

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.732 du 12 décembre 2024

A. 230.428/XV-4397

En cause : **la société anonyme**  
**ÉTABLISSEMENTS DUMAY-MIOR**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Éric TOUSSAINT, avocat,  
rue Turenne, 70  
6000 Charleroi,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
la Ministre de l'Intérieur,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard RENSON, avocat,  
avenue de l'Armée, 10  
1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 7 mai 2020, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation 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, la suspension de l'exécution de ce même arrêté.

*II. Procédure*

Par une requête introduite le 17 mars 2020, la partie requérante avait sollicité la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de cet arrêté.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 247.390 du 9 avril 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2024:247.390), a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence et a liquidé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 249.396 du 31 décembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2024:247.390), a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

Par un courrier du 1<sup>er</sup> février 2021, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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 7 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2024.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jean-Louis Leuckx, *loco* M<sup>e</sup> Éric Toussaint, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Florence Saporosi, *loco* M<sup>e</sup> Bernard Renson, avocate, comparaisant 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. Premier moyen

##### IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des droits de la défense et du principe *audi alteram partem*.

Après avoir rappelé l'enseignement des arrêts n<sup>os</sup> 98.269 du 14 août 2001 et 119.201 du 9 mai 2003, elle 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.

En réplique, elle ajoute que sa situation a pu évoluer entre le moment où les constatations ont été opérées par l'autorité (qui datent de mai 2019) et le moment où la décision attaquée a été adoptée (en mai 2020). Elle en déduit qu'il n'est pas exact de considérer que la compétence de l'autorité était liée.

Dans son dernier mémoire, elle développe les arguments suivants :

« Premièrement, en ce qui concerne le mot opérateur, la requérante tient à faire valoir les observations suivantes.

D'une part, force est de constater qu'il existe une différence d'interprétation entre, d'un côté, la partie adverse qui estime que le mot opérateur est synonyme d'agent de gardiennage et, d'un autre côté, Monsieur le Premier Auditeur Chef de Section et Votre Conseil qui estiment que le mot "opérateur" n'est pas synonyme d'agent de gardiennage.

D'autre part, à la lecture de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, il semble que le mot opérateur soit synonyme d'agent de gardiennage.

Ainsi, la loi précitée dispose que :

Article 2 :

“Pour l’application de la présente loi, on entend par :

(...)

4° activités de gardiennage : activités telles que visées à l’article 3 ;

5° agent de gardiennage : toute personne chargée d’effectuer ou effectuant des activités de gardiennage ;

(...)”.

Article 3

“Sont considérées comme activités de gardiennage au sens de la présente loi :

4° la gestion d’une centrale d’alarme ;

(...)” ;

Il découle de ce qui précède, d’une part, que la notion d’opérateur n’est pas univoque et, d’autre part, que la notion d’opérateur, selon l’interprétation de la partie adverse, est synonyme d’agent de gardiennage.

Deuxièmement, en ce qui concerne la compétence liée ou non de l’autorité, la requérante tient à faire valoir les observations suivantes.

D’une part, vu la différence d’interprétation entre, d’un côté, la partie adverse qui estime que le mot opérateur est synonyme d’agent de gardiennage et, d’un autre côté, Monsieur le Premier Auditeur Chef de Section et Votre Conseil qui estiment que le mot opérateur n’est pas synonyme d’agent de gardiennage, il est difficilement soutenable que la compétence de l’autorité serait liée.

D’autre part, à suivre la thèse de la partie adverse et, partant, à considérer que le mot opérateur soit synonyme d’agent de gardiennage et que la compétence de l’autorité soit liée, alors il revenait à la partie adverse, sans aucune appréciation possible – notamment en ce qui concerne la prétendue véritable fonction de chaque agent de gardiennage –, d’effectuer le relevé du nombre de personnes possédant une carte d’agent de gardiennage et de déterminer si ce nombre correspondait ou pas au nombre minimum requis.

Troisièmement, en ce qui concerne l’obligation ou non d’entendre l’entreprise, la requérante tient à faire valoir les observations suivantes :

D’une part, vu la différence d’interprétation de la notion d’opérateur et vu l’absence de compétence liée, il revenait à la partie adverse d’entendre la requérante.

D’autre part, à considérer que la compétence est liée, dans la mesure où elle a porté une appréciation sur la “qualité” du personnel, la partie adverse aurait dû entendre la requérante.

À cet égard, si elle avait entendu la requérante, la partie adverse aurait pu constater que :

- Contrairement à ce qu’elle soutient et ce que soutient Votre Conseil, le personnel dirigeant, administratif et commercial sont des agents de gardiennage, exercent la fonction d’opérateur et doivent être considérés comme opérateurs au sens de réglementation ;

- La situation entre mai 2019 – date du contrôle – et mars 2020 – date de l’acte attaqué – avait évolué ;

À cet égard, la requérante a, notamment, engagé deux personnes supplémentaires ».

#### IV.2. Appréciation

Le Conseil d'État a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 249.396 précité :

« 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 d'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 ».

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette analyse. Les arguments exposés dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire ne sont pas de nature à l'invalidier.

En effet, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que, sur la base des données fournies par la partie requérante elle-même dans sa demande de renouvellement, la partie adverse a pu constater que, sur les douze cartes d'identification avec la fonction « EXE04 » (gestion de centrale d'alarme) accordées aux membres du personnel de la partie requérante, deux appartenaient aux gérants de l'entreprise, deux aux collaboratrices administratives et une au collaborateur commercial. Elle a ainsi conclu que ces cinq membres du personnel n'occupaient pas les fonctions d'opérateurs de gestion de centrale d'alarme à temps plein. Les considérations de la partie requérante relatives à la notion d'« opérateur » sont

dépourvues d'intérêt en l'espèce dès lors que ce qui est reproché dans la décision attaquée est de ne pas disposer d'un nombre suffisant de personnes travaillant à temps plein à la gestion de la centrale d'alarme en application de l'article 9 précité.

Ainsi, sur la base de ces constats, la partie adverse a refusé le renouvellement en se fondant 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 (ci-après : « l'arrêté royal du 20 mars 2017 »). La compétence de l'autorité dans ce cadre est entièrement liée. Ayant constaté que cette condition n'est pas remplie, elle ne devait pas obligatoirement entendre la partie requérante. Les principes généraux invoqués par celle-ci n'étaient pas applicables, pour les raisons exposées dans l'arrêt précité, de sorte que le moyen manque en droit.

Le premier moyen n'est pas fondé.

## *V. Deuxième moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

La partie requérante prend un deuxième moyen de « la violation de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, 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 de l'excès de pouvoir ».

Elle rappelle préalablement les exigences de l'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, 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'opérateur 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 ».

En réplique, elle insiste sur le fait qu'il « est inexact de considérer que, puisqu'une personne a d'autres tâches à effectuer, elle ne peut gérer – en partie, puisque, pour rappel, il faut être un minimum de deux – la centrale d'alarme ».

Dans son dernier mémoire, elle soutient ce qui suit :

« À suivre la thèse de la partie adverse et, partant, à considérer que le mot opérateur soit synonyme d'agent de gardiennage et que la compétence de l'autorité soit liée, alors il revient à l'autorité, sans aucune appréciation possible – notamment en ce qui concerne la prétendue véritable fonction de chaque agent de gardiennage –, d'effectuer le relevé du nombre de personnes possédant une carte d'agent de gardiennage et de déterminer si ce nombre correspond ou pas au nombre minimum requis.

Dès lors, l'appréciation portée par la partie adverse dans le cadre de l'acte attaqué, par Monsieur le Premier Auditeur Chef de Section dans le cadre de son rapport et par Votre Conseil dans le cadre de l'arrêt précité n'est pas conforme à 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 et, partant, est illégale ».

## *V.2. Appréciation*

Ce moyen n'a pas été jugé sérieux, dans son arrêt n° 249.396 précité, pour les motifs suivants :

« L'article 9 de l'arrêté royal du 20 mars 2017, précité, dispose comme 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 ».

Les arguments développés par la partie requérante dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire ne conduisent pas à s'écarter de cet examen. La partie adverse ne considère pas dans l'acte attaqué que la notion d'« opérateur » est synonyme d'« agent de gardiennage ». Elle constate au contraire que, sur les douze personnes titulaires d'une carte d'identification avec la fonction « EXE 04 » qui correspond à la gestion de centrale d'alarme, sept seulement sont des opérateurs temps plein alors que l'article 9 précité exige que l'entreprise dispose d'au moins onze opérateurs temps plein.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

## *VI. Troisième moyen*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

La partie requérante prend un troisième moyen 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 celle-ci 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 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.

En réplique, elle estime que la notion d'« opérateur » « n'est pas définie, est manifestement arbitraire et laisse un large pouvoir d'appréciation à la partie adverse ». Elle considère que l'exigence de disposer de onze opérateurs est manifestement inopérante et disproportionnée, puisqu'elle respecte les temps de réactions minimum et, *de facto*, dispose de moyens techniques et d'opérateurs suffisants. Enfin, elle est d'avis qu'il est utopique de croire qu'une nouvelle entreprise pourrait faire appel à du personnel déjà formé, lequel reste dans l'entreprise qui l'a formé.

Dans son dernier mémoire, elle affirme, à nouveau, que la partie adverse utilise le terme d'« opérateur » dans le sens d'« agent de gardiennage ».

## VI.2. Appréciation

Ce moyen n'a pas été jugé sérieux dans l'arrêt n° 249.396, précité, pour les raisons suivantes :

« 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 ».

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cet examen, la partie requérante partant d'un postulat erroné lorsqu'elle affirme que la partie adverse assimilerait dans l'acte attaqué les notions d'« opérateur » et d'« agent de gardiennage », ainsi qu'il ressort de l'examen des deux premiers moyens.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

## *VII. Indemnité de procédure*

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

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

La requête est rejetée.

**Article 2**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 décembre 2024, par la XV<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,  
conseiller d'État,  
conseillère d'État,  
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly