

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 1401575

SARL GUARD SECURITY GROUP

Mme Collomb
Rapporteur

Mme Boyer
Rapporteur public

Audience du 21 avril 2016
Lecture du 12 mai 2016

55-04-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 avril 2014, la société à responsabilité limitée (SARL) Guard Security group, représentée par Me Masquelier, demande au Tribunal d'annuler la décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle datée du 13 février 2014 prononçant sa condamnation au paiement d'une somme de 50 000 euros au titre des pénalités financières.

Elle soutient que :

- la procédure est irrégulière car l'élément qui a justifié les poursuites n'a pas été communiqué aux personnes poursuivies et son audition administrative ne figure pas dans le dossier communiqué ;
- l'absence de l'affichage du code de déontologie ne constitue pas un manquement susceptible de faire l'objet de sanctions ;
- la diffusion du code de déontologie, dont l'adoption est intervenue par décret le 10 juillet 2012, était en cours au moment du contrôle ;
- le manquement a été immédiatement rectifié et sa gravité doit dès lors être relativisée ;
- les contrats conclus avec des sous-traitants mentionnent les exigences de transparence attendues ;
- il est difficile, en pratique, de vérifier le respect par les sous-traitants de leurs obligations fiscales et sociales ;
- les sanctions prononcées sont sévères au regard de la jurisprudence criminelle ;
- il est étonnant de voir s'appliquer les dispositions d'un code de déontologie publié le 12 juillet 2012 alors même que les contrats de sous-traitance étaient conclus, voire terminés, avant cette date ;

- les prix pratiqués avec ses sous-traitants étaient fondés sur les charges sociales inhérentes à chaque société dès lors que celles qui comptent moins de 10 salariés ont des coûts moindres ;
- les arguments avancés par le rapporteur et repris par la Commission nationale d'agrément et de contrôle reposaient sur la convention collective nationale prévention et sécurité qui établit les prix moyens lesquels ne sont que purement indicatifs et donc dépourvus de toute force obligatoire ;
- la notion de prix anormalement bas n'est pas caractérisée car, en matière de sécurité, elle est utilisée pour sanctionner une société qui ne répondrait pas, du fait de ses pratiques, aux obligations légales, notamment sociales, et de manière extensive, elle est à pour objectif de sanctionner l'absence de rentabilité d'une société ;
- les agents de la Commission interrégionale d'agrément et de contrôle du Sud tout comme les rapporteurs du Conseil national et la décision litigieuse ne précisent pas dans la raison pour laquelle les prix pratiqués sont considérés comme anormalement bas ;
- si les prix pratiqués avaient été anormalement bas elle se serait pas parvenue à équilibrer ses comptes ;
- la Commission nationale d'agrément et de contrôle a donc commis une erreur manifeste d'appréciation et aucune sanction au titre des prix dit anormalement bas ne pouvait être prononcée à son encontre ;
- elle a été condamnée à une pénalité financière d'un montant de 50 000 euros et cette sanction est disproportionnée car les manquements relatifs aux absences de diffusion du code de déontologie et d'affichage des mentions obligatoires sur les documents ont été rectifiées immédiatement ;
- aucun manquement personnel ne peut être retenu à son encontre concernant la transparence de la sous-traitance et les relations de sous-traitance fondées sur des prix anormalement bas ;
- dans tous les cas, les manquements liés à l'absence de diffusion et d'affichage du code de déontologie et à l'absence des mentions obligatoires sur les documents dans la société ont été régularisés immédiatement suite au contrôle ;
- il est difficile en pratique de veiller au respect par les sous-traitants de leurs obligations légales ;
- le manquement tiré des relations fondées sur des prix anormalement bas n'est pas démontré de sorte qu'aucune sanction ne peut être retenue ;
- elle connaît des difficultés financières et a dû adopter, le 10 septembre 2012, un plan de sauvegarde.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2015, le Conseil national des activités privées de sécurité conclut au rejet de la requête. .

Il fait valoir que :

- s'agissant de l'absence de mention de la mise en cause par la société Provence sécurité gardiennage dans le rapport de la CIAC, ce moyen est inopérant car les vices entachant la décision finale faisant l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire sont sans incidence sur la décision rendue à la suite de ce recours, dès lors que le recours administratif comporte des garanties équivalente à la procédure ayant donné lieu à la décision initiale ;
- la société requérante ne conteste pas la matérialité du défaut d'affichage et de diffusion du code de déontologie ;
- le défaut d'affichage du code constitue un manquement à aux obligations déontologiques et la requérante ne peut se retrancher derrière le fait que cette diffusion était en cours au moment des faits dans la mesure où il est constant que le décret du 10 juillet 2012 relatif

au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité a été publié au Journal officiel plus de quatre mois avant l'opération de contrôle ;

- la société Guard Security group a fait appel aux sociétés Provence sécurité gardiennage et Welcome sécurité gardiennage pour exercer des prestations de sous-traitance or ces deux sociétés ont été mises en cause pour des faits d'emploi d'agents de sécurité dépourvus de carte professionnelle ;

- la société a manqué à son obligation de vérification de la capacité des sous-traitants ;

- l'existence d'une clause dans les contrats de sous-traitance aux fins de s'assurer que le cocontractant remplit bien ses obligations sociales et fiscales ne démontre pas que la requérante a vérifié l'embauche de salariés munis de cartes professionnelles ;

- la société requérante affirme avoir cessé toute relation commerciale avec la société Provence gardiennage depuis le mois de juin 2012 mais cette circonstance n'est pas de nature à remettre en cause la caractérisation du manquement et ce d'autant que la cessation des relations était, selon le gérant, uniquement motivée par des considérations commerciales sans lien avec les éléments en litige ;

- la difficulté invoquée par la requérante de contrôler effectivement les salariés employés par les sous-traitants ne saurait lui permettre de se dédouaner de ses obligations ;

- au surplus, le dirigeant de la société Provence sécurité gardiennage est dépourvu d'agrément ;

- ces manquements ont été constatés le jour de contrôle lequel a eu lieu postérieurement à l'entrée en vigueur du code de déontologie et il appartenait à la société requérante de mettre en conformité ses pratiques notamment contractuelles avec la législation en vigueur ;

- les prix des prestations sous-traitées sont inférieurs au coût de revient d'un agent de sécurité tel qu'établit par la convention collective nationale de prévention et de sécurité ;

- il rejoint la société requérante sur la définition qui peut être donnée à la notion de prix anormalement bas au regard de la jurisprudence de la Cour de justice et des décisions de l'autorité de la concurrence mais il n'en demeure pas moins que la facturation dont s'acquitte la société est supposée prendre également en compte les charges de structure et la marge des entreprises sous-traitantes ;

- le coût de revient d'un agent de sécurité employé par les sociétés sous-traitantes s'avère donc bien inférieur au montant facturé et elle a donc retiré un avantage certain des contrats de sous-traitance ;

- la requérante a violé les règles fondamentales de protection de la sécurité des personnes publiques et de transparence de l'activité privée de sécurité et elle en manifestement tiré des avantages financiers en raison la différence entre les prix imposés à ses sous-traitants et les prix appliqués à ses clients laquelle lui permettait de réaliser une marge bénéficiaire ;

- il a été tenu compte dans le cadre de la procédure du fait que la société aurait immédiatement procédé à la régularisation des manquements liés à l'affichage et à la diffusion du code de déontologie ainsi qu'à l'absence des mentions obligatoires sur les documents professionnels ;

- la sanction infligée à la société n'est pas la peine maximale prévue car la commission a tenu compte des régularisations opérées à la suite du contrôle.

Par une ordonnance du 23 février 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 15 mars 2016, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité ;

- 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 Mme Collomb,
- les conclusions de Mme Boyer, rapporteur public.

1. Considérant que la SARL Guard Security group, qui exerce des activités de surveillance et de gardiennage a fait l'objet, le 20 novembre 2012, d'un contrôle sur site par les agents du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ; que, plusieurs manquements ayant été constatés, le directeur du CNAPS a décidé d'engager une action disciplinaire à l'encontre de la société ainsi que de ses deux cogérants, Mme Neuville et M. Chalard ; que la Commission interrégionale d'agrément et de contrôle du Sud (CIAC) a prononcé, le 22 août 2013, une pénalité financière d'un montant de 50 000 euros à l'encontre de la SARL Guard Security group ; que la société requérante a alors saisi la Commission nationale d'agrément et de contrôle d'un recours administratif préalable ; que, par une délibération en date du 13 février 2014, la Commission nationale d'agrément et de contrôle a décidé le versement par la société d'une somme de 50 000 euros au titre des pénalités financières ; que la société demande au Tribunal d'annuler cette décision ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

2. Considérant que, s'agissant du moyen tiré de la violation du principe du contradictoire, la société Guard Security group soutient que la décision du 13 février 2014 est entachée d'une irrégularité de procédure tirée du non respect des droits de la défense et du contradictoire dès lors qu'elle n'a pas été informée de ce que son contrôle fait suite aux déclarations du gérant de la société Provence sécurité gardiennage qui la mettent directement en cause ; qu'il ressort des pièces du dossier que la requérante ne semble pas ignorer l'origine des poursuites puisque ces informations sont mentionnées dans les rapports présentés devant la Commission interrégionale d'agrément et de contrôle du Sud et devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle ; qu'en outre, en raison des pouvoirs conférés à la Commission nationale d'agrément et de contrôle par l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure, les décisions par lesquelles elle rejette, implicitement ou expressément, les recours introduits devant elle se substituent aux décisions des commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle ; que, par suite, le moyen tiré de la violation du principe du contradictoire sera écarté ;

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

3. Considérant que, s'agissant du défaut d'affichage et de diffusion du code de déontologie, la société soutient, en premier lieu, que la Commission nationale d'agrément et de contrôle a commis une erreur de droit dès lors qu'un tel manquement ne peut donner lieu à une sanction sur le fondement de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure ; qu'aux termes de l'article 2 du décret n° 2012-870 : « *Tout manquement aux devoirs définis par le présent code de déontologie expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, sans préjudice des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et règlements* » ; qu'aux termes de l'article 3 dudit décret : « *Le présent code est affiché de façon visible dans toute entreprise de sécurité privée. Un exemplaire est remis par son employeur à tout salarié, à son embauche, même pour une mission ponctuelle. Il est signalé en référence dans le contrat de travail signé par les parties* » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la diffusion du code de déontologie est obligatoire et que tout manquement à cette obligation expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit sera écarté ;

5. Considérant que la requérante soutient, en second lieu, que la diffusion du code de déontologie était en cours lors du contrôle réalisé le 20 novembre 2012 ; qu'il ressort cependant des pièces du dossier et notamment des fiches d'émargement produites en défense que le code n'avait été diffusé qu'à six des onze salariés et il n'avait donc pas été porté, à la date du contrôle, à la connaissance de l'ensemble des salariés alors même qu'il était entré en vigueur depuis le 11 juillet 2012 ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de matérialité des faits sera écarté ;

6. Considérant que, s'agissant de l'absence des mentions obligatoires sur les documents de la société, aux termes de l'article L. 612-15 du code de la sécurité intérieure dans sa version alors en vigueur : « *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* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du compte-rendu final du contrôle effectué le 20 novembre 2012 que la société requérante n'avait pas indiqué la phrase prévue à l'article précité dans ces documents ; que la requérante ne conteste pas ce manquement mais elle indique que sa gravité doit être relativisée dès lors qu'elle a procédé à la régularisation ; qu'il est cependant constant que ce manquement était caractérisé lors du contrôle ;

8. Considérant que, s'agissant de la méconnaissance des règles de transparence en matière de sous-traitance, aux termes de l'article 23 du décret n° 2012-870 : « *Les entreprises et leurs dirigeants proposent, dans leurs contrats avec les clients ainsi que dans les contrats signés entre eux, une clause de transparence, stipulant si le recours à un ou plusieurs sous-traitants ou collaborateurs libéraux est envisagé ou non. Si le recours à la sous-traitance ou à la collaboration libérale est envisagé dès la signature du contrat, ils informent leurs clients de leurs droits à connaître le contenu des contrats de sous-traitance ou de collaboration libérale projetés. A cette fin, la clause de transparence rappelle, en les reproduisant intégralement, les dispositions des articles 1er, 2, 3 et 5 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance. S'il n'est pas prévu à la signature du contrat, le recours à la sous-traitance ou à la collaboration libérale ne peut intervenir qu'après information écrite du client. Lors de la conclusion d'un contrat de sous-traitance ou de collaboration libérale, les entreprises de sécurité privée doivent s'assurer du respect, par leurs sous-traitants ou collaborateurs libéraux, des règles sociales, fiscales et relatives à l'interdiction du travail illégal, dans le cadre de ce*

contrat. Tout contrat de sous-traitance ou de collaboration libérale ne peut intervenir qu'après vérification par l'entreprise de sécurité privée donneuse d'ordre de la validité de l'autorisation de l'entreprise sous-traitante, des agréments de ses dirigeants et associés et des cartes professionnelles de ses salariés qui seront amenés à exécuter les prestations dans le cadre de ce contrat » ;

9. Considérant que la société Guard Security group a conclu des contrats de sous-traitance avec les sociétés Provence sécurité gardiennage et Welcome sécurité gardiennage ; qu'il est constant que le contrôle réalisé par le Conseil national des activités privées de sécurité a révélé que la société Provence sécurité gardiennage était dépourvue d'autorisation d'exercer l'activité de surveillance gardiennage, que son dirigeant n'avait pas d'agrément, et que ces deux sociétés ont employé des agents dépourvus de cartes professionnelles ou munis de fausses cartes ; que ces constatations ont conduit la Commission nationale d'agrément et de contrôle à retenir que la société Guard Security group n'avait pas respecté ses obligations de vigilance et de diligence prévues par les dispositions précitées ;

10. Considérant que la société soutient qu'elle ne peut être tenue pour responsable du manquement à l'obligation de transparence en matière de sous-traitance dès lors qu'une clause visant à s'assurer que le sous-traitant remplissait bien ses obligations professionnelles était insérées dans les contrats ; que plusieurs de ces contrats étaient terminés lors du contrôle et elle relève que le code de déontologie tend à s'appliquer à des contrats en cours d'exécution ; qu'il est en outre difficile pour le donneur d'ordre de s'assurer de ce que les sous-traitants respectent leurs obligations fiscales et sociales et que le juge judiciaire est plus compréhensif en la matière ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de l'article 1^o du protocole d'accord de sous-traitance conclu le 1^{er} mars 2012 avec la société Welcome sécurité que : « Le prestataire doit pouvoir justifier à tout moment au donneur d'ordre qu'il remplit ses obligations sociales et fiscales » ; que l'article 8 précise que « le présent protocole est résiliable à l'initiative du donneur d'ordre, par lettre recommandée avec accusé réception à effet immédiat, sans indemnité d'aucune sorte : - en cas de survenance quelconque mettant en cause la responsabilité civile professionnelle du donneur d'ordre – en cas de la part du prestataire : de non respect de son obligation de moyen de non respect des consignes d'intervention de négligence caractérisée de prospection de la clientèle du donneur d'ordre » ; que ces dispositions ne permettent cependant pas d'attester de ce que la société a effectivement vérifié que les sociétés cocontractantes engageaient uniquement des salariés munis de cartes professionnelles ; que les difficultés pratiques des entreprises donneuses d'ordre pour s'assurer du respect, par leur sous-traitants, des dispositions légales en vigueur à la date d'exécution des contrats sont sans incidence sur la caractérisation du manquement reproché ; que le juge administratif n'est pas tenu par la jurisprudence du juge pénal dans d'autres affaires ; qu'enfin la rupture des relations contractuelles avec la société Provence sécurité gardiennage est fondée sur les pratiques commerciales agressives de cette société et que ce motif est dépourvu de tout lien avec les manquements aux règles de transparence en matière de sous-traitance ; que, par suite, le moyen sera écarté ;

11. Considérant que, s'agissant des relations fondées sur des prix anormalement bas, aux termes de l'article 21 du décret n° 2012-870 : « *Les entreprises et leurs dirigeants s'interdisent de proposer une prestation contraire au présent code de déontologie, même en réponse à un appel d'offres, à un concours ou à une consultation comportant un cahier des charges dont des clauses y seraient contraires. Ils s'interdisent d'accepter et d'entretenir des relations commerciales, durables ou successives, fondées sur des prix de prestations anormalement bas ne permettant pas de répondre aux obligations légales, notamment sociales* » ;

12. Considérant que ces dispositions ne visent pas, comme le soutient la requérante, à préserver la concurrence mais elles revêtent un objectif déontologique ;

13. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que la société Guard Security group a conclu des contrats de sous-traitance le 1^{er} mars 2012 avec les sociétés Paris sécurité et Welcome sécurité gardiennage aux termes desquels l'heure de gardiennage était respectivement facturée à 15,50 euros et à 15 euros ; que la Commission nationale d'agrément et de contrôle a relevé, dans sa délibération en date du 14 février 2014, que ces montants sont inférieurs au prix de revient et ne permettent pas de répondre aux obligations légales ; que la convention collective prévention et sécurité estime le coût de revient horaire d'un agent au 1^{er} juillet 2012 à 16,494 euros pour un agent de prévention et de sécurité coefficient 120 et à 20,483 euros pour un agent de maîtrise coefficient 150 ; que ce document précise que le coût horaire d'un agent repose sur la stricte prise en compte des obligations sociales et légales minimum en conformité avec la convention collective nationale « Prévention et sécurité » et chaque entreprise prestataire doit, pour bâtir ses prix de vente, adjoindre l'impact de ses charges de structures ; que les prix des prestations de sous-traitance étant inférieurs au coût de revient d'un agent, ils ne permettent pas de répondre aux obligations fiscales et sociales qui s'imposent aux entreprises sous-traitantes alors même que, pour l'année 2012, la société Guard Security group a fixé pour ses clients le tarif horaire d'un agent de sécurité de 17,20 euros à 17,50 euros hors taxes ; que la société a donc tiré avantage de ces pratiques puisqu'elle a bénéficié de prestations à moindre coût ; que la circonstance selon laquelle les entreprises sous-traitantes comptaient moins de 10 salariés et avaient des coûts de revient par agent moins élevés n'est pas établie d'autant qu'il ressort du procès verbal d'audition administrative du gérant de la société Welcome Security gardiennage daté du 27 novembre 2012 que sa société employait à ce jour une trentaine d'agents ; que par suite, c'est à bon droit que la Commission nationale d'agrément et de contrôle a considéré que la société a méconnu les dispositions légales et réglementaires en vigueur et pratiqué des prix anormalement bas dès lors que les montants des prestations sont inférieurs au prix de revient et ne permettent pas de répondre aux obligations légales et sociales ;

14. Considérant que, s'agissant de la proportionnalité de la sanction, aux termes de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure dans sa version alors en vigueur : « *Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à une sanction disciplinaire (...). Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres I^{er} et II sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité à titre temporaire pour une durée qui ne peut exercer cinq ans. En outre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées peuvent se voir infliger des pénalités financières. Le montant des pénalités financières doit être en fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxe réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois. Ce maximum est porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation* » ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le chiffre d'affaires de la société requérante s'élevait à 2 946 389 euros au 31 décembre 2010 et à 2 678 652 euros en 2011 ; qu'au regard de ce chiffre d'affaires, le montant maximal des pénalités pouvant lui être infligées était de 80 359 euros ; que la société requérante indique avoir immédiatement procédé à la régularisation des manquements liés à l'affichage et à la diffusion du code de déontologie ainsi qu'à l'absence des mentions obligatoires sur ses documents ; que la Commission nationale d'agrément et de contrôle a pris en compte le nombre et la gravité des manquements retenus tels

que la violation des règles de transparence en matière de sous-traitance ainsi que l'entretien de relations commerciales fondées sur des prix considérés comme étant anormalement bas dès lors qu'ils ne permettent pas de répondre aux obligations légales et sociales ; que la circonstance qu'un plan de sauvegarde d'une durée de 10 ans a été adopté le 10 septembre 2012 est sans incidence sur le caractère de la sanction ; que le moyen tiré du caractère disproportionné de la sanction sera donc écarté ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SARL Guard Security group n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision litigieuse ;

DECIDE:

Article 1^{er} : La requête de la SARL Guard Security group est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société à la société à responsabilité limitée Guard Security group et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Délibéré après l'audience du 21 avril 2016, à laquelle siégeaient :
M Duchon - Doris, président,
Mme Colomb, première conseillère, et Mme Collomb, conseillère.

Lu en audience publique le 12 mai 2016.

Le rapporteur,

Signé

C. Collomb

Le président,

Signé

J.C Duchon – Doris

La greffière,

Signé

F. Pouply

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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 conforme,

La greffière,