



Date de réception : 27/10/2025

In.Exp.AC.....

Ref n°3614.....

Premier feuillet



Inscrit au registre de la Cour de justice sous le n° 1342145
Luxembourg, le 11. 09. 2025
Fax / E-mail: <i>Cesare Di Bella</i> Le Greffier, par ordre Cesare Di Bella Administrateur
Déposé le: 11.09.2025

**NOUS, PHILIPPE, ROI DES BELGES,
A TOUS, PRESENTS ET A VENIR, FAISONS SAVOIR :**

**Que le Tribunal de Première Instance Francophone
séant à Bruxelles, a rendu la décision dont le texte suit :**

EXPEDITION délivrée
à la partie **Cour de
Justice de l'Union
Européenne**

CURIA GREFFE Luxembourg
Entrée 11 SEP. 2025



numéro de répertoire

2025/ 17681

date de la prononciation

11 août 2025

numéro de rôle

24/1935/A

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

☐ ne pas présenter à l'inspecteur

JUG-DIV

N° 189

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile

Jugement

9^{ème} chambre
affaires civiles

présenté le

ne pas enregistrer



Judice en danger

Le pouvoir judiciaire est un des trois piliers de l'Etat.
Aujourd'hui, il s'effondre en raison d'un sous-financement chronique,
structurel et répété.
Ces atteintes entraînent le bon fonctionnement de la Justice et menacent
l'attractivité des fonctions judiciaires.
Les magistrats et le personnel judiciaire ne peuvent plus rester silencieux...

allz – recours : différé
Amende administrative
Jugement avant dire droit, contradictoire
Question préjudicielle C.J.U.E.

EN CAUSE DE :

La s.a.s. Ithaque Sécurité (n° SIREN : 821.554.177), dont le siège est sis rue Saint-Dominique, 114 à F-75007 Paris (France),

appelante,

ayant pour conseil M^{es} Emmanuelle Bouillon et Bruno Lebrun (plaidant, outre M^e Candice Lecharlier), avocats, dont le cabinet est établi chaussée de La Hulpe, 187 à 1170 Bruxelles (e.bouillon@janson.be et b.lebrun@janson.be) ;

CONTRE :

L'État belge, en la personne de M. le ministre de l'Intérieur, dont les bureaux sont sis rue du Commerce, 96 à 1040 Bruxelles (B.C.E. : 0308.356.862),

intimé,

ayant pour conseil M^e Clémence Lefebvre *loco* François Feron, avocat, dont le cabinet est établi boulevard Audent, 42 à 6000 Charleroi (avocats@de-stexhe.be) ;

** ** *

En cette cause, tenue en délibéré le 19 juin 2025, le tribunal prononce le jugement suivant.

Vu les pièces de la procédure et plus particulièrement :

- la requête déposée le 4 avril 2024 ;
- les conclusions de synthèse déposées le 15 janvier 2025 pour la s.a.s. Ithaque Sécurité ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse déposées le 25 février 2025 pour l'État belge ;

Où les conseils des parties à l'audience publique du 19 juin 2025 ;

1.- Objet

Attendu que par sa requête précitée, la s.a.s. Ithaque Sécurité sollicite l'annulation de la décision prise le 14 février 2024 par le Conseiller de la direction générale de la politique de sécurité et de prévention du « Service public fédéral Intérieur », de lui infliger une amende administrative de 15.000 € pour avoir contrevenu à l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ;

2.- Les faits

Attendu que l'appelante est une société de droit français active dans le domaine de la sécurité ;

Qu'elle explique qu'elle travaille régulièrement pour la *Française des Jeux*, société commerciale qui a récemment modifié son nom en *FDJ United* et qui organise de nombreux jeux de hasard ; qu'à l'instar d'autres établissements de loterie, elle participe à l'*EuroMillion* ;

Attendu qu'à l'occasion d'un tirage au sort qui devait se dérouler à Bruges en décembre 2021, la *Française des Jeux* engagea la société Ithaque Sécurité pour veiller au bon déroulement des opérations ; que la question se posa donc, pour cette entreprise de droit français, de la possibilité de travailler sur le territoire belge, où seules des sociétés agréées par le ministre de l'Intérieur peuvent fournir des prestations ; que le domaine est étroitement réglementé depuis 1990, et qu'il l'est aujourd'hui par la loi précitée du 2 octobre 2017, ainsi que par de nombreux arrêtés royaux ;

Que contact fut pris avec l'administration, qui invita la société Ithaque Sécurité à introduire une demande d'agrément et à en payer les frais, de 1.000 € ; que celle-ci s'y refusa, faisant valoir qu'elle bénéficiait déjà d'un agrément en France, qui devait valoir en Belgique en vertu du droit européen ; qu'un dialogue s'engagea, qui ne déboucha sur aucune entente, cependant que les semaines se suivaient et que le tirage de l'*EuroMillion* approchait ;

