

VD_OMNI GE.2004.0100 vom 23. Februar 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-02-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0100

FR: VD_OMNI GE.2004.0100 du 23 février 2005

IT: VD_OMNI GE.2004.0100 del 23 febbraio 2005

Regeste

KOCHER/Département de la sécurité et de l'environnement | Recours interjeté contre une décision prononçant un avertissement à l'encontre d'une entreprise de sécurité aux motifs que cette dernière n'a pas rempli son obligation de communiquer à la police cantonale la modification de l'état de son personnel consécutive au départ de 23 agents de sécurité et qu'elle n'a pas retourné les cartes concordataires de ces agents. Recours admis aux motifs que le non renvoi des cartes échues ne peut pas être reproché à la recourante, la seule violation commise étant celle de l'absence d'annonce des modifications de l'état de son personnel (art. 11 al. 1 Concordat). Il s'agit toutefois d'une violation très légère raison pour laquelle l'avertissement prononcé apparaît manifestement disproportionné au regard de l'ensemble des circonstances.

Erwägungen

E. 23

décembre 1998 (avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999; RSV 935.91; BGC septembre 1998, p. 2245 s, 2309 ss et 3009). Conformément à la loi sur les entreprises de sécurité du 22 septembre 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 (RSV 935.27 ; ci-après : LESéc), le département chargé de l'exécution de ladite loi est compétent pour accorder, suspendre, annuler et retirer les autorisations d'exploiter ou d'engager un chef de succursale (art. 21 al. 2 LESéc). Quant à la police cantonale, elle est notamment compétente pour " prononcer un avertissement en matière d'autorisation d'exploiter, d'engager un chef de succursale, d'engager un agent de sécurité, d'exercer et de conduire un chien " (art. 22 al. 1 litt. b LESéc). a) Dans le cas présent, on peut se demander si la décision incriminée, qui a été prise par le chef du département, a été rendue par l'autorité compétente puisque, comme exposé ci-dessus, c'est à la police cantonale qu'il appartient de prononcer un avertissement en matière d'autorisation d'exploiter. L'incompétence fonctionnelle ou matérielle de l'autorité se juge différemment suivant les situations. Ainsi, lorsque l'autorité incompétente est dans une relation de supériorité hiérarchique avec la compétente, la sanction sera l'annulabilité. Le vice n'est en effet pas grave, ni le plus souvent manifeste. Il y aura cependant nullité si, faute de possibilité de recours, l'acte échappe au contrôle du juge matériellement compétent. Il n'y a en revanche aucun vice si l'autorité hiérarchique dispose d'un pouvoir d'évocation, lequel ne peut être exercé que de manière tout à fait exceptionnelle, soit lorsque cela est nécessaire au respect de la loi (tel est le cas par exemple lorsque l'autorité inférieure reste passive alors qu'elle est tenue d'agir ou lorsqu'elle manifeste clairement son intention d'agir illégalement). L'autorité supérieure intervient alors pour corriger une irrégularité (P. Moor, Droit administratif, vol. II, p. 314 + réf. cit., et vol. III, p. 21; B. Bovay, Procédure administrative, p. 281 + réf. cit.). L'exclusion du pouvoir d'évocation est cependant indispensable dans l'hypothèse où l'autorité supérieure a la

fonction d'autorité de recours, de sorte qu'en se substituant à l'autorité inférieure, elle prive l'administré d'une possibilité de contrôle. Dans ce cas là également, la sanction reste quand même l'annulabilité et non pas la nullité (P. Moor, op. cit., vol. III, p. 21 + réf. cit.). b) En l'occurrence, le fait que le département ait statué en lieu et place de la police cantonale n'entraîne aucune conséquence au sens décrit ci-dessus, la seule voie de recours contre les décisions de la police cantonale étant celle auprès du tribunal de céans (art. 24 al. 1 LESéc; cf. chiffre 2 ci-après). De plus, la recourante, pourtant assistée d'un mandataire professionnel, n'a nullement allégué le vice entachant à cet égard la décision attaquée. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de prononcer la nullité de la décision du 30 juin 2004.

2. Aux termes de l'art. 24 LESéc, les décisions prises en application de cette législation peuvent faire l'objet d'un recours conformément à la loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA). Selon l'art. 31 al. 1 LJPA, le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. En outre, la recourante, en tant que destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. 3.

Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (litt. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (litt. b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (litt. c). Cette dernière hypothèse n'est toutefois pas réalisée en l'occurrence, la LESéc ne contenant aucune indication à ce sujet

4. Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment arrêts TA AC 1999/0199 du 26 mai 2000, AC 1999/0047 du 29 août 2000, AC 1999/0172 du 16 novembre 2000 et AC 2001/0086 du 15 octobre 2001). 5.

Dans son mémoire complémentaire, la recourante a requis la tenue d'une audience afin de pouvoir encore s'exprimer oralement en présence des représentants de l'autorité intimée. Cette requête a été rejetée par la magistrat instructeur. Aux termes de l'art. 44 al. 1 LJPA, la procédure est en principe écrite et ne comporte normalement qu'un échange d'écritures. L'art. 49 al. 1 LJPA dispose que, d'office ou sur requête motivée, le magistrat instructeur peut fixer des débats. Quant à l'art. 29 al. 2 Cst relatif à la garantie du droit d'être entendu, il suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Par ailleurs, cette garantie n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 208, 122 V 157 et 119 Ib 492). En l'espèce, on relèvera tout d'abord que les parties se sont livrées à un double échange d'écritures, la recourante ayant même encore eu la faculté de se déterminer après le rejet de

sa requête. Elle s'est en outre vu adresser copie de toutes les pièces versées au tribunal de céans par l'autorité intimée durant la procédure de recours. Il apparaît donc que le tribunal de céans pouvait se faire une idée très précise de la situation sur la base du seul dossier de la cause, qui était tout à fait complet. De plus, l'audience dont l'intéressée avait requis la tenue aurait dû, selon elle, offrir la possibilité de démontrer le comportement irréprochable dont elle et ses collaborateurs auraient fait preuve depuis de nombreuses années (cf. écritures de la recourante du 12 novembre 2004). Or, cet élément n'est pas litigieux, le chef du département n'ayant à aucun moment, ni dans la décision incriminée ni dans ses écritures devant le tribunal, mis en cause une telle appréciation quant à la réputation des intéressés. Il en résulte que la tenue d'une audience dans le but d'entendre les parties n'était pas indispensable pour permettre au tribunal de former son opinion. 6. a)

L'exploitation d'une entreprise de sécurité ou d'une succursale de celle-ci, l'exercice d'une activité de surveillance ou de garde de biens mobiliers ou immobiliers, de protection des personnes et de transport de sécurité de biens ou de valeurs dans les cantons concordataires, ainsi que l'engagement de personnel à cet effet, nécessitent une autorisation délivrée par l'autorité compétente du canton où l'entreprise a son siège (art. 4, 7 al. 1 litt. a et b et 7 al. 2 du Concordat). Cette autorisation comprend une autorisation d'exploiter, une autorisation d'engager du personnel et une autorisation d'exercer (art. 8 à 9 du Concordat). b) S'agissant de l'autorisation d'engager du personnel, l'art. 9 al. 1 du Concordat définit à quelles conditions cette autorisation peut être délivrée. Il faut ainsi que l'agent de sécurité, c'est à dire toute personne physique chargée, comme membre d'une entreprise de sécurité, d'assurer des activités de surveillance, de protection ou des transports de sécurité (art. 6 al. 1 litt. b du Concordat), soit de nationalité suisse, ressortissant d'un membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ou, pour les ressortissants d'autres Etats étrangers, titulaire d'un permis d'établissement ou d'un permis de séjour depuis deux ans au moins, ait l'exercice des droits civils, offre, par ses antécédents, par son caractère et son comportement, toute garantie d'honorabilité concernant la sphère d'activité envisagée - la commission concordataire édictant des directives à cet égard - et, enfin, soit solvable ou ne fasse pas l'objet d'actes de défaut de biens définitifs. Quant à leur légitimation, les personnes exerçant leur activité en dehors des locaux de l'entreprise doivent être munies d'une carte de légitimation, délivrée par l'autorité compétente, exposant le dispositif de l'autorisation (art. 18 al. 1 première phrase du Concordat). c) Sous la rubrique " Communication des entreprises de sécurité ", l'art. 11 al. 1 du Concordat dispose que les entreprises de sécurité communiquent immédiatement aux autorités cantonales compétentes toute modification de l'état de leur personnel ainsi que tout fait pouvant justifier le retrait d'une autorisation. Pour permettre une application uniforme du Concordat dans les cantons signataires, une commission concordataire (dont les membres sont désignés par la Conférence des chefs des départements de police de Suisse romande) établit les directives nécessaires et donne aux autorités compétentes, sur requête, des instructions dans des cas d'espèce (art. 26 et 28 al. 1 du Concordat). C'est ainsi qu'une " formule d'annonce de départ du responsable d'entreprise [sic] (Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, art. 11 " a été adoptée par les cantons concordataires, à une date ne ressortant toutefois pas des pièces du dossier. Ce document, qui doit être rempli et signé par un responsable de l'entreprise de sécurité, comprend diverses rubriques, soit notamment la date à partir de laquelle le responsable d'entreprise a cessé ses fonctions au sein de l'entreprise concernée, ainsi que la cause de sa vacance ou de son indisponibilité (cessation d'activité de l'entreprise, rupture du contrat de travail, décès, fusion, rachat

d'entreprise, incapacité ou absence due à des motifs de force majeure tels que maladie, accident, etc., disparition, absence ou enfin autre cause à préciser). Il est en outre expressément mentionné sur cette formule que la carte de légitimation concordataire doit être annexée dans tous les cas à l'annonce du départ. 7. Dans le cas présent, l'autorité intimée reproche tout d'abord à la recourante de n'avoir pas rempli son obligation légale de communiquer à la police cantonale la modification de l'état de son personnel consécutive au départ de 23 agents de sécurité, les formules d'annonce de départ telles que mentionnées ci-dessus ne lui ayant pas été immédiatement adressées. Si Nathalie Kocher ne conteste pas les faits susmentionnés, elle explique toutefois que les autorisations en cause concernaient des agents ne travaillant que durant la saison d'hiver de hockey, soit jusqu'au 29 février pour ce qui est de la saison régulière, respectivement jusqu'au 15 mars en ce qui concerne Lausanne, MCS ayant travaillé en effectif réduit du 29 février au 15 mars 2004. En d'autres termes, elle critique l'interprétation de l'art. 11 du Concordat telle que l'a faite le chef du département et il convient dès lors d'examiner le sens et la portée de la disposition précitée. a) L'art. 11 al. 1 du Concordat a, on le rappelle, la teneur suivante: "Les entreprises de sécurité communiquent immédiatement aux autorités cantonales compétentes toute modification de l'état de leur personnel ainsi que tout fait pouvant justifier le retrait d'une autorisation." Les termes dont l'interprétation est litigieuse sont ceux relatifs à la communication de "toute modification de l'état du personnel". Selon la doctrine et la jurisprudence, il n'est en principe admis de s'écarter du sens clair d'une disposition que si son interprétation, quoique conforme à sa teneur littérale, se révèle arbitraire en ce sens qu'elle en dénature le but ou la portée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement (ATF 108 Ia 80 ; ATF 109 Ia 19). Ainsi, il n'y a lieu de s'écarter du sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives conduisent à penser qu'il ne restitue pas le sens véritable de la norme. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que du système de la loi (ATF 115 Ia 137 ; ATF 113 Ia 114 ; ATF 112 V 171 ; P. Moor, Droit administratif. vol. I, 2^{ème} édition, p. 142 plus réf. cit. ; cf. également arrêts TA AC 1992/316 du 11 mai 1993 et AC 2004/0054 du 28 juin 2004). b) En l'occurrence, la disposition litigieuse prescrit, comme rappelé ci-dessus, l'obligation pour les entreprises de sécurité de communiquer immédiatement aux autorités cantonales compétentes " toute modification de l'état de leur personnel ", ainsi que " tout fait pouvant justifier le retrait d'une autorisation ". Si le terme de " toute modification " ne prête en l'occurrence pas à discussion - les parties admettant, implicitement du moins, qu'il s'agit de tout changement - il en va différemment en ce qui concerne les termes d'" état du personnel ". Sur le plan purement linguistique, le premier de ces termes recouvre divers sens, soit la manière d'être d'une personne ou d'une chose, sa situation et, par extension, tout écrit qui constate, décrit un état de chose à un moment donné (voir compte-rendu, description, exposé, mémoire, bordereau, bulletin, inventaire, liste, note, statistique, tableau, bilan, estimation; cf. dictionnaire Robert). C'est ainsi que ce terme est souvent utilisé accompagné des adjectifs tels que "descriptif", "comparatif", "nominatif" ou "quantitatif" (cf. dictionnaire Robert). Dans le cas présent, il s'avère évident que le terme d'" état " (du personnel) doit être compris dans le sens d'un inventaire descriptif, ou à tout le moins, nominatif. Quant à la notion de " personnel ", on voit mal qu'elle englobe autre chose que l'ensemble des personnes employées dans l'entreprise de sécurité, le but visé par l'art. 11 al. 1 du Concordat étant sans aucun doute de permettre aux autorités cantonales compétentes de vérifier, pour des motifs d'ordre et de sécurité publics

évidents (nécessité pour la police cantonale de savoir qui travaille au sein d'une entreprise de sécurité et qui n'y travaille plus), le respect des conditions d'octroi des autorisations telles qu'énumérées aux art. 8 et 9 du Concordat (BGC septembre 1998, p. 2262). Or, ce contrôle ne peut s'exercer correctement que si les autorités précitées connaissent l'état exact du personnel des entreprises de sécurité et, partant, sont tenues au courant des changements qui interviennent dans l'effectif du personnel (état nominatif). S'agissant en revanche de la situation personnelle de chaque membre de l'entreprise, l'art. 11 al. 1 in fine du Concordat n'exige que la communication de tout fait pouvant justifier le retrait d'une autorisation. Le fait que, dans le cas présent, les autorisations des agents concernés aient été, comme le soutient la recourante, sur le point de prendre fin ne change rien à ce qui précède. La formule susmentionnée doit, comme son texte l'indique, être retournée quelle que soit la cause de la vacance de l'agent. On relèvera enfin, indépendamment des considérants précités, que les autorisations de six agents n'étaient déjà plus valables un mois avant la fin de la saison de hockey (autorisations échues le 31 janvier 2004 alors que la saison a pris fin au plus tôt le 29 février 2004), de sorte que comme l'intéressée affirme n'avoir travaillé en effectif réduit que du 29 février 2004 au 15 mars 2004, il est permis d'en déduire qu'à tout le moins durant le mois de février 2004, près d'un quart des agents en cause a travaillé avec des cartes périmées. On relèvera par ailleurs que la formule " d'annonce de départ du responsable d'entreprise (Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, art. 11 ") - produite par Nathalie Kocher qui admet ainsi en avoir eu connaissance quand bien même on ignore à quelle date cette formule a été adoptée - a précisément pour objectif, selon le département, de renseigner l'autorité sur les mouvements de personnel au sein des entreprises de sécurité. Ce document est toutefois peu clair, puisqu'il ne mentionne que l'hypothèse du départ du " responsable d'entreprise " et non pas de l'agent de sécurité. On ne saurait dès lors en tirer de quelconques conséquences quant à l'obligation de la recourante d'informer l'autorité du départ d'un de ses collaborateurs. c) En d'autres termes, les exigences prescrites à l'art. 11 al. 1 du Concordat sont totalement dépourvues d'ambiguïté et l'interprétation que tente d'en faire la recourante ne résiste pas à l'examen. Au surplus, elles ne sont nullement contraires au principe de la proportionnalité, en vertu duquel, l'autorité ne doit se servir que de moyens adaptés aux buts d'intérêt public visés et doit ménager le plus possible la liberté du citoyen et n'intervenir que dans la mesure où il existe un rapport raisonnable entre le résultat prévu et la mesure envisagée (voir notamment RDAF 1984 p. 39). C'est donc au regard de cette double exigence du rapport raisonnable entre le but de la mesure et les intérêts compromis (ATF 126 I 219, 117 Ia 446; ATF 113 Ia 134) et de l'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit, ATF 112 Ia 70 consid. 5c) que l'obligation imposée aux entreprises de sécurité de tenir les autorités compétentes au courant de l'évolution dans l'effectif de leur personnel doit être examinée. Or, compte tenu de l'objectif à atteindre (protection de l'ordre et de la sécurité publics) et des mesures à disposition pour arriver à ce but (obligation de renseigner), la mesure litigieuse ne viole nullement le principe de la proportionnalité, l'intérêt privé de la recourante à gérer son entreprise en toute liberté devant céder le pas devant l'intérêt public poursuivi par le législateur. 8. a) Le département reproche ensuite à la recourante de ne pas avoir retourné les cartes concordataires des 23 agents en cause. Pour sa part, Nathalie Kocher soutient qu'elle n'était pas tenue de le faire puisque ces cartes étaient, selon ses explications, arrivées à échéance presque simultanément à la fin de la saison de hockey (respectivement 29 février 2004 et 15 mars 2004), soit à fin février 2004 pour la plupart. Comme exposé ci-dessus, l'examen des pièces du dossier démontre que les autorisations des 23 agents concernés

(délivrées pour une durée de quatre ans en application de l'art. 12 al. 1 du Concordat) étaient valables, respectivement jusqu'au 31 janvier 2004 pour six d'entre eux, jusqu'au 28 février 2004 pour huit d'entre eux et jusqu'au 30 avril 2004 pour les neuf derniers. La recourante expose également que ces agents avaient un statut particulier dans la mesure où ils étaient des bénévoles, passionnés, venant travailler chaque année pour le Lausanne Hockey Club.

b) L'art. 18 du Concordat stipule ce qui suit: "Les personnes exerçant leur activité en dehors des locaux de l'entreprise doivent être munies d'une carte de légitimation, délivrée par l'autorité compétente, exposant le dispositif de l'autorisation. L'art. 12 al. 2 est réservé. Ils (sic) présentent ce document sur réquisition de la police ou de tout intéressé. Les cartes de visite, le matériel de correspondance et la publicité commerciale ne doivent pas faire naître l'idée qu'une fonction officielle est exercée. Toute forme de publicité inconvenante ou fondée sur l'exacerbation d'un sentiment d'insécurité est interdite." L'art. 12 al. 2 du Concordat dispose pour sa part que: "L'autorité compétente peut, s'il s'agit d'une manifestation déterminée, accorder pour les agents de sécurité une autorisation limitée dans le temps. Dans ce cas, aucune carte de légitimation n'est délivrée et un émolument réduit est perçu." Le but de ces dispositions est incontestablement de fournir une preuve, tant pour le public que pour l'agent lui-même, que ce dernier est titulaire d'une autorisation officielle de pratiquer son activité. Quant à l'obligation de retourner les cartes échues, elle tend à prévenir le risque, non négligeable, que des agents continuent d'utiliser leur carte après leur échéance, de manière illégale, le public faisant généralement confiance à l'aspect officiel des cartes de légitimation qui leur sont présentées et n'ayant pas toujours le réflexe d'en contrôler la date d'expiration. Or, il existe un intérêt public important à ce que seuls des agents dûment autorisés procèdent à des interventions de sécurité au sens du Concordat (art. 4) et l'unique moyen d'éviter des abus est sans aucun doute de récupérer immédiatement les cartes périmées. De leur côté, ni l'entreprise de sécurité ni l'agent n'ont un quelconque intérêt à conserver de telles cartes. A tout le moins la recourante n'en a-t-elle pas démontré l'existence. En outre, si, comme Nathalie Kocher le prétend, tous les agents concernés ne travaillaient que pour le Lausanne Hockey Club, dont la saison avait pris fin le 15 mars 2004 au plus tard, il n'en reste pas moins que neuf d'entre eux disposaient encore d'une autorisation valable jusqu'au 30 avril 2004, de sorte que tout risque d'abus consistant cette fois à utiliser une carte de légitimation en dehors du cadre pour lequel elle avait été délivrée ne pouvait être écarté. Certes, à en croire l'intéressée, ce risque n'était que théorique compte tenu de la situation des agents, qui étaient tous de jeunes apprentis ou étudiants bénévoles passionnés de hockey pouvant ainsi assister gratuitement aux matchs. Par ailleurs, elle affirme avoir exigé de la part des agents la restitution de leurs cartes échues. Ce fait n'a cependant nullement été établi. Quoi qu'il en soit, on ne saurait attendre de l'autorité intimée, sauf à violer le principe de l'égalité de traitement, qu'elle applique un traitement différencié entre, d'une part, les agents ne présentant apparemment aucun risque de commettre des abus qui seraient autorisés à conserver leurs cartes jusqu'à l'échéance, et, d'autre part, les agents moins fiables, dont les cartes devraient être retournées sans délai dès la fin de leur activité. Ainsi, dans son principe, l'exigence de renvoyer les cartes échues à l'autorité compétente est pleinement justifiée. Il reste cependant à examiner si cette obligation repose sur une base légale et, cas échéant, si celle-ci est suffisamment claire.

9. a) Selon l'autorité intimée, la base légale imposant aux entreprises de retourner les cartes échues se trouve à l'art. 18 du Concordat, interprété a contrario, dont la portée a été précisée par une directive interprétative (« formule d'annonce de départ du responsable d'entreprise (Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, art. 11 »). On ne

saurait suivre le département lorsqu'il affirme que la base légale de la disposition susmentionnée est suffisante, rien dans sa rédaction ne permettant d'en déduire, même a contrario, l'obligation de retourner sans tarder les cartes périmées. La formule d'annonce de départ est en revanche beaucoup plus précise puisqu'elle mentionne expressément que la carte de légitimation doit être annexée à l'avis de départ, et ce, dans tous les cas. b) Cependant, le règlement sur les entreprises de sécurité en vigueur au moment où les cartes des agents sont arrivées à échéance (respectivement à fin janvier 2004 pour six agents, fin février 2004 pour huit agents et fin avril 2004 pour neuf agents), soit celui du 23 décembre 1998 (Recueil officiel de la législation vaudoise 1998, t. 195, p. 601 ss), ne contenait aucune disposition sur l'obligation litigieuse. Ce n'est que le 7 juillet 2004 que des dispositions détaillées sur la cessation d'activité (art. 2), plus particulièrement sur l'obligation de restituer les cartes échues, ont été prises dans le nouveau règlement sur les entreprises de sécurité. Désormais, l'art. 2 al. 3 dudit règlement prévoit en effet que " Dans les cas où les autorisations deviennent caduques, l'entreprise a l'obligation de restituer immédiatement à la police cantonale les cartes concordataires. (...). " L'adoption de cette nouvelle disposition démontre que le sens de l'art. 18 du Concordat ainsi que celui de sa directive interprétative n'était pas aussi clair que l'affirme l'autorité intimée, faute de quoi il n'aurait pas été indispensable de modifier le règlement susmentionné. Dans ces circonstances, on doit considérer que l'obligation litigieuse n'était pas décrite de manière suffisamment compréhensible au moment des faits en cause ou, à tout le moins, qu'un doute existait sur sa portée exacte. Par analogie avec la notion d'erreur de droit du Code pénal, on peut admettre que Nathalie Kocher avait des raisons suffisantes de se croire en droit d'agir comme elle l'a fait et que sa méprise ne peut lui être reprochée (cf. sur cette notion, arrêt TA CR 1999/0189 du 25 octobre 2000 + réf. cit.), cela d'autant plus que depuis le début de l'exploitation de son entreprise en décembre 1999, elle paraît avoir toujours procédé de la même manière sans aucune remarque de la part de la police cantonale. 10. En résumé, le non renvoi des cartes échues ne pouvant être retenu à la charge de la recourante, la seule violation qui peut lui être reprochée est celle de l'obligation prescrite à l'art. 11 al. 2 du Concordat. Cela étant, il convient d'en examiner les conséquences. a) Sous la rubrique " Mesures administratives ", l'art. 13 al. 1 à 3 du Concordat prévoit ce qui suit: "L'autorité qui a accordé l'autorisation doit la retirer lorsque les conditions prévues aux art. 8, 9 et 10a ne sont plus remplies ou lorsque son titulaire contrevient gravement ou à de réitérées reprises aux dispositions du présent concordat. L'autorisation est en outre retirée lorsqu'elle cesse d'être utilisée ou lorsqu'il n'en est pas fait usage dans les six mois à compter de sa délivrance. L'autorité peut également prononcer un avertissement ou une suspension de l'autorisation de un à six mois. (...)." Dans le chapitre relatif aux dispositions pénales et administratives, l'art. 22 du Concordat, consacré aux contraventions, prévoit que : "Est passible des arrêts ou de l'amende celui qui: a. pratique, emploie du personnel ou utilise un chien, sans être au bénéfice d'une autorisation. b. contrevient aux dispositions des articles 11, 15a, 16, 17, 18, 19, 20 et 21 alinéa 2. Les dispositions du Code pénal suisse relatives aux contraventions sont applicables au présent concordat. La négligence, la tentative et la complicité sont toutefois punissables." b) Dans le cas présent, le département a fait usage de la faculté prévue à l'art. 13 al. 3 susmentionné, estimant - à juste titre - que cette disposition visait les cas de violation, peu grave et non répétée, du Concordat (art. 13 al. 1 du Concordat a contrario; BGC septembre 1998, p. 2263). La prise d'une mesure à l'encontre de la recourante se situe ainsi dans la sphère du pouvoir discrétionnaire de l'autorité intimée, laquelle doit examiner dans chaque cas s'il est opportun de prendre telle décision ou non (B.

Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, No 161ss, sp. No 163, p.35). En effet, on ne se trouve pas ici dans une hypothèse où la réglementation applicable, procédant elle-même à la pesée des intérêts en présence, décrit très exactement les conditions auxquelles une sanction et, cas échéant, sa gravité doit être prise (voir à ce sujet arrêt TA AC 1996/045 du 16 octobre 1996). Or, le grief de l'inopportunité de la décision attaquée en tant que telle est irrecevable devant le Tribunal administratif, à moins qu'une loi spéciale ne le prévoit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (art. 36 litt. c LJPA). Cependant, les considérants exposés ci-dessus démontrent que l'on n'est plus en présence que d'une seule violation (non communication des modifications dans l'état du personnel) au lieu de deux comme l'a considéré l'autorité intimée. Il s'agit au surplus d'une violation très légère, de sorte qu'indépendamment des conséquences qu'il pourrait, le cas échéant, entraîner pour la recourante, un avertissement s'avère manifestement disproportionné au regard de l'ensemble des circonstances. Il se justifie par conséquent de libérer l'intéressée de toute sanction.

11. En conclusion, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Vu l'issue du pourvoi, le présent arrêt sera rendu sans frais. Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, l'intéressée a droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.