

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2201604

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M.
Rapporteur

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

M.
Rapporteur public

Audience du 14 novembre 2023
Décision du 04 janvier 2024

49-05
59-02-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 juin 2022 et 18 mai 2023 (ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué), la société et M. représentés par l'association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle Themis, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 31 mars 2022 par laquelle la commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité a rejeté les recours administratifs préalables obligatoires qu'ils ont formés à l'encontre des sanctions prononcées à leur encontre par la commission locale d'agrément et de contrôle sud ;

2°) de mettre à la charge du Conseil national des activités privées de sécurité une somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle est entachée d'une erreur dans la qualification juridique des faits
- elle est disproportionnée.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 avril 2023, le Conseil national des activités privées de sécurité, représenté par la société _____, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des parties requérantes la somme de 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 18 mai 2023 à 12 heures 00 par une ordonnance du 28 avril 2023.

M. _____ Des pièces ont été produites par la société _____ et
et ont été enregistrées le 3 novembre 2023, mais n'ont pas été communiquées.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. _____ rapporteur ;
- les conclusions de M. _____ rapporteur public ;
- et les observations de Me Hebmann pour la société _____
et M. _____ et de Me _____ pour le Conseil national des activités privées de sécurité.

Considérant ce qui suit :

1. M. _____ est le président de la société _____ qui fournit des prestations de service de télésurveillance et de traitement des informations d'alarmes. A la suite d'un contrôle effectué entre le 2 février et le 26 août 2021 par des agents de la délégation territoriale sud du Conseil national des activités privées de sécurité, la commission locale d'agrément et de contrôle sud a prononcé, par deux délibérations du 9 décembre 2021, la sanction du blâme et une pénalité financière de 5 000 euros à l'encontre de la société _____ ainsi qu'une sanction et une pénalité financière identiques à l'encontre de M. _____. Les intéressés ont formé à l'encontre de ces délibérations deux recours administratifs préalables obligatoires, dans les conditions prévues par l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure, dont la commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité a accusé réception le 31 janvier 2022. En l'absence de réponse expresse, ces recours ont fait l'objet de décisions implicites de rejet intervenues le 31 mars 2022. La société _____ et M. _____ demandent au tribunal d'annuler ces décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai*

des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 2° Infligent une sanction ; (...) ». Aux termes de l'article L. 121-1 du même code : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 (...) sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Par ailleurs, selon l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure dans sa version applicable au litige : « *Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux.* ». Aux termes de l'article R. 633-9 du code de la sécurité intérieure, alors en vigueur : « *Le recours administratif préalable obligatoire devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle prévu à l'article L. 633-3 peut être exercé dans les deux mois de la notification, par la commission locale d'agrément et de contrôle, de la décision contestée. Cette notification précise les délais et les voies de ce recours. / Toute décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle se substitue à la décision initiale de la commission locale d'agrément et de contrôle. Une copie en est adressée à la commission locale d'agrément et de contrôle concernée.* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que, par deux courriers du 8 juin 2022, répondant à ceux par lesquels la société et M. avaient sollicité la communication des motifs des décisions implicites attaquées, le président de la commission nationale d'agrément et de contrôle a indiqué que celle-ci avait entendu s'appuyer sur les mêmes motifs que ceux retenus par la commission locale de contrôle et d'agrément sud afin de prononcer à l'encontre des intéressés les sanctions litigieuses, dont il a rappelé la teneur, en relevant notamment, au sujet du premier d'entre eux, que la société avait effectué, en sus des missions de télésurveillance qui lui étaient confiées par ses clients, des prestations de traitement des alarmes « froid », ce qui caractérisait un manquement au principe d'exclusivité résultant des dispositions des articles L. 612-2 du code de la sécurité intérieure. Cette motivation est suffisante, quand bien même elle ne développe pas, se bornant sur ce point à s'approprier expressément celle des décisions initiales, les raisons pour lesquelles l'activité de « gestion d'alarme de système froid » devait être regardée comme dépourvue de lien avec la mission de lutte anti-intrusion ou anti-agression incombant à une société de télésurveillance et comme n'étant par conséquent pas nécessaire pour mener à bien les missions de surveillance et de gardiennage qui lui étaient confiées. Le moyen tiré du défaut de motivation doit donc être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

4. Les manquements retenus par la commission nationale de contrôle et d'agrément consistent, s'agissant tant de la société que de M. en une violation du principe d'exclusivité prévu par l'article L. 612-2 du code de la sécurité intérieure, en l'emploi de deux salariés sur des fonctions de télésurveillance alors qu'ils ne disposaient pas de la carte professionnelle les y habilitant, en la remise aux salariés de cartes professionnelles non conformes aux prescriptions de l'article R. 612-18 du code de la sécurité intérieure et en la délivrance de documents ne respectant pas les prescriptions de l'article L. 612-15 du même code. Il est en outre reproché à M. d'avoir exercé les fonctions de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée sans disposer de l'agrément prévu par les dispositions de l'article L. 612-6 du code de la sécurité intérieure pendant une durée de sept mois.

5. S'agissant en premier lieu du grief tenant à la violation du principe d'exclusivité, aux termes de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sont soumises aux dispositions*

du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent : / 1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ; (...) ». Selon l'article L. 612-2 du même code : « L'exercice d'une activité mentionnée aux 1° et 2° de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre prestation de services non liée à la surveillance, au gardiennage ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, à l'exception du transport, par les personnes exerçant l'activité mentionnée au 2° de l'article L. 611-1, dans les conditions prévues aux articles L. 613-8 à L. 613-11, de tout bien, objet ou valeur (...) ».

6. Si les dispositions précitées du code la sécurité intérieure n'interdisent pas aux entreprises de surveillance et de gardiennage d'exercer les activités complémentaires qui leurs sont nécessaires pour mener à bien les missions de surveillance et de gardiennage qui leur sont confiées, elles excluent que ces entreprises puissent être chargées de toute autre prestation sans lien avec leur activité de surveillance et de gardiennage.

7. Il ressort des pièces du dossier qu'à la suite d'un contrôle effectué entre le 2 février et le 26 août 2020, les agents de la délégation territoriale sud du Conseil national des activités privées de sécurité ont notamment constaté que si la société assurait des prestations de service de télésurveillance, elle était également chargée du traitement des informations d'alarmes, ces prestations étant limitées à l'enregistrement des appels et à l'exécution, depuis la station centrale de télésurveillance, des consignes d'alertes mais incluant la gestion des températures positives et négatives avec consigne d'avertir le frigoriste en cas de difficultés. Toutefois, si les alarmes techniques « froid » constituent des dispositifs de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, il est constant qu'en l'espèce, les salariés de la société devaient se borner à alerter la société frigoriste en cas de déclenchement de l'alarme. Une telle activité, qui consiste à détecter l'origine d'une alarme et à prévenir ou à faire prévenir les services ou personnes compétentes en mesure de faire cesser le trouble concerné, constitue une activité nécessaire à la bonne exécution de la prestation de télésurveillance et de traitement des informations d'alarmes du site confiée à la société Par suite, les requérants sont fondés à faire valoir qu'en retenant que les prestations de traitement des alarmes « froid » ne concourrait pas à la réalisation de la mission de lutte anti-intrusion ou anti-agression délivrée par une société de télésurveillance et n'étaient, par conséquent, pas nécessaire pour mener à bien les missions de surveillance et de gardiennage qui lui étaient confiées, la commission nationale d'agrément et de contrôle a entaché sa décision d'une erreur dans la qualification juridique des faits.

8. S'agissant, en deuxième lieu, du grief tenant à l'emploi de deux salariés sans carte professionnelle, aux termes de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure : « *Nul ne peut être employé ou affecté pour participer à une activité mentionnée à l'article L. 611-1 : (...) / 5° S'il ne justifie pas de son aptitude professionnelle selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat et, s'il utilise un chien dans le cadre de son emploi ou de son affectation, de l'obtention d'une qualification définie en application de l'article L. 613-7. / Le respect de ces conditions est attesté par la détention d'une carte professionnelle délivrée selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. (...) ».* Aux termes de l'article R. 612-24 du même code : « *Les exploitants individuels, les dirigeants et les gérants ainsi que les employés des entreprises exerçant l'une des activités mentionnées à l'article L. 611-1 du présent code justifient de leur aptitude professionnelle par la détention : / 1° Soit d'une certification professionnelle, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, se rapportant à l'activité exercée ; / 2° Soit d'un certificat de qualification professionnelle élaboré par la branche*

professionnelle de l'activité concernée, agréé par arrêté du ministre de l'intérieur ou, s'agissant des activités qui relèvent de l'article L. 6342-4 du code des transports et dont l'exercice requiert une certification au titre du règlement (UE) 2015/1998 du 5 novembre 2015, par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des transports ; / 3° Soit d'un titre de formation ou d'une attestation de compétences se rapportant à l'activité concernée, qui est requis par un Etat membre de l'Union européenne ou par un des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen pour accéder à cette même activité sur son territoire ou l'y exercer. (...) ». Selon l'article R. 631-15 de ce code : « *Les entreprises et leurs dirigeants s'interdisent d'employer ou de commander, même pour une courte durée, des personnels de sécurité et de recherches ne satisfaisant pas aux conditions de qualification professionnelle ou ne possédant pas les autorisations valides requises pour exercer leurs missions ».*

9. D'une part, la société [redacted] et M. [redacted] font valoir, concernant le premier des deux employés concernés, M. [redacted] que ce dernier avait suivi une formation « MAC OTS » en novembre 2018 l'habilitant à la télésurveillance et que la commission locale d'agrément et de contrôle Est aurait commis une erreur en ne mentionnant pas cette compétence lors de l'élaboration de sa carte professionnelle. Toutefois, en se bornant à produire à l'appui de leur requête une feuille d'émargement attestant de la participation de M. [redacted] à la formation précitée, les requérants n'établissent pas que ce dernier détenait effectivement l'un des documents mentionnés par les dispositions précitées de l'article R. 612-24 du code de la sécurité intérieure et par lesquels les employés des entreprises exerçant l'une des activités mentionnées à l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure justifient de leur aptitude professionnelle. Ainsi, la société [redacted] et M. [redacted] ne démontrent aucunement l'erreur de fait ou d'appréciation imputée à la commission locale d'agrément et de contrôle Est dans l'appréciation de l'aptitude professionnelle de l'intéressé à l'occasion de l'établissement de sa carte professionnelle.

10. D'autre part, les requérants font valoir, concernant le second employé visé par la décision en litige, Monsieur [redacted] que l'intéressé, embauché en novembre 2020 et qui a quitté l'entreprise dès juin 2021, n'a pas eu le temps d'effectuer la formation nécessaire à l'exercice d'une activité de sécurité électronique et que le manquement relevé apparaît bénin eu égard à la très faible durée d'exercice de ce salarié. Toutefois, les dispositions précitées de l'article R. 631-15 du code de la sécurité intérieure proscrivant le recrutement d'agents non qualifiés « *même pour une courte durée* », le manquement relevé est caractérisé et, eu égard à la finalité de l'ensemble de l'encadrement juridique des activités privées de sécurité, ne saurait être tenu pour véniel.

11. En troisième lieu, s'agissant du manquement relatif au défaut de conformité des cartes professionnelles des employés de la société Artel, l'article R. 612-18 du code de la sécurité intérieure dispose : « *Tout candidat à l'emploi pour exercer des activités privées de sécurité définies aux articles L. 611-1 et L. 611-13 ou tout employé participant à l'exercice de ces activités communique à l'employeur le numéro de la carte professionnelle qui lui a été délivrée par le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité. / L'employeur remet à l'employé une carte professionnelle propre à l'entreprise. Cette carte, qui comporte une photographie récente de son titulaire, mentionne : / 1° Le nom, les prénoms, la date de naissance et les activités du titulaire ; / 2° Si l'activité du titulaire est celle d'"agent cynophile", le numéro d'identification de chacun des chiens utilisés ; / 3° Le nom, la raison sociale et l'adresse de l'employeur ainsi que l'autorisation administrative prévue aux articles L. 612-9 et L. 613-13 ; / 4° Le numéro de carte professionnelle délivrée par le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité ».*

12. Il est constant que, à l'occasion des contrôles effectués par l'administration entre le 2 février 2021 et le 26 août 2021, le modèle de carte professionnelle « propre à l'entreprise » délivrée aux employés était dépourvu de report du numéro de carte professionnelle délivrée par le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité et n'était donc pas conforme au 4° de l'article R. 612-18 précité du code de la sécurité intérieure. Si la société et M. font valoir que ce défaut de conformité a été très rapidement régularisé, ce dont il a d'ailleurs été tenu compte par la commission locale d'agrément et de contrôle Sud puis par la commission nationale de contrôle, le manquement relevé n'en est pas moins constitué.

13. En quatrième lieu, les requérants ne contestent pas la matérialité des faits retenus au soutien du grief tenant à l'absence, sur une partie des documents établis à l'en-tête de la société des mentions requises par l'article L. 612-15 du code de la sécurité intérieure, aux termes duquel : « *Tout document qu'il soit de nature informative, contractuelle ou publicitaire, y compris toute annonce ou correspondance, émanant d'une entreprise visée à l'article L. 612-1, doit reproduire l'identification de l'autorisation administrative prévue à l'article L. 612-9 ainsi que les dispositions de l'article L. 612-14* ».

14. Enfin, s'agissant du manquement reproché spécifiquement à M. et tenant au fait d'avoir exercé les fonctions de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée sans disposer de l'agrément prévu par les dispositions de l'article L. 612-6 du code de la sécurité intérieure, cela durant sept mois, les explications de l'intéressé, qui indique avoir rencontré des difficultés pour obtenir un nouvel agrément car de très nombreuses personnes bénéficiaient de cartes professionnelles arrivées à échéance, sans possibilité d'effectuer rapidement des formations en raison d'un manque de place, ne sont corroborées par aucun commencement sérieux de preuve.

15. Eu égard au nombre et à la nature des infractions à bon droit relevées par la commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité, lesquelles traduisent d'importantes négligences dans le respect des règles régissant le fonctionnement des entreprises de télésurveillance, les sanctions infligées à la société et à M. , qui ne sont pas les plus lourdes au regard des dispositions de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, ne présentent pas un caractère disproportionné, alors même que les défaillances ont pour partie été corrigées et que, comme il a été énoncé au point 7, le grief de violation du principe d'exclusivité a quant à lui été retenu à tort par cette commission. Les moyens tirés de l'erreur de qualification juridique des faits et de la disproportion des sanctions prononcées doivent dès lors être écartés.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société et de M. doit être rejetée.

Sur les frais liés à l'instance :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge du Conseil national des activités privées de sécurité qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Les conclusions présentées en ce sens par les requérants doivent être rejetées. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par le Conseil national des activités privées de sécurité.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société et de M. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le Conseil national des activités privées de sécurité sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société
à M. Maxime et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

président,
premier conseiller,
conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe du tribunal le 04 janvier 2024.

Le rapporteur,

Le président,

La greffière,

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
La greffière,