Que celui-ci eut lieu comme prévu, et que la société Ithaque Sécurité y exerça la mission pour laquelle elle avait été engagée, du 1^{er} au 4 décembre 2021 ;

Attendu que l'administration s'en fut le constater et dressa procès-verbal à charge de la société, pour avoir exercé des prestations de gardiennage sans disposer d'un agrément ; qu'elle lui offrit, dans des conditions querellées, de faire valoir des moyens de défense, et puis qu'une amende lui fut imposée, ici contestée ;

3.- Discussion

a) Le respect des droits de la défense

Attendu que l'appelante fait grief à l'État d'avoir méconnu les droits de la défense, en ce que la lettre ayant offert de faire valoir des moyens pour contester l'infraction, ne lui avait pas été

remise par les services postaux, ce qui n'avait pas empêché l'administration de poursuivre la procédure ;

Que l'origine du problème n'est pas connue ; que le dossier révèle que la copie du procès-verbal fut envoyée au siège de la société Ithaque Sécurité, à Paris, là où l'amende lui fut notifiée, et sans qu'aucune difficulté eût été rencontrée ; que, par contre, la lettre annonçant l'ouverture de la procédure d'amende et offrant de faire valoir des moyens de défense, fut retournée à l'État avec la mention que la destinataire était inconnue à cette adresse ; que, manifestement, c'est du côté des services postaux que le problème est survenu, car l'adresse en question était la bonne ;

Que l'administration ne s'en inquiéta pas et alla de l'avant ; que la société Ithaque Sécurité le lui reproche, en soutenant qu'elle aurait « dû veiller à ce que le courrier soit bel et bien parvenu à son destinataire » (concl., n° 29) ; qu'on ne peut la suivre sur ce terrain ;

Qu'on observera tout d'abord qu'elle ne dit pas ce que l'État aurait dû faire ; qu'une adresse peut être inconnue parce que l'occupante des lieux a déménagé sans faire suivre son courrier, parce que le facteur n'a pas aperçu la bonne boîte aux lettres, parce qu'il a mal lu l'adresse, etc. ; qu'il n'appartient pas à l'expéditeur, à qui le courrier est retourné, de tenter une enquête d'autant plus fastidieuse que la destinataire se trouve à l'étranger et qu'à l'époque actuelle il n'existe évidemment plus de bureau de poste de quartier susceptible d'être appelé par téléphone pour discuter de la chose ;

Attendu, en outre, mais surabondamment, que la position de la société Ithaque Sécurité était bien connue puisqu'elle avait échangé de la correspondance avec l'État au sujet du contenu et de la portée du droit européen ;

b) La libre prestation de services

Attendu que c'est sur le champ du droit européen que les parties s'affrontent ou, plus précisément, sur l'application que l'État en a voulu faire ;

Qu'en effet, il est acquis que le droit de l'Union européenne garantit la libre prestation des services, soit de manière générale, soit de manière ponctuelle ; que, de manière générale, l'article 56, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation », cependant que, de manière plus ponctuelle, des règlements ou des directives peuvent faire en sorte que des services offerts dans un État puissent l'être librement dans un autre ;

Que, toutefois, aucun texte particulier n'existe en matière de sécurité privée, si bien que ce sont ici les règles générales qui sont d'application ;

Que les parties ont analysé la jurisprudence à l'époque où, en Belgique, la matière n'était pas régie par la loi de 2017 mais par la législation précédente, du 10 avril 1990, pour souligner ou admettre, selon le point de vue, l'insuffisance des règles belges au regard du droit européen ; que l'État considère que ces difficultés ont disparu depuis le changement de loi ;

Attendu, en effet, qu'on trouve dans la loi de 2017 un article 19 qui n'avait pas son équivalent dans le texte précédent ; qu'on lit aujourd'hui que « Lorsque le demandeur de l'autorisation ne dispose pas d'un siège d'exploitation en Belgique, le ministre de l'Intérieur tient compte, lors de l'appréciation de la demande, des garanties apportées dans le cadre de l'exercice légal et réglementé des activités auxquelles se rapporte la demande, dans un autre État membre de l'Espace économique européen » ;

Qu'autrement dit, lorsqu'une société de gardiennage établie en dehors de la Belgique souhaite effectuer des prestations ici, elle doit introduire une demande d'agrément, étant entendu que l'administration prendra en considération les « garanties » que cette entreprise a apportées dans son pays d'origine ; que l'État renvoie à l'exposé des motifs du projet de loi pour souligner que « la liberté d'établissement dans l'Union européenne est respectée » (Chbre, s.o. 2016-2017, *Doc. parl.*, n° 2388/1, p. 21) ; que, par-delà cette affirmation, ce même texte répète qu'en Belgique on tiendra compte des garanties accordées dans l'Etat d'origine, pour voir si l'on peut s'en satisfaire ;

Que cette intention, particulièrement vague, s'est traduite en l'espèce par l'invitation donnée à la société Ithaque Sécurité, de compléter le formulaire usuel de demande d'autorisation et d'en payer le coût, de 1.000 € ;

Attendu que c'est ici que gît la difficulté ;

Que la société Ithaque Sécurité considère qu'elle aurait dû bénéficier d'une procédure simplifiée, qui eût comparé les exigences requises par les autorités françaises et celles mises par la loi belge à l'exercice d'activités sur le territoire du Royaume, pour en quelque sorte valider l'agrément de droit français et, ainsi, autoriser la société à fournir en Belgique des prestations relevant du gardiennage privé ;

Que, toutefois, une telle procédure simplifiée, qui fait penser à ce qui existe pour l'équivalence des diplômes délivrés dans un autre État de l'Union, n'a pas été mise en place ici ; que l'article 19 de la loi de 2017 ne paraît pas l'avoir envisagé de la sorte ; que dans le rapport fait en commission, à la Chambre, on lit que « la libre circulation ne s'applique pas aux activités de sécurité privée. Lorsque les autorités belges accueillent une demande d'une entreprise étrangère en vue de l'obtention d'une licence, elles examinent quelles sont les garanties données à l'étranger pour disposer d'une licence. Si les standards et les critères s'avèrent comparables, ils peuvent être pris en compte dans la demande d'autorisation; l'entreprise étrangère devra se conformer de toute façon aux conditions de la loi belge afin de pouvoir obtenir une licence en Belgique » (Chbre, s.o. 2016-2017, *Doc. parl.* n° 2388/3, p. 74) ;

Qu'il est donc clair que pour qu'une société de droit étranger puisse exercer ses activités en Belgique, elle doit en passer par la procédure complète d'agrément, sous la réserve que l'administration pourrait pousser moins loin ses exigences en matière de garanties, ce qui est particulièrement vague, comme on l'a souligné plus haut ; que la question se pose donc, du respect, par la loi de 2017, de la règle de la libre circulation des entreprises de service, telle qu'exprimée par l'article 56, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui amène en retour à s'interroger sur la portée ou, plus exactement, sur les limites de cette disposition ;

Qu'en effet, dans un arrêt du 9 mars 2000 (affaire C 355/98), la Cour de Justice avait constaté qu'en imposant à une société de gardiennage l'obligation d'obtenir une autorisation pour effectuer des prestations sur son territoire, la Belgique avait manqué aux obligations que lui imposait le droit européen dans la mesure où elle ne prenait pas en considération « les justifications et garanties déjà présentées » par la société dans son État d'origine ;

Qu'ici, la loi nouvelle, celle de 2017, impose au ministre de tenir compte des garanties apportées dans un autre Etat membre, sans autres précisions ; que la question se pose alors, de la portée réelle de l'article 56, alinéa 1^{er}, du Traité ; qu'on doit se demander s'il n'exige pas davantage des Etats membres, que la prise en considération d'éléments non définis, vagues même, ou si on contraire il s'entend d'une obligation positive mise à charge des Etats, d'admettre en principe les activités de sociétés de gardiennage établies ailleurs dans l'Union, avec toutefois la possibilité de procéder à certaines vérifications, comme en matière d'équivalence des diplômes ;

Attendu qu'il sied d'interroger la Cour de Justice sur cette problématique (article 267, alinéas 1^{er} et 2, du Traité) ;

PAR CES MOTIFS

Et vu la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire,

le Tribunal

Statuant contradictoirement,

Reçoit l'appel ;

Avant dire droit, pose à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

L'article 56, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'il impose à un État d'admettre en principe, sur son territoire, les activités de sociétés de gardiennage établies dans un autre État membre, sous la seule réserve de pouvoir procéder à certaines vérifications ?

Réserve les dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire de la 9^{ème} chambre du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le 11 août 2025,

où étaient présents et siégeaient :

Monsieur P. COLLIGNON, vice-président,
Monsieur F. QUANDT, greffier délégué.



F. QUANDT



P. COLLIGNON

Mandons et ordonnons à tous huissiers de justice à ce requis de mettre le présent jugement a exécution ;

A nos Procureurs Généraux et à nos Procureurs du Roi près les tribunaux de première instance, d'y tenir la main et à tout commandants et Officiers de la force publique d'y prêter main forte lorsqu'ils en seront légalement requis ;

En foi de quoi le présent jugement a été signé et scellé du sceau du tribunal.

Pour expédition conforme

Le Greffier – Chef de service,

Aurore COOPMAN
greffier-chef de service



Pour expédition délivrée conformément à l'article 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle.

Le Président

Dhaeyer P.

Le Greffier-Chef de Service

Coopman A.

Aurore COOPMAN
greffier-chef de service