

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

n° 249.396 du 31 décembre 2020

A. 230.428/XV-4397

En cause : **la société anonyme**
ÉTABLISSEMENTS DUMAY-MIOR,
ayant élu domicile chez
M^e Eric TOUSSAINT, avocat,
rue Turenne 70
6000 Charleroi,

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mai 2020, la société anonyme Établissements Dumay-Mior demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur “refusant le renouvellement de [son] autorisation [...] d'exploiter une entreprise de gardiennage” daté du 2 mars 2020 [...] » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.390 du 9 avril 2020 a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence et a liquidé les dépens.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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.

Par une ordonnance du 17 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 14 octobre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 30 octobre 2020.

Par un courrier du 27 octobre 2020, l'affaire a été remise *sine die*.

Par un courrier du 6 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 novembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Eric Toussaint, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 247.390, précité. Il y a lieu de s'y référer.

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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des droits de la défense et du principe *audi alteram partem*.

Après avoir rappelé l'enseignement des arrêts n^{os} 98.269 du 14 août 2001 et 119.201 du 9 mai 2003, la partie requérante relève qu'il en découle que le refus de délivrance ou le refus de renouvellement de l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage est une mesure grave qui nécessite, préalablement, l'audition de la personne concernée. Elle constate que si un procès-verbal du 2 septembre 2019 lui a été communiqué le 6 novembre 2019 par le fonctionnaire sanctionnateur, en énumérant les sanctions possibles, ce dernier n'a pas entamé de procédure de sanction administrative, ne l'a pas entendue et ne lui a pas indiqué que les faits faisant l'objet de ce procès-verbal pourraient conduire l'autorité à refuser sa demande d'autorisation. Elle conteste la motivation de l'acte attaqué qui se fonde sur ce procès-verbal. Elle estime que, ce faisant, l'autorité n'a pas tenu compte de l'évolution de la situation entre mai 2019 et mars 2020 ni de son attestation sur l'honneur qui a pourtant été exigée.

V.2. Appréciation

Le respect du principe du contradictoire, ou principe *audi alteram partem*, ne s'impose que lorsque l'administration s'apprête à prendre une décision grave envers son destinataire et qui est fondée sur le comportement de ce dernier. Ce principe ne contraint pas l'autorité administrative à procéder à l'audition de vive voix des arguments présentés par le demandeur d'une autorisation administrative. De même, lorsque la compétence de l'autorité est totalement liée, celle-ci n'est pas tenue d'entendre l'entreprise de gardiennage en cas de refus de renouvellement de son autorisation d'exploitation.

Aucune disposition ni aucun principe n'interdit à l'autorité administrative, lorsqu'elle se prononce sur une demande d'autorisation ou d'agrément, de se fonder sur des constatations consignées dans un procès-verbal établi à l'occasion d'une procédure de sanction administrative, dès lors que ces constatations permettent de déterminer dans quelle mesure l'entreprise demanderesse respecte les prescriptions de la loi ainsi que des arrêtés pris en application de celle-ci.

En l'espèce, la décision de refus du renouvellement de l'autorisation de la partie requérante ne se fonde pas sur une appréciation discrétionnaire mais sur le non-respect des conditions objectives fixées par l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017 relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens opérationnels, techniques et d'infrastructures pour l'exercice de l'activité de gardiennage de gestion de centraux d'alarme, à savoir l'obligation de disposer de l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein, afin assurer ses activités en continu avec au moins deux opérateurs. S'agissant des conditions minimales pour obtenir cette autorisation, l'autorité n'a pas d'autre choix que de refuser l'autorisation si celles-ci ne sont pas réunies. Il en résulte que la compétence de l'autorité dans ce cadre est entièrement liée et qu'ayant constaté que cette condition n'est pas remplie, elle ne devait pas obligatoirement entendre la partie requérante.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017 relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens opérationnels, techniques et d'infrastructures pour l'exercice de l'activité de gardiennage de gestion de centraux d'alarme, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité et du raisonnable et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante rappelle préalablement les exigences de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, à savoir qu'une centrale d'alarme doit disposer de l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein, afin de s'assurer qu'au moins deux opérateurs exercent leurs activités d'une manière continue. Elle allègue que, même si elle n'est pas autrement définie, la notion d'opérateur doit être comprise comme « agent de gardiennage » et qu'elle dispose de douze agents de gardiennage engagés à temps plein. Elle critique la motivation de l'acte attaqué qui a considéré que, parmi ces derniers, cinq personnes – les deux dirigeants, les deux collaboratrices administratives et le collaborateur commercial – « ne participent que partiellement ou même pas du tout à la fonction d'opérateur ». Elle fait valoir que ces personnes participent activement à la fonction d'opérateur « à côté de leur fonction ». Elle en veut pour preuves la liste des utilisateurs du programme de gestion de centrale d'alarme, certains rapports de gestion d'alarmes et

l'attestation des cinq personnes concernées. Selon elle, la gestion d'une centrale d'alarme consiste à apporter une réponse immédiate à une alarme téléphonique ou informatique, ce qui signifierait qu'une personne peut tout à fait, en même temps qu'elle surveille la centrale d'alarme, effectuer son travail de dirigeant, de collaborateur administratif ou de commercial et, « dès qu'une alarme retentit, mettre son travail de dirigeant, de collaborateur administratif ou de commercial entre parenthèses ». Elle ajoute que, non seulement, toutes ces personnes exercent la fonction d'opérateurs à temps plein mais qu'en outre, les deux dirigeants exercent la fonction d'opérateur « plus qu'à temps plein » puisque, « comme tous les dirigeants d'entreprise, ils travaillent bien plus qu'un temps plein de 38 heures par semaine et, dans ce cadre, exercent la fonction d'opérateur ». Elle conteste également l'absence de prise en considération de sa déclaration sur l'honneur et de sa certification INCERT pour une durée de cinq ans qui implique que « le nombre minimum d'opérateurs présents en permanence dans le central opérationnel est de 2 ».

VI.2. Appréciation

L'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, dispose ce qui suit :

- « La centrale d'alarme dispose des opérateurs nécessaires pour assurer ses activités en continu avec au moins 2 opérateurs. Pour ce faire, elle possède l'équivalent d'au moins 11 opérateurs en service à temps plein ».

À défaut d'une définition, le mot « opérateur » doit être compris dans son sens usuel qui n'est pas synonyme d'agent de gardiennage. Pour pouvoir être considéré comme tel, il ne suffit pas de disposer d'une carte d'identification pour la gestion de centrale d'alarme, encore faut-il exercer concrètement la fonction consistant à intervenir lors du déclenchement d'une alarme. La personne exerçant à titre principal une autre fonction, comme celle de dirigeant, de collaborateur administratif ou d'agent commercial, ne peut être considérée comme l'équivalent d'un opérateur en service à temps plein au sens de la disposition précitée. L'attestation sur l'honneur et la certification auxquelles fait référence le moyen ne sont pas de nature à modifier ce constat.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité et du raisonnable, de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de légalité et de l'article 159 de la Constitution.

Elle soutient que l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, est illégal pour les motifs suivants :

- la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, qui est censée constituer son fondement légal, n'évoque pas la notion d'opérateur et l'arrêté royal précité évoque la notion d'opérateur, mais ne la définit pas,
- il est arbitraire puisqu'en l'absence de définition de la notion d'opérateur, la partie adverse est libre de l'interpréter « comme bon lui semble »,
- il n'est pas justifié,
- il est contraire à la liberté de commerce et d'industrie en imposant un nombre minimum d'équivalents temps plein, ce qui réserve la gestion des centrales d'alarmes aux seules grandes entreprises et ce, au détriment des petites et moyennes entreprises,
- il est inapplicable pour les nouvelles sociétés et pour les petites et moyennes sociétés déjà en activité puisqu'il leur impose d'engager du personnel sans pouvoir l'employer avant d'avoir obtenu l'autorisation et que les formations nécessaires sont réservées aux membres du personnel d'une entreprise ayant déjà obtenu cette autorisation,
- et, enfin, ses exigences sont disproportionnées, pour l'ensemble de ces raisons.

Par ailleurs, elle constate que, même si ces exigences ne sont pas remplies, l'arrêt n° 201.659 du 8 mars 2010 a jugé qu'il serait disproportionné d'empêcher une entreprise de gardiennage de poursuivre ses activités lorsqu'aucune pièce du dossier administratif ne permet d'établir que la qualité des prestations fournies par la partie requérante aurait été compromise et qu'aucun client ne s'est plaint. Elle souligne que tel est le cas puisqu'elle respecte les exigences de l'article 10 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, et que les rapports relatifs aux « temps de réponse » pour les mois d'octobre 2019 à février 2020 montrent qu'elle respecte les temps de réaction minimum et, *de facto*, qu'elle dispose de moyens techniques et d'opérateurs suffisants.

VII.2. *Appréciation*

L'article 32 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière dispose comme suit :

« L'autorisation n'est accordée que si le demandeur satisfait à toutes les prescriptions définies dans ou en vertu de la présente loi, ainsi qu'aux conditions minimales fixées par le Roi concernant le personnel et les moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure dont l'entreprise ou le service interne doit disposer, ainsi que les règles de conduite à respecter ».

Il résulte de cette disposition légale que le Roi est habilité à fixer les conditions minimales concernant le personnel et les moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure dont une entreprise de gardiennage doit disposer. L'obligation de disposer de l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein constitue une condition minimale de moyens organisationnels qui ne dépasse pas les limites de cette habilitation légale. Les circonstances que le terme « opérateur » ne soit pas mentionné dans la loi et qu'il ne fasse pas l'objet d'une définition n'implique aucun arbitraire dans le chef de l'administration qui doit l'utiliser dans son sens usuel. Cette exigence est justifiée par la nécessité d'assurer les activités en continu avec au moins deux opérateurs. L'exercice de la liberté de commerce et d'industrie n'est pas absolu et une loi ou un règlement pris en vertu d'une loi, comme l'arrêté précité, peut le restreindre. L'exigence de disposer d'un nombre minimal d'opérateurs pour une centrale d'alarme n'est pas une restriction excessive au regard de cette liberté. Dans la fixation de ce nombre minimal, l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation que le Conseil d'État ne pourrait censurer que dans l'hypothèse d'une erreur manifeste qui n'est pas établie en l'espèce. Le délai nécessaire pour obtenir une autorisation n'est pas fixé par la disposition critiquée et une nouvelle entreprise peut faire appel à du personnel qui est déjà formé. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à l'exception d'illégalité de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, soulevée dans le moyen.

L'enseignement de l'arrêt n° 201.659 du 8 mars 2010 n'est pas transposable en l'espèce puisqu'il concerne des manquements qui ne portent pas sur les conditions minimales d'autorisation. À cet égard, les affirmations de la partie requérante, selon lesquelles aucune plainte n'a été introduite, les conditions prévues par l'article 10 du même arrêté sont remplies et les temps de réaction minimaux sont respectés, ne sont pas de nature à la dispenser de respecter les conditions prévues par l'article 9 de l'arrêté précité. Le non-respect de cette dernière condition constitue un fondement suffisant pour le refus du renouvellement de son autorisation.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

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 en conséquence 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 31 décembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart