

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2102483

**SOCIETE TOTALENERGIES MARKETING
FRANCE**

**M. Simon Hecht
Rapporteur**

**M. Raphaël Farges
Rapporteur public**

**Audience du 8 mars 2023
Décision du 30 mars 2023**

**49-05
59-02-02
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 29 avril 2021, 4 novembre 2021 et 4 février 2022, la société Totalenergies Marketing France, représentée par Me Lhomme, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 4 février 2021 par laquelle la Commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité lui a infligé un avertissement ;

2°) de mettre à la charge du Conseil national des activités privées de sécurité le paiement de la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- la décision attaquée est entachée de plusieurs vices de procédures, en raison de l'absence de saisine du procureur de la République préalablement à la visite des locaux, de l'absence d'information de sa faculté de refuser la visite des lieux, de l'absence de compte-rendu contradictoire de visite, et de l'absence de caractère public de la séance de la Commission nationale d'agrément et de contrôle ;
- elle est entachée d'erreurs de fait ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 611-1 (1°) du code de la sécurité intérieure.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 novembre 2021 et 22 février 2022, le Conseil national des activités privées de sécurité, représenté par son directeur, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société Totalenergies Marketing France ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 ;
- l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 ;
- l'ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 ;
- 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. Hecht,
- les conclusions de M. Farges, rapporteur public,
- et les observations de Me Bouisson, représentant la société Totalenergies Marketing France.

Une note en délibéré présentée par la société Totalenergies Marketing France a été enregistrée le 13 mars 2023.

Considérant ce qui suit :

1. En janvier 2020, les agents du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ont procédé au contrôle de l'activité de la société Totalenergies Marketing France (ci-après TEMF) sur le dépôt pétrolier classé Seveso de Lespinasse (Haute-Garonne). Les contrôleurs ont relevé que TEMF n'avait pas sollicité du CNAPS la délivrance d'une autorisation d'exercer pour le compte de son service interne de sécurité et qu'elle avait affecté l'un de ses employés, M. D., à des missions de surveillance et de gardiennage alors qu'il n'était pas titulaire d'une carte professionnelle d'agent de sécurité privée. A la suite de ce contrôle, le directeur du CNAPS a engagé une procédure disciplinaire à l'encontre de TEMF. Par une décision du 9 octobre 2020, la Commission locale d'agrément et de contrôle Sud-Ouest (CLAC) a prononcé à l'encontre de TEMF une interdiction d'exercer toute activité de sécurité pendant une période de 12 mois et lui a infligé une pénalité financière d'un montant de 10 000 euros. Le 4 décembre 2020, TEMF a formé un recours administratif préalable obligatoire contre cette décision devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) du CNAPS. Par une

décision du 4 février 2021, dont TEMF demande l'annulation, la CNAC a infligé un avertissement à TEMF, en lieu et place de la sanction initiale.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Premièrement, aux termes de l'article L. 634-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa version en vigueur à la date de la décision attaquée : « *Les membres et les agents du Conseil national des activités privées de sécurité ainsi que les membres des commissions d'agrément et de contrôle assurent le contrôle des personnes exerçant les activités mentionnées aux titres Ier, II et II bis. Ils peuvent, pour l'exercice de leurs missions, accéder aux locaux à usage professionnel de l'employeur, du donneur d'ordres ou du prestataire de formation, à l'exclusion des locaux affectés au domicile privé, ainsi qu'à tout site d'intervention des agents exerçant les activités mentionnées aux mêmes titres Ier et II, en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. / Le procureur de la République territorialement compétent en est préalablement informé.* »

3. Il ressort des pièces du dossier que M. D., agent de contrôle du CNAPS, a envoyé au procureur de la République près le tribunal de Toulouse un fax le 20 janvier 2020, à 4h49, pour l'informer que ses services allaient procéder au contrôle de l'activité de sécurité exercée au sein de la société Totalenergies Marketing France entre le 20 et le 22 janvier, que ce fax a été reçu à 4h50 et que le contrôle a été opéré le 20 janvier 2020 entre 14h et 14h30. Par suite, TEMF, qui ne remet pas sérieusement en question la validité de ce fax, n'est pas fondé à soutenir que le procureur de la République n'aurait pas été averti de la visite de son site et que, de ce fait, la procédure préalable à la décision attaquée aurait méconnu l'article L. 634-1 susmentionné.

4. Deuxièmement, aux termes de l'article L. 634-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa version alors en vigueur : « *En cas d'opposition du responsable des lieux ou de son représentant, la visite ne peut se dérouler qu'avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention statuant au siège du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter. / Ce magistrat est saisi à la requête du président de la Commission nationale ou de la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente. Il statue par une ordonnance motivée, conformément aux dispositions des articles 493 à 498 du code de procédure civile. La procédure est sans représentation obligatoire. / La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge qui l'a autorisée. Celui-ci peut se rendre dans les locaux durant l'intervention. A tout moment, il peut décider de l'arrêt ou de la suspension de la visite. / Le responsable des lieux ou son représentant est informé de la faculté de refuser cette visite et du fait qu'en ce cas elle ne peut intervenir qu'avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention.* »

5. Il est constant que les agents du CNAPS qui ont effectué la visite de contrôle du site de Lespinasse le 20 janvier 2020 ont été reçus par M. C, chef de dépôt, qui a signé une attestation selon laquelle il a reconnu être informé du droit d'opposition à la visite prévu à l'article L. 634-2 susmentionné, sans faire valoir ce droit d'opposition. Si TEMF fait valoir que ni les agents du CNAPS, ni M. C. ne se sont assurés que ce dernier était bien « le responsable des lieux ou son représentant » au sens et pour l'application des dispositions susmentionnées, elle n'établit pas qui aurait été ce responsable en l'absence de Mme P., cheffe de service « exploitation méthodes ». De plus, la société ne conteste pas que M. C. avait bien la faculté de s'opposer à la visite de contrôle du CNAPS. Enfin, la circonstance que les agents du CNAPS aient fait signer une nouvelle attestation à Mme P., cheffe de service « exploitation méthodes », le 19 juin 2020, est sans incidence sur la régularité du document signé le 20 janvier 2020 comme

sur la légalité de la décision attaquée. Par suite, TEMF, qui au demeurant ne justifie pas de quelle garantie elle aurait été privée du fait de la reconnaissance de M. C. comme responsable du site, n'est pas fondée à soutenir que la procédure préalable à la décision en litige aurait méconnu l'article L. 634-2 susmentionné.

6. Troisièmement, aux termes de l'article L. 634-3 du code de la sécurité intérieure, dans sa version alors en vigueur : « *Les membres et les agents de la commission nationale ou des commissions d'agrément et de contrôle peuvent demander communication de tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission, quel qu'en soit le support, et en prendre copie ; ils peuvent recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement et toute justification utiles. Ils peuvent consulter le registre unique du personnel prévu à l'article L. 1221-13 du code du travail. Ils peuvent, à la demande du président de la Commission nationale ou de la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente, être assistés par des experts désignés par l'autorité dont ceux-ci dépendent. / Il est dressé contradictoirement un compte rendu de visite en application du présent article dont une copie est remise immédiatement au responsable de l'entreprise.* »

7. Il résulte de ces dispositions que, pour l'exercice de leur mission de contrôle des personnes exerçant les activités privées de sécurité mentionnées aux titres I^{er}, II et II bis du livre VI du code de la sécurité intérieure, les agents du CNAPS peuvent, d'une part, procéder à la visite des locaux affectés aux activités privées de sécurité ainsi que de tout site d'intervention des agents employés par la société contrôlée, et, d'autre part, disposent de la faculté de solliciter la communication de tout document utile à l'accomplissement de leurs missions. Quand bien même le deuxième alinéa de l'article L. 634-3 du code de la sécurité intérieure fait état, dans sa rédaction alors applicable, d'un « *compte rendu de visite* », il résulte des termes mêmes de ces dispositions que ce n'est que dans l'hypothèse d'une consultation de tels documents, qu'ils aient été recueillis dans les locaux de la société contrôlée ou sur convocation, qu'un compte rendu doit être dressé contradictoirement et remis immédiatement au responsable de l'entreprise. Au demeurant, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité, le deuxième alinéa de l'article L. 634-3 fait désormais état d'un « *compte rendu du contrôle réalisé en application du présent article* » et non plus d'un « *compte rendu de visite en application du présent article* »

