CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.476 du 13 janvier 2021

A. 229.261/XV-4.245

En cause : **la société privée à responsabilité limitée SECURITY ALARM SYSTEMS**,
ayant élu domicile chez
M^e Éric Toussaint, avocat,
boulevard Tirou 24/12
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 1^er octobre 2019, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Security Alarm Systems demande l'annulation de « l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 5 août 2019 [lui] refusant […] l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 janvier 2021.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Éric 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

1. La requérante exerce des activités dans le domaine de la sécurité. Les gérants de la requérante sont également les administrateurs d'une autre société qui est reconnue comme entreprise de gardiennage pour l'activité de centrale d'alarme depuis 1994.

2. Le 2 mars 2017, la requérante introduit une demande d'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage en vue d'exercer l'activité de gestion de centraux d'alarme.

3. Le 30 mars 2017, la partie adverse adresse un courrier électronique à la requérante afin d'obtenir des renseignements complémentaires à propos de cette demande.

4. Le 1^er^ août 2017, la partie adverse informe la requérante de l'avancement du traitement de son dossier.

5. Le 11 août 2017, la partie adverse sollicite, par un courrier électronique, la communication de divers documents et informations additionnels. La requérante répond à cette demande le 14 août 2017.

6. Le 16 octobre 2017, la requérante adresse un courrier électronique à la partie adverse afin de connaître l'état d'avancement de sa demande.

7. Le 8 novembre 2017, la partie adverse écrit ce qui suit à la requérante :

> « Suite à notre conversation téléphonique du mois dernier, lors de laquelle vous disiez que l'entreprise précitée n'était actuellement pas en mesure de disposer de 11 équivalents temps plein remplissant les fonctions d'opérateur de centrale d'alarme, nous souhaiterions savoir si vous souhaitez maintenir [votre] demande ou la retirer ».

8. Le 20 avril 2018, la partie adverse interpelle à nouveau la requérante sur le maintien de sa demande d'autorisation.

9. Par un courrier électronique du 20 mars 2019, la requérante confirme maintenir sa demande d'agrément comme société de gardiennage.

10. Par une lettre recommandée du 26 avril 2019, la requérante sollicite une décision officielle de la partie adverse quant à sa demande d'autorisation.

11. À la suite de cette lettre, lors d'un échange de courriers électroniques, la requérante confirme ne pas disposer de onze équivalents temps plein.

12. Le 24 juin 2019, le conseil de la requérante met en demeure la partie adverse d'accorder à sa cliente l'agrément demandé en qualité de société de gardiennage.

13. Le 12 juillet 2019, les services de la partie adverse adressent une note au ministre, concernant la demande de la requérante. Il y est conclu au refus d'autorisation.

14. Par un courrier du 15 juillet 2019, la partie adverse répond au courrier de la requérante du 24 juin 2019 en soulignant que le dossier est arrivé au dernier stade de préparation avant d'être soumis à la signature du ministre et attire l'attention de la requérante sur le fait que son interprétation « selon laquelle

l'obligation de disposer de onze équivalents temps plein remplissant les fonctions d'opérateur de centrale d'alarme n'a plus de base légale est erronée ». Elle ajoute que « cette obligation figure dans l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017 relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens organisationnels, techniques et d'infrastructures pour l'exercice de l'activité de gardiennage de gestion de centraux d'alarme », arrêté « basé sur la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, qui a été remplacé par la loi du 2 octobre 2017 avec le même titre ».

15. Par un arrêté du 5 août 2019, la partie adverse refuse à la requérante l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage. Il s'agit de la décision attaquée, qui est motivée en ces termes :

