire et indirect.

En ce qui concerne la seconde requérante, l'exécution de l'acte attaqué a pour seule conséquence que, si la société dans laquelle elle assume une fonction dirigeante veut exercer une activité relative aux véhicules qui circulent en Belgique, elle-même doit venir y suivre - logiquement aux frais de son employeur - le programme de formation pour lequel elle n'a pas obtenu de dispense. Rien n'établit la gravité d'un tel inconvénient pour la seconde requérante en tant que personne physique. Le risque de devoir effectuer un séjour professionnel de deux ou trois semaines dans un pays proche ne peut être considéré comme intrinsèquement grave.

Il résulte de ces éléments que l'affaire ne présente pas une urgence incompatible avec son traitement en annulation. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le quinze juin deux mille dix-huit, par :

Diane DÉOM,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Diane DÉOM.