8. S'il est constant que la visite du site de Lespinasse le 20 janvier 2020 n'a pas donné lieu à la rédaction d'un compte rendu de visite dressé contradictoirement en application de l'article L. 634-3 susmentionné, il résulte de ce qui a été exposé précédemment que de telles visites, dont les modalités d'organisation sont fixées par les dispositions précitées des articles L. 634-1 et L. 634-2 du même code, ne sont pas formellement assujetties à la rédaction d'un compte-rendu. Par suite, TEMF ne peut utilement soutenir que l'absence de tels documents aurait entaché la décision contestée d'un vice de procédure.

9. Quatrièmement, d'abord, aux termes de l'article R. 634-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa version alors en vigueur : « *En matière disciplinaire, la séance de la commission locale ou nationale d'agrément et de contrôle est publique. (...)* »

10. Ensuite, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial : « *Sous réserve de la préservation, le cas échéant, du secret du vote, le président du collège d'une autorité mentionnée à l'article 1er peut décider qu'une délibération sera organisée au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle.* »

11. Enfin, aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 décembre 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire : « *Jusqu'à l'expiration de la période de l'état d'urgence sanitaire (...) peuvent procéder à des délibérations dans les conditions prévues par l'ordonnance du 6 novembre 2014 susvisée et ses mesures réglementaires d'application, à l'initiative de la personne chargée d'en convoquer les réunions, les conseils d'administration ou organes délibérants en tenant lieu, organes collégiaux de direction ou collèges des établissements publics (...) / Il en va de même pour les commissions administratives et pour toute autre instance collégiale administrative ayant vocation à adopter des avis ou des décisions, quels que soient leurs statuts (...)* »

12. Si TEMF soutient que la séance préalable à la décision attaquée a méconnu les dispositions de l'article R. 634-2 susmentionné en raison de son organisation par visio-conférence, il résulte cependant des dispositions susmentionnées que le directeur du CNAPS pouvait légalement convoquer cette séance par visio-conférence, le 4 février 2021. En outre, il ressort des pièces du dossier que le conseil de la société requérante, Me Lhomme, a été informé de cette séance organisée en visio-conférence par un courrier du 15 janvier 2021, puis a reçu le rapport concernant l'entreprise TEMF, par un courrier du 28 janvier 2021, et enfin qu'il a lui-même informé le CNAPS de sa participation et de celle de deux membres de TEMF, Mme M. et Mme P., à cette séance. Au surplus, il résulte des termes mêmes de la décision attaquée, sans que cela ne soit contesté, que les trois personnes susmentionnées ont présenté des observations lors de cette séance. Dans ces circonstances, TEMF n'est pas fondé à soutenir que la séance de la CNAC du 4 février 2021 n'aurait pas été publique au sens et pour l'application de l'article R. 634-2 susmentionné.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les moyens tirés du vice de procédure et de la méconnaissance du principe du contradictoire doivent être écartés.

En ce qui concerne la légalité interne :

14. 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 ; (...)* » Aux termes de l'article L. 612-9 de ce même code : « *L'exercice d'une activité mentionnée à l'article L. 611-1 est subordonné à une autorisation (...)* » Selon son article R. 612-18 : « *Tout candidat à l'emploi pour exercer des activités privées de sécurité définies aux articles L. 611-1 et L. 613-13 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 la commission locale d'agrément et de contrôle./ L'employeur remet à l'employé une carte professionnelle propre à l'entreprise. Cette carte, qui comporte une photographie récente de son titulaire, mentionne (...) 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 la commission locale d'agrément et de contrôle. (...)* »

15. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que la nécessité d'obtenir une autorisation pour l'entreprise dont certains salariés sont chargés, pour son propre compte, d'une activité de sécurité privée s'apprécie en considération de la nature de l'activité. Il est dès lors indifférent que les salariés affectés à cette activité de sécurité interne soient polyvalents. Il en résulte, d'autre part, que, s'agissant de la nécessité d'emploi de salariés titulaires d'une carte professionnelle, les

textes applicables ne distinguent pas selon que les salariés participent exclusivement ou non à l'activité de sécurité privée définie à l'article L. 611-1 susmentionné.

16. La sanction infligée à TEMF, contestée par la présente requête, est fondée, d'une part, sur le constat de l'exercice, par un service interne de sécurité de cette société, d'une activité de surveillance et de gardiennage sans autorisation et, d'autre part, sur l'emploi par cette même société d'un agent dévolu à des missions de sécurité privée alors qu'il ne dispose pas de carte professionnelle.

17. En premier lieu, TEMF soutient que la décision attaquée serait entachée de plusieurs erreurs de fait.

18. D'abord, la société requérante fait valoir que, si la décision en litige mentionne que son agent, M. D., était « *notamment chargé de procéder au filtrage des personnes souhaitant accéder au dépôt* », ce dernier était en réalité chargé d'une tâche logistique, à savoir la vérification des produits entrant sur le site, sans qu'il y ait de vérification systématique de l'identité des personnes à l'entrée du site. Toutefois, il résulte des termes mêmes employés dans la fiche de poste de ce dernier qu'il est en charge du « *contrôle des accès et mouvements des personnes sur le site* ». Au surplus, lors de son audition administrative, le 19 juin 2020, Mme P., cheffe de service « exploitation méthodes », a elle-même indiqué aux agents du CNAPS que le site de Lespinasse était protégé, que toute personne souhaitant y entrer devait y être admise, en ajoutant à leur attention que : « *en toute vraisemblance, c'est un employé du site qui vous a permis d'accéder au site* ».

19. Ensuite, TEMF soutient que, contrairement à ce que mentionne la décision attaquée, ce même agent n'est pas chargé « *d'assurer des missions de télésurveillance, au moyen de caméras thermiques, et de procéder à des levées de doute, visant à prévenir toute intrusion sur le site* ». Toutefois, la circonstance alléguée par TEMF que cet agent appellerait la gendarmerie lors d'une alarme, sans intervenir lui-même, n'empêche pas qu'il assure une mission de télésurveillance, ni qu'il participe à la levée de doute. De plus, TEMF ne peut soutenir de bonne foi que cet agent ne regarderait pas les écrans de vidéo surveillance situés dans sa propre cabine, face à lui, allégation au demeurant contradictoire avec la précédente. Par ailleurs, la circonstance que l'arrêté préfectoral du 5 août 1998, versé au dossier, prévoit dans le point 6.3.2 de son annexe qu'un « *système de détection et d'alarme adaptés aux risques et judicieusement disposés de manière à informer rapidement le personnel de fabrication de tout incident* », qui concerne les risques naturels et industriels, est sans incidence sur la question du dispositif de télésurveillance destiné à la sécurité des biens et des personnes.

20. Enfin, s'il est constant que des agents de la société Samsic Sécurité remplacent « l'agent polyvalent » de TEMF, M. D., les nuits, les week-ends et les jours fériés, la société requérante fait valoir qu'ils n'effectuent pas les mêmes tâches. Il ressort en effet des pièces du dossier, en particulier du contrat conclu entre TEMF et Samsic Sécurité, que les agents de cette dernière ont exclusivement des missions de sécurité, à l'exclusion de toute autre tâche telle que, notamment, les tâches logistiques confiées à M. D. Toutefois, il n'en résulte pas pour autant que l'agent polyvalent de TEMF ne serait pas chargé des missions relatives à la sécurité des biens et des personnes sur le site de Lespinasse, d'autant que ces dernières sont confiées à Samsic Sécurité sur les seules plages horaires susmentionnées, afin de pallier son absence. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de fait doit être écarté.

21. En deuxième lieu, TEMF soutient que la décision en litige serait entachée d'une erreur de droit en ce que ses activités ne relèvent non pas du champ de l'article L. 611-1 (1°) du code de la sécurité intérieure, mais de la réglementation relative aux installations classées pour la

protection de l'environnement (ICPE), notamment parce que les risques majeurs ne sont pas liés à des interventions humaines mais sont de nature industrielle, tels que des incendies, des explosions ou des fuites de liquide. Toutefois, il ne résulte ni de l'arrêté ministériel du 3 octobre 2010 relatif au stockage de réservoirs aériens manufacturés de liquides inflammables, ni de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 5 août 1998, qui prévoit en son point 6.1.2 que : « *les accès sont constamment fermés ou surveillés et seules les personnes autorisées par l'exploitant sont admises dans l'enceinte de l'établissement* », ni de celui du 18 août 2004, ni de celui du 8 novembre 2010, dont l'article 16 prévoit que : « *Afin d'assurer une redondance pour le pilotage des moyens de défense incendie : un deuxième synoptique est installé au poste de pilotage* », ni d'aucune autre disposition légale ou réglementaire qu'une société gérant une ICPE, soumise à des contraintes techniques liées aux risques naturels ou industriels afférents, ne relèverait pas des dispositions de l'article L. 611 (1°) du code de la sécurité intérieure en ce qui concerne 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, y compris si ces services sont assurés par des agents polyvalents qui sont également affectés à d'autres tâches. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté comme infondé.

22. En troisième et dernier lieu, TEMF soutient que la décision en litige méconnaît l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure dès lors que les missions confiées à son agent polyvalent, M. D., ne relèveraient pas du champ des activités couvert par le 1° de cet article. Toutefois, il résulte des termes mêmes de la fiche de poste de M. D. que ce dernier « *contrôle les accès et les mouvements des personnes sur le site (sûreté), délivre les badges d'identification, accueille les visiteurs (...) / propose à sa hiérarchie toute mesure ou suggestions permettant d'améliorer les performances du dépôt en matière de sécurité, sûreté (...) / participe aux exercices (...) sûreté (test anti-intrusion, test gardiens) (...)* » Si cette fiche de poste comporte davantage de missions relevant de la logistique et de la sécurité industrielle, comme le fait valoir TEMF, il n'en reste pas moins que les tâches susmentionnées, d'une part, relèvent du champ couvert par l'article L. 611-1 (1°) susmentionné et, d'autre part, sont suffisamment nombreuses, substantielles et sensibles pour ne pas être écartées comme périphériques au regard de la fiche de poste prise dans son ensemble. En outre, ainsi qu'il a été dit au point 20, la circonstance qu'une société de sécurité privée supplée M. D. sur certaines plages horaires pour l'exercice spécifique de ces missions tend également à montrer que ces dernières relèvent de l'article L. 611-1 (1°), nonobstant la circonstance que cette entreprise soit chargée de la surveillance du site lorsqu'aucun salarié n'y travaille. Dans ces conditions, au regard de la fiche de poste de M. D., et dès lors qu'il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit, que ce dernier doit assurer des missions de télésurveillance et que son absence est palliée par le recours à une société spécialisée dans la sécurité privée, c'est à bon droit que le CNAPS a considéré que, d'une part, TEMF s'était, de fait, dotée d'un service interne de sécurité, sans avoir sollicité auprès de lui l'autorisation nécessaire à cette fin et que, d'autre part, cette société avait confié à l'un de ses agents, M. D., des missions de sécurité privée sans que celui-ci ne dispose de la carte professionnelle obligatoire, en méconnaissance des dispositions des articles L. 612-9 et R. 612-18 du code de la sécurité intérieure. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation et de la méconnaissance de l'article L. 611-1 du même code doit être écarté comme manquant en fait.

23. Il résulte de tout ce qui précède que TEMF n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur les frais liés au litige :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que le CNAPS, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à TEMF la somme réclamée au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Totalenergies Marketing France est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société Totalenergies Marketing France et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Délibéré après l'audience du 8 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Sorin, président,
M. Hecht, premier conseiller,
Mme Pétri, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2023.

Le rapporteur,

Le président,

S. HECHT

T. SORIN

La greffière,

M. NICOLAS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer, 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 conforme :
La greffière en chef,