« […]
Considérant que l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017 précité prévoit qu'une centrale d'alarme dispose des opérateurs nécessaires pour assurer ses activités en continu avec au moins 2 opérateurs; que pour ce faire, elle possède l'équivalent d'au moins 11 opérateurs en service à temps plein;
Considérant que l'entreprise a déclaré en octobre 2017 à l'administration qu'elle ne pouvait pas disposer du nombre nécessaire de l'équivalent d'au moins 11 opérateurs en service à temps plein;
Considérant que, en date du 8 novembre 2017, l'administration a demandé à l'entreprise si elle voulait maintenir sa demande d'autorisation, vu le manque d'opérateurs;
Considérant que, en date du 20 avril 2018, l'administration a rappelé sa question du 8 novembre 2017, parce que l'entreprise n'avait pas répondu à la question;
Considérant que c'est seulement en date du 20 mars 2019 que l'entreprise a confirmé le maintien de sa demande d'autorisation, mais qu'elle n'a pas répondu à toutes les questions qui lui avaient été posées le 8 novembre 2017;
Considérant que, en date du 8 mai 2019, l'administration a envoyé un nouveau rappel, auquel une réponse définitive a été donnée le 9 mai 2019;
Considérant que selon cette réponse, l'entreprise déclare qu'elle n'a pas 11 équivalents temps plein;
Considérant que, lors d'un entretien téléphonique du 9 mai 2019, le gérant de l'entreprise déclare qu'il n'a pas besoin de 11 opérateurs en service à temps plein; qu'il réalise bien qu'il ne remplit pas la condition des 11 opérateurs en service à temps plein et qu'il veut simplement que l'administration prenne une décision quant à sa demande d'autorisation de son entreprise sur base de cette donnée;
Considérant que, ainsi, le dossier ne contient pas tous les documents requis et ne remplit pas les conditions pour obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage;
ARRÊTE :
Article unique
L'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage est refusée à la sprl Security Alarm Systems [...] ».

Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 7 août 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris « de la violation du principe de légalité, de la violation de la loi et de l'excès de pouvoir ».

La requérante estime que l'arrêté royal du 20 mars 2017 relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure pour l'exercice de l'activité de gardiennage de gestion de centraux d'alarme n'est pas applicable à sa demande, cette dernière ayant été introduite le 2 mars 2017, soit avant l'entrée en vigueur de cet arrêté royal. Elle cite l'arrêt n° 131.191 du 10 mai 2004, dans lequel le Conseil d'État a considéré que « pour l'examen d'une demande d'agrément, la partie adverse doit appliquer la législation en vigueur au moment de l'introduction de la demande ».

En réplique, elle fait valoir que l'arrêt qu'elle a cité concerne un arrêté ministériel refusant l'agrément comme entreprise de sécurité, soit exactement comme le cas d'espèce. Elle observe encore que cet arrêt n'est pas isolé, mais est unique en ce sens qu'il semble être le seul à avoir statué sur la question de l'application dans le temps d'une législation dans le cadre d'un recours contre un refus d'agrément comme entreprise de sécurité. Elle relève qu'elle ne se trouve dans aucun des cas visés par l'arrêt n° 237.696 du 16 mars 2017, cité par la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments et souligne qu'elle ne pouvait pas, au moment de l'introduction de sa demande d'autorisation, anticiper une obligation qui n'existait pas à ce moment là et considère que si la partie adverse avait rapidement traité son dossier, elle n'aurait pas été confrontée à un refus puisqu'elle remplissait bien toutes les conditions requises à l'origine de sa démarche.

Elle fait état des frais qu'elle a ainsi dû exposer dès l'introduction de sa demande ainsi que des frais liés à l'exigence d'avoir onze opérateurs à temps plein. Par ailleurs, elle prétend qu'au regard des dispositions légales et réglementaires applicables en l'espèce, les opérateurs doivent être des gardes et qu'elle ne peut donc engager « n'importe quel quidam » pour assurer de telles fonctions. Sur ce point, elle fait observer qu'elle a été induite en erreur par la partie adverse qui a explicitement indiqué dans un courriel qui lui était adressé, qu'un opérateur doit être

titulaire d'une attestation de recyclage d'un agent de gardiennage et qu'en conséquence, lorsqu'elle a répondu à la question de savoir si elle disposait bien de onze opérateurs à temps plein, elle a répondu par la négative car elle n'avait effectivement pas des agents de gardiennage à sa disposition. Elle estime que la loi manque de clarté sur ce point de même que la pratique de la partie adverse.

IV.2. Appréciation

La légalité d'un acte administratif, fût-il pris à la suite d'une demande, s'apprécie au regard de la législation en vigueur à la date de son accomplissement. En effet, l'application immédiate de la loi nouvelle implique que celle-ci s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs de situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de cette loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés. Dès lors, lorsque la réglementation change entre le moment où l'autorisation est demandée et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation.

En l'espèce, la requérante a introduit sa demande le 2 mars 2017. L'arrêté attaqué est pris le 5 août 2019 et se fonde sur l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité. L'article 18 de cet arrêté royal dispose qu'il « entre en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 13 qui entre en vigueur six mois après la publication, au Moniteur belge, de la désignation du premier organisme d'évaluation de la conformité et de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour de la seconde année après la publication, au Moniteur belge, de ladite désignation ».

L'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, a été publié au Moniteur belge le 6 avril 2017 et est entré en vigueur le 16 avril 2017. Son article 9 n'est pas visé par les dispositions transitoires et est donc d'application immédiate à tous les dossiers en cours d'instruction y compris ceux qui ont été introduits par une demande antérieure à la date d'entrée en vigueur. Il ne peut, dès lors, être reproché à la partie adverse d'avoir appliqué la nouvelle réglementation, à savoir l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, à la demande de la requérante.

Quant à l'arrêt n° 131.191 du 10 mai 2004, il constitue, comme le relève à bon droit la partie adverse, un arrêt isolé. En outre, en considérant que « pour l'examen d'une demande d'agrément, la partie adverse doit appliquer la législation en vigueur au moment de l'introduction de la demande », l'arrêt tenait à préciser que

la première demande d'agrément n'en étant pas une, seule la deuxième dûment introduite après l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 1999 modifiant l'article 22, § 3, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, devait être prise en compte. La nouvelle législation n'a donc pas été appliquée à la première demande, car celle-ci constituait une simple demande d'information et non une véritable demande d'agrément.

Enfin, par son arrêt n° 197.648 du 6 novembre 2019, le Conseil d'État a considéré notamment que « la loi du 1er mars 2007 qui a modifié la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, qui a été publiée le 14 mars 2007, est entrée en vigueur le 24 mars 2007 et est d'application immédiate aux procédures alors en cours en l'absence de disposition contraire ». Il doit, dès lors, en être de même concernant l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité.

Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier administratif que dès le mois de novembre 2017, la partie adverse a interpellé la requérante sur la présence du nombre des opérateurs à son service en rappelant l'exigence des onze opérateurs à temps plein. Par la suite, la plupart des courriers échangés entre les parties ont évoqué cette condition de sorte que la requérante ne pouvait ignorer que la partie adverse mettait en œuvre la nouvelle réglementation pour le traitement de sa demande. Les autres développements concernant ce moyen et qui apparaissent dans le dernier mémoire auraient pu l'être dès la requête et sont dès lors tardifs.

Au vu de ce qui précède, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est « pris de la violation du principe de légalité, du principe de sécurité juridique, du principe général de motivation interne de tout acte administratif, du principe général de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

La requérante rappelle que l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, exécute la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Elle observe, à cet égard, que la loi du 10 avril 1990, précitée, a été abrogée et remplacée par la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière laquelle ne fait aucune référence à l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, pas plus que ce

dernier ne fait référence à la loi du 2 octobre 2017, précitée. Elle en conclut que l'arrêté royal du 20 mars 2017 n'a plus de base légale et qu'il en découle que l'obligation de disposer de onze équivalents temps plein remplissant les fonctions d'opérateurs n'a également plus de base légale.

En réplique, elle indique qu'il découle des travaux préparatoires de la loi du 2 octobre 2017, précitée, que les arrêtés pris en exécution de la loi du 10 avril 1990 restent d'application jusqu'à leur modification ou leur abrogation, mais que si certaines de leurs dispositions sont contraires à la loi du 2 octobre 2017, précitée, celle-ci primera sur lesdites dispositions. Elle relève que la loi du 2 octobre 2017, précitée, pas plus que l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, ne définissent le terme « opérateur », la loi du 2 octobre 2017, précitée, n'évoquant que le terme « agent de gardiennage ». Elle en déduit que le terme opérateur n'a aucun contenu précis et est laissé à la totale appréciation de la partie adverse, ce qui ne peut se concevoir. Elle estime qu'à défaut de définition du terme opérateur, cela permet à quiconque de travailler, ce qui semble contraire à l'un des objectifs de la législation qui est de réglementer la sécurité privée et particulière.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue.

V.2. Appréciation

L'abrogation d'une loi qui constitue le fondement juridique d'un arrêté ne le prive pas de sa validité tant que celui-ci n'est pas abrogé ou modifié de manière expresse ou tacite, à la condition cependant que la nouvelle législation donne un fondement à cet arrêté et que celui-ci ne soit pas incompatible avec d'autres dispositions de niveau supérieur.

En l'espèce, aucune abrogation ou aucune modification de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, n'est intervenue et l'abrogation de la loi du 10 avril 1990, précitée, n'a pas été accompagnée de l'adoption de normes législatives incompatibles avec l'obligation pour les centrales d'alarme de disposer d'au moins onze opérateurs en service à temps plein.

Par ailleurs, l'article 32 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, – qui vise aussi les conditions à fixer par le Roi concernant le personnel dont l'entreprise doit disposer - reprend en substance l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1990, précitée.

Si l'exposé des motifs de la loi du 2 octobre 2017, précitée, précise que cette dernière remplace intégralement la loi du 10 avril 1990, précitée, il indique également, concernant les dispositions transitoires, que « conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation citée dans l'avis du Conseil d'État, les arrêtés pris en exécution de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière restent, jusqu'à leur modification ou abrogation, d'application en tant qu'arrêtés d'exécution de la présente loi. Il va de soi que si certaines dispositions de ces arrêtés s'avèrent contraires à la présente loi, la loi primera ».

Il s'ensuit que l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, constitue toujours un fondement légal actuel pour l'acte attaqué, même si ni ce dernier ni la loi du 20 mars 2017, précitée, ne définissent ce qu'il faut entendre par « opérateur ».

Le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la « violation du principe de la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation, de l'inexactitude des motifs, de la contradiction des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

D'une part, la requérante allègue une absence de motivation. Elle fait état de ce que dans le cadre de sa mise en demeure, elle a développé un raisonnement juridique au terme duquel elle estime que l'obligation de disposer de onze équivalents temps plein remplissant les fonctions d'opérateurs qui provient de l'arrêté royal du 20 mars 2017 n'a plus de base légale. Elle relève que la partie adverse n'évoque pas cet élément et, *a fortiori*, ne justifie pas le maintien de la prétendue obligation.

D'autre part, elle argue de l'inexactitude des motifs. Elle soutient que l'affirmation selon laquelle « le dossier ne contient pas tous les documents requis et ne remplit pas les conditions pour obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage » est fausse. Selon elle, conformément à la législation applicable, et donc sans tenir compte de l'obligation de disposer de onze équivalents temps plein remplissant les fonctions d'opérateurs qui provient de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, qui n'a plus de base légale, le dossier contient l'ensemble des

documents requis. Elle ajoute que, même à considérer que l'obligation précitée s'appliquerait en l'espèce, la partie adverse n'énonce pas *in concreto* les documents et les conditions prétendument manquants.

En réplique, elle constate que tant à la lecture de la décision attaquée qu'à la lecture du mémoire en réponse, les motifs ne sont pas exprimés dans la décision attaquée mais seraient déduits du dossier administratif. Par conséquent, elle estime que la décision attaquée viole le principe de la motivation formelle.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué est un acte administratif unilatéral de portée individuelle. À ce titre, il doit répondre aux exigences de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Pour y satisfaire, il doit comporter des considérations de droit et de fait de nature à le justifier. Cette motivation doit permettre à son destinataire de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation doit être appréciée de manière raisonnable et ne peut conduire à imposer à l'autorité administrative de donner les motifs de ses motifs. L'étendue de la motivation ainsi exigée dépend, en outre, des circonstances dans lesquelles la décision est prise.

En l'espèce, comme le relève à juste titre la partie adverse, la lecture de l'acte attaqué permet à la requérante de connaître les considérations de droit et de fait qui le fondent et de comprendre les motifs qui ont mené à son adoption. En effet, il indique se fonder sur l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, et rappelle que ce dernier prévoit « qu'une centrale d'alarme dispose des opérateurs nécessaires pour assurer ses activités en continu avec au moins deux opérateurs; que pour ce faire, elle possède l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein ». Il n'est pas contesté que la requérante ne dispose pas d'au moins onze opérateurs en service à temps plein. L'acte attaqué conclut donc qu'elle ne remplit pas les conditions pour obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage.

Il ne fait aucun doute que la requérante a bien saisi les motifs de refus de sa demande. L'acte attaqué précise d'ailleurs que « lors d'un entretien téléphonique du 9 mai 2019, le gérant de l'entreprise déclare qu'il n'a pas besoin de onze opérateurs en service à temps plein; qu'il réalise bien qu'il ne remplit pas la condition des onze opérateurs en service à temps plein et qu'il veut simplement que

l'administration prenne une décision quant à la demande d'autorisation de son entreprise sur base de cette donnée ».

L'exigence de la motivation formelle d'un acte administratif est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte. Plus ce pouvoir est large, plus la motivation doit être précise et refléter ainsi que justifier les étapes du raisonnement de l'autorité. En l'espèce, la marge de manœuvre de la partie adverse est limitée. La requérante ne remplissant pas toutes les conditions réglementaires prévues pour pouvoir disposer de l'agrément sollicité, la partie adverse ne pouvait le lui accorder.

Par conséquent, en constatant que la requérante ne dispose pas de l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein, la partie adverse a suffisamment et adéquatement motivé l'acte attaqué.

Le troisième moyen n'est ainsi pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris « de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de légalité et de la violation de l'article 159 de la Constitution ».

La requérante considère que l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, est non justifié, manifestement disproportionné et contraire à la liberté de commerce et d'industrie. Elle soutient que l'arrêté royal précité ne définissant pas la notion d'« opérateur », il faut se référer à la notion d'« agent de gardiennage » reprise dans la loi du 2 octobre 2017, précitée. Elle assimile la notion d'opérateur à celle d'agent de gardiennage et considère qu'il serait illégal d'exiger qu'une entreprise non encore agréée doive disposer de onze agents de gardiennage puisque seule une société de gardiennage peut introduire, pour son personnel, des demandes de cartes d'identification. Elle allègue ainsi qu'il existerait une opposition entre l'arrêté royal et la loi de telle sorte que l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, serait illégal et qu'il faudrait en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

En réplique, elle fait valoir que le terme « opérateur » semble correspondre à la notion d'agent de gardiennage et que la partie adverse assimile les termes opérateurs et agents de gardiennage puisque, à la lecture du procès-verbal du

2 septembre 2019, on constate que, selon les inspecteurs de la partie adverse, un opérateur de centrale d'alarme ne peut être qu'un agent de gardiennage. Elle constate, dès lors, que sa thèse, à savoir qu'un opérateur serait un agent de gardiennage, est confirmée par les agissements de la partie adverse, en manière telle que l'article 9 de l'arrêté royal précité est illégal.

Elle considère qu'imposer onze équivalents temps plein à une société, est contraire à la liberté de commerce et d'industrie, n'est aucunement justifié et est disproportionné. Elle estime que pour compenser uniquement les frais de personnel, une société doit disposer de 1.148 raccordements. Il est donc impossible, de son point de vue, de créer une nouvelle société et difficile de maintenir une société en cours.

Elle indique aussi que les critères de l'article 9 de l'arrêté royal précité proviennent de la certification « INCERT » et note que l'association des centrales d'alarme a édicté une norme minimale pour les centrales d'alarme qu'elle a transmise à la partie adverse. Selon elle, cette association s'est basée sur la norme « INCERT » car son objectif est de limiter au maximum le nombre de sociétés pouvant répondre aux critères et pouvant rester sur le marché. Elle en conclut que les exigences minimales dont il est question ne visent en réalité nullement « à répondre à des impératifs du service presté » et que l'article 9 précité est illégal et doit être écarté, en manière telle que la décision attaquée est dépourvue de base légale.

Dans son dernier mémoire, elle fait état des frais qu'elle a ainsi dû exposer dès l'introduction de sa demande ainsi que des frais liés à l'exigence d'avoir onze opérateurs à temps plein. Par ailleurs, elle prétend qu'au regard des dispositions légales et réglementaires applicables en l'espèce, les opérateurs doivent être des gardes et qu'elle ne peut donc engager « n'importe quel quidam » pour assurer de telles fonctions. Sur ce point, elle fait observer qu'elle a été induite en erreur par la partie adverse qui a explicitement indiqué dans un courriel qui lui était adressé, qu'un opérateur doit être titulaire d'une attestation de recyclage d'un agent de gardiennage et qu'en conséquence, lorsqu'elle a répondu à la question de savoir si elle disposait bien de onze opérateurs à temps plein, elle a répondu par la négative car elle n'avait effectivement pas des agents de gardiennage à sa disposition. Elle estime que la loi manque de clarté sur ce point de même que la pratique de la partie adverse.

VII.2. Appréciation

La liberté du commerce et de l'industrie - protégée par l'article 23 de la Constitution et le Code de droit économique - ne fait pas obstacle à ce qu'une loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises pourvu qu'elle ne la limite pas sans qu'en existe la nécessité et que les limitations qu'elle apporte ne soient pas disproportionnées au but poursuivi. Elle n'est, par conséquent, pas absolue. Les interventions qui la restreignent ne peuvent être censurées que si elles ont pour effet de compromettre la viabilité de l'activité économique sans justification admissible.

Il n'est pas établi que l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, restreindrait de manière disproportionnée la liberté de commerce et d'industrie. La seule circonstance qu'il impose l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein n'emporte pas, par elle-même, une telle démonstration. Si la requérante donne des indications générales quant aux coûts générés par l'engagement d'un opérateur, elle ne démontre pas que cela compromettrait sa viabilité économique future. La condition de disposer de l'équivalent d'au moins onze opérateurs en service à temps plein est justifiée par la nécessité pour l'entreprise de disposer du personnel suffisant et correctement formé pour exercer une activité de gardiennage dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, en adoptant l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, le Roi a mis en œuvre une compétence qui lui a été expressément attribuée, d'abord, par l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1990, précitée, et, ensuite, par l'article 32 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, conformément à l'article 108 de la Constitution. Les conditions minimales prévues par cet article sont conformes aux dispositions légales et donc applicables. La circonstance que l'autorité administrative se serait basée sur une norme « INCERT » pour déterminer les conditions à remplir pour obtenir la certification litigieuse n'est pas manifestement déraisonnable dans son chef.

Enfin, contrairement à ce que soutient la requérante, la notion d'« opérateur » – qui se définit usuellement, selon le Grand Robert de la langue française, comme « une personne qui exécute des opérations techniques déterminées, fait fonctionner un appareil » - ne correspond pas à celle d'agent de gardiennage. Au regard de l'article 2, 5°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, l'agent de gardiennage est une personne chargée d'effectuer ou effectuant des activités de gardiennage. Est considérée comme une activité de gardiennage au sens

de l'article 3, 4°, de la même loi, la gestion d'une centrale d'alarme. Les opérateurs ne sont pas directement les gestionnaires de la centrale d'alarme et ne revêtent donc pas la qualité d'agent de gardiennage, comme le confirme la partie adverse dans ses écrits de procédure en indiquant que l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, n'impose pas que les membres du personnel de l'entreprise qui sollicite une autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage soient en possession d'une carte d'identification d'agent de gardiennage. Dès lors que ni la loi ni l'arrêté royal ne donnent une définition de la notion d'opérateur, c'est dans son sens usuel que cette notion doit être comprise. Toutefois, cela n'empêche pas la partie adverse d'établir des exigences minimales dans le chef de ses opérateurs, comme l'y autorise l'article 32 de la loi précitée, le personnel d'exécution étant soumis également à des formations.

Le quatrième moyen n'est en conséquence pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le 13 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht