

Numéro du rôle : 1268
Arrêt n° 124/98 du 3 décembre 1998

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, tels qu'ils ont été remplacés par les articles 5, 3°, et 6 de la loi du 18 juillet 1997 modifiant la loi précitée, introduit par W. Claeys et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 décembre 1997 et parvenue au greffe le 31 décembre 1997, un recours en annulation des articles 5, 3^o, et 6 de la loi du 18 juillet 1997 modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé et la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions (publiée au *Moniteur belge* du 28 août 1997), qui remplacent les articles 5, alinéa 1er, 6^o, et 6, alinéa 1er, 6^o, de ladite loi du 10 avril 1990, a été introduit par W. Claeys, demeurant à 9831 Deurle, Antoon de Peseroeyelaan 16, A. Beerts, demeurant à 2990 Wuustwezel, Het Geleeg 6/1, J. Dolfeyn, demeurant à 5140 Sombreffe, rue Agnelée 26, P. Bleyfuesz, demeurant à 4000 Liège, rue Gaston Laboulle 10, et G. Berwouts, demeurant à 5140 Sombreffe, rue Potriau 37.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 31 décembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 janvier 1998.

Par ordonnance du 11 février 1998, la Cour a décidé que l'instruction aurait lieu en français.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 13 février 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 février 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 25 février 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 30 avril 1998.

Par ordonnance du 27 mai 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 30 décembre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 septembre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 octobre 1998 après avoir invité les parties à s'exprimer à l'audience, en termes aussi concrets, explicites et précis qu'il est possible, sur la présence ou l'absence de faits pertinents pour justifier la mesure critiquée, la *ratio legis* étant exposée dans les travaux préparatoires en termes allusifs et imprécis (*Doc. parl.*, Sénat, 1985-1986, n° 298-5, pp. 39 et 42, et 1988-1989, n° 775-1, pp. 3 et 13, n° 775-2, pp. 3, 6, 15, 17 et 32).

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 24 septembre 1998.

A l'audience publique du 21 octobre 1998 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Casteele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me E. Brewaeyns, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

1. L'article 5, alinéa 1er, 6°, et l'article 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage disposaient :

« Art. 5. Les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité, ainsi que les personnes qui siègent au conseil d'administration d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité doivent satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

6° ne pas avoir été, au cours des cinq années qui précèdent, membres d'un service de police ou d'un service public de renseignements, ni avoir exercé une des fonctions militaires ou une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi; »

« Art. 6. Les personnes engagées par une entreprise de gardiennage ou de sécurité ou qui travaillent pour le compte de ces entreprises, et les personnes affectées aux activités d'un service interne de gardiennage, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

6° ne pas avoir été, au cours des cinq années qui précèdent, membres d'un service de police ou d'un service public de renseignements, ni avoir exercé une des fonctions militaires ou une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi; ».

2. Depuis leur modification par la loi du 18 juillet 1997, qui fait l'objet du recours, ces dispositions énoncent :

« Art. 5. Les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité, ainsi que les personnes qui siègent au conseil d'administration d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité doivent satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

6° ne pas avoir été, au cours des cinq années qui précèdent, membres d'un service de police tel que défini par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, ou d'un service public de renseignements, tel que défini par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, ni avoir exercé une des fonctions militaires ou une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi; »

« Art. 6. Les personnes qui exercent, dans une entreprise de gardiennage, une entreprise de sécurité ou un service interne de gardiennage, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

6° ne pas avoir été, au cours des cinq années qui précèdent, membres d'un service de police tel que défini par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, ou d'un service public de renseignements, tel que défini par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, ni avoir exercé une des fonctions militaires ou une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi; ».

IV. *En droit*

- A -

Requête

Quant à la recevabilité

A.1.1. L'objection éventuelle selon laquelle certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 seraient simplement « confirmées » ou « interprétées » par celle du 18 juillet 1997 ne met pas en cause la recevabilité du recours puisque tout acte législatif est susceptible d'être contrôlé par la Cour, même lorsque l'intervention législative se limite à confirmer ou à reprendre une législation existante.

A.1.2. L'interdiction professionnelle attaquée par les requérants, militaires en service actif ou anciens militaires, est un élément du statut des membres de la force publique belge, en particulier des militaires. Leurs droits et obligations à la fin de leur carrière en service actif - à l'occasion de leur démission ou de leur retraite - sont déterminés par les dispositions législatives attaquées. Lorsqu'il a annulé l'arrêté royal pris sur la base de l'article 5, alinéa 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990 dans sa version initiale, le Conseil d'Etat a estimé que la loi constitue un élément de la situation juridique des titulaires des fonctions en cause. L'identification précise de ces fonctions, objet de l'arrêté attaqué, constitue un élément de la situation statutaire de ces titulaires.

Quant au fond

A.1.3. Excepté en ce qui concerne le délai de cinq ans, les dispositions attaquées confèrent au Roi un pouvoir discrétionnaire étendu. Instituant une interdiction professionnelle, elles constituent un élément du statut de la force publique.

A.1.4. Les droits fondamentaux en cause - le libre choix d'une activité professionnelle et le droit au travail, inscrits à l'article 23 de la Constitution, et le principe de légalité inscrit à l'article 182 de la Constitution - ont effet direct : ils imposent au législateur de réglementer lui-même la profession et de s'abstenir de toute délégation au pouvoir exécutif. Les arrêts n^{os} 23/96 et 34/96 ont annulé des dispositions dans lesquelles le législateur, soit avait établi des critères à ce point imprécis et incomplets qu'ils laissaient au Roi un pouvoir d'appréciation trop large, incompatible avec l'article 182 de la Constitution, soit avait porté une atteinte disproportionnée à la liberté du travail.

A.1.5. Les seuls critères mentionnés par la disposition en cause sont la notion sans doute objective de « fonction militaire ou publique » et couvrant notamment les miliciens (qui, selon une jurisprudence constante, sont (ont été) également des organes de l'Etat belge) et les militaires (qui sont occupés par d'autres employeurs en exécution de la loi relative à l'« utilisation de militaires », mais qui conservent leur qualité originaire de militaires). Les dispositions en cause ne permettent ni de déterminer quelles fonctions publiques précises et quels grades entrent en considération, ni si l'on peut mettre des corps entiers sur la liste.

A.1.6. A l'égard des militaires, le Roi dispose seulement d'un pouvoir d'exécution limité (article 182 de la Constitution). L'article 23 de la Constitution garantit aussi - à tous, cette fois - que seul le législateur lui-même peut réglementer et/ou limiter le libre choix d'une activité professionnelle. L'habilitation trop large conférée au Roi prive les requérants d'une double garantie constitutionnelle; elle affecte de façon disproportionnée et discriminatoire le libre choix d'une activité professionnelle et établit donc une discrimination au détriment des fonctionnaires et des militaires.

A.1.7. Les dispositions attaquées instituent un pouvoir discrétionnaire absolu à l'égard des militaires et des titulaires de fonction publique sans autre précision, alors que les autres catégories qu'elles visent sont désignées tout à fait précisément.

Dans le prolongement de ce qui précède, l'on constate une violation autonome des articles 10 et 11 de la Constitution lorsque l'on compare la situation des requérants à celle d'autres ressortissants (belges). Il existe sans doute une distinction objective, à savoir le fait d'exercer ou non une fonction publique ou militaire. Il est toutefois déraisonnable que ces seules qualités puissent constituer un motif admissible pour l'interdiction professionnelle. Si le législateur poursuit un objectif déterminé -le Conseil des ministres ne fournira qu'une explication *a posteriori* à ce sujet, puisque les travaux préparatoires de 1996-1997 n'en disent rien -, il est de toute manière manifestement déraisonnable de prévoir que tous les membres du secteur public peuvent entrer en ligne de compte pour l'interdiction professionnelle. La circonstance que le Roi déterminera Lui-même Ses propres critères n'est pas pertinente en l'espèce.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Les dispositions attaquées sont identiques à celles qui existaient précédemment, à savoir les articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage. La modification de la loi du 10 avril 1990 par la loi du 18 juillet 1997 est entièrement identique à celle insérée par la loi du 30 décembre 1996 dans la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, en exécution de laquelle fut pris l'arrêté royal du 28 septembre 1992 fixant les fonctions publiques et militaires visées à l'article 3, alinéa 1er, 6°, de la loi du 19 juillet 1991 précitée. La seule différence consiste en ce que la loi du 18 juillet 1997 a précisé ce qu'il fallait entendre par service de police ou de renseignement. A cette fin, il est renvoyé aujourd'hui à la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

Est irrecevable, le recours introduit contre une distinction instaurée par une disposition qui ne peut plus être attaquée *ratione temporis* par un recours en annulation. Sans doute le Conseil des ministres connaît-il la jurisprudence de la Cour, qui considère que lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne, cette circonstance, en principe, ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication, puisque le législateur manifeste ainsi sa volonté de légiférer en la matière. Il convient néanmoins d'attirer l'attention sur le fait que les parties requérantes sont également tenues de respecter les principes de bonne citoyenneté qui s'expriment dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. De ce qu'aucune action n'a été intentée contre la loi du 10 avril 1990, qui comportait une disposition identique à celle actuellement attaquée, il faut déduire que les requérants ont « tacitement renoncé » à leur droit de demander l'annulation d'une disposition identique.

Par son poids et l'importance des conséquences applicables *erga omnes*, l'annulation intéresse au premier chef l'ordre public. Il ne convient donc pas que la validité des lois, décrets et ordonnances demeure incertaine pendant une durée indéterminée en fonction de la rapidité mise par les parties à introduire un recours en annulation. Il découle de ce principe, qui doit être rattaché à la sécurité juridique, que le recours doit en tout état de cause être introduit, à peine d'irrecevabilité, dans les six mois de la publication de la norme litigieuse au *Moniteur belge*, et que cela vaut aussi, comme en l'espèce, pour des lois de confirmation.

Le recours est donc irrecevable *ratione temporis*.

A.2.2. Les dispositions attaquées portent sur le statut des entreprises de sécurité et de gardiennage, et de leur personnel, et non pas sur le statut des militaires. Seuls les anciens militaires peuvent être affectés, et même uniquement ceux qui exerçaient une fonction militaire voici moins de cinq (ou dix) ans.

L'intérêt de toutes les parties requérantes est indissolublement lié au contenu de l'arrêté royal qui doit donner exécution à la norme attaquée. Ce n'est que lorsque les requérants (individuels) figureront sur la liste des fonctions militaires ou publiques à fixer ou fixée par le Roi qu'ils pourront prétendre que la disposition législative contestée leur est applicable. Une disposition qui n'est pas applicable aux parties requérantes ne saurait leur causer le moindre préjudice, en sorte que le recours formé contre celle-ci est irrecevable. Aucune des parties requérantes ne démontre que sa situation serait susceptible d'être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

A.2.3. Aucune des parties requérantes ne peut démontrer qu'elle est soumise à l'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 28 septembre 1992 qui fixe les fonctions publiques et militaires qui sont (temporairement) incompatibles avec la participation aux activités d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité ni, partant, démontrer que par suite de l'arrêté d'exécution, elle serait affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

A.2.4. En ce qui concerne le premier moyen, il convient tout d'abord d'observer que la norme entreprise ne règle pas le statut des militaires mais bien les entreprises de gardiennage et de sécurité. Le simple fait qu'un ancien militaire ne puisse, pendant une période déterminée, ni agir ni être agréé comme dirigeant ou membre du personnel d'une telle entreprise ne signifie pas que l'on règle le statut des militaires.

Bien que l'article 182 de la Constitution réserve la compétence normative au législateur fédéral, il n'exclut pas que le législateur attribue un pouvoir d'exécution limité au Roi. Le législateur a fixé le principe général selon lequel les personnes qui ont exercé une fonction militaire pendant une période déterminée doivent attendre avant de pouvoir exercer une fonction dans une entreprise de gardiennage ou de sécurité. Au Roi n'est attribué que le pouvoir de limiter la notion de « fonction militaire ou publique », en établissant une liste. L'établissement d'une liste par le Roi ne peut que limiter le groupe cible. Une telle situation ne saurait désavantager les requérants. S'il est vrai que l'article 182 de la Constitution confie au législateur le soin de régler les droits et obligations des militaires, le Roi n'en puise pas moins dans l'article 107 de la Constitution le pouvoir de déterminer la portée de ces droits et obligations. Les normes attaquées, telles qu'elles existaient d'ailleurs précédemment, fixent le principe général. Certains anciens fonctionnaires publics ou militaires ne peuvent, pendant une période déterminée, exercer les fonctions précitées. La loi donne au pouvoir exécutif la compétence d'établir la liste des fonctions auxquelles cette interdiction s'applique. Le pouvoir exécutif confère donc un contenu concret à ce principe général. Il aurait d'ailleurs été constitutionnellement impossible que le législateur élabore en détail cette réglementation.

et l'organisation des services de l'administration générale et le statut du personnel qui y travaille, pour ce qui concerne les fonctionnaires civils, sont fixées par le Roi. Il s'agit ici d'une compétence réservée au Roi par la Constitution. Le législateur méconnaîtrait le principe de la séparation des pouvoirs s'il empiétait sur ce domaine, sauf pour les matières que la Constitution réserve à la loi.

A.2.5. Les requérants invoquent à tort l'article 23 de la Constitution. Cette disposition n'existait pas encore lors de l'adoption de la loi du 10 avril 1990. Elle n'est pas exécutoire en soi. En effet, elle ne saurait s'interpréter comme conférant un droit absolu. Les droits économiques et sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution n'ont aucun effet direct et leur respect ne saurait donc être poursuivi par voie de justice sur la simple base de leur inscription dans la Constitution. Il appartient au législateur de concrétiser ces droits et d'en fixer les conditions d'exercice. De même, l'obligation de *standstill* que cet article comporterait ne saurait être appliquée aveuglément. On pourrait opérer leur mise en balance avec, par exemple, l'intérêt général ou d'autres droits fondamentaux. Une mesure n'est donc contraire à l'article 23 de la Constitution que lorsque la violation est à ce point grave qu'elle rend impossible tout exercice d'une profession.

En fixant simplement un délai pendant lequel les ex-militaires ne peuvent exercer une fonction dans une entreprise de sécurité ou de gardiennage, le législateur n'a pas rendu impossible l'exercice d'une profession, il y a simplement apporté certaines restrictions.

A.2.6. L'objectif premier de la loi du 10 avril 1990 est de contrôler l'exercice de l'activité d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité en ne la rendant accessible qu'à des personnes dignes de confiance ayant suivi une formation adéquate.

Il n'appartient pas à la Cour de dire si un délai est déraisonnable ni d'apprécier si un autre délai est excessif, puisque ces questions relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur.

Il n'appartient pas à la Cour de préjuger de la manière dont la loi attaquée sera appliquée. Si large et imprécise soit-elle, l'habilitation donnée au Roi par les dispositions attaquées ne Lui permet nullement de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la mesure considérée. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler la mesure par laquelle le Roi aurait excédé l'habilitation qui Lui a été conférée.

A.2.7. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir qu'il est discriminatoire de porter la période de référence de cinq à dix ans lorsque le fonctionnaire ou le militaire concerné a été révoqué ou démis d'office.

La révocation est la peine disciplinaire la plus lourde pour les fonctionnaires, ce qui indique que le fonctionnaire concerné a pour le moins présenté un comportement irrégulier. Le législateur pouvait donc imposer un délai plus long avant que cet ancien fonctionnaire public puisse exercer une fonction dans une entreprise de gardiennage.

La démission d'office est fréquemment appliquée lorsqu'un fonctionnaire ne remplit plus les conditions en matière de droits politiques ou d'aptitude physique, ou lorsqu'il est reconnu définitivement inapte à la profession, entre autres à la suite de signalements négatifs. De même, la cessation définitive des fonctions est prévue lorsque le fonctionnaire se trouve dans un cas où l'application des lois civiles et des lois pénales entraîne la cessation des fonctions. Il en va de même du fonctionnaire qui est révoqué à la suite d'une procédure disciplinaire.

Mémoire en réponse de W. Claeys et autres

A.3.1. Le Conseil des ministres confond deux affaires en se référant à la loi sur les détectives (qui a fait l'objet d'un autre recours en annulation, dans l'affaire portant le numéro 1145 du rôle) et en répondant à un moyen qui, invoqué dans l'autre affaire, ne l'est pas ici, faute pour la norme attaquée de contenir une disposition identique. Hormis l'interdiction faite à certaines personnes d'exercer certaines fonctions, l'on ne voit pourtant

pas

10

de

similitude entre les deux affaires; l'arrêt n° 37/98, rendu dans l'affaire portant le numéro 1145 du rôle, ne permet d'ailleurs pas de répondre correctement, par analogie, aux griefs des requérants.

A.3.2. L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* ne saurait être admise. Dans son arrêt n° 81/95, la Cour a estimé que même en supposant que la disposition en question soit une disposition interprétative, la Cour n'en serait pas dispensée pour autant d'examiner sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Cela vaut également pour des dispositions de confirmation.

La modification de la Constitution du 31 janvier 1994, qui a inséré l'article 23 de la Constitution, a du reste pour effet que le législateur du 18 juillet 1997 devait prendre en compte d'autres normes que celles existant en 1990. L'ordre public requiert qu'un juge saisi dans les délais se prononce sur une requête.

L'arrêt n° 37/98, enfin, a rejeté une exception analogue.

A.3.3. La défense du Conseil des ministres en matière d'intérêt manque en droit et en fait. Le législateur a accordé au Roi des compétences illimitées. Par voie de conséquence, les requérants individuels peuvent figurer d'un jour à l'autre sur une liste établie par le Roi. Ce risque est réel, surtout lorsqu'on se rend compte que certains requérants viennent d'être mis à la retraite ou se trouvent à un an de leur mise à la retraite. Si le législateur n'avait pas octroyé cette compétence au Roi, le risque d'encourir une interdiction professionnelle serait inexistant. L'avantage qui découle d'un arrêt d'annulation est donc évident. L'arrêt d'annulation permet d'établir *de jure* que la liste existante est illégale. Cet avantage bénéficie aux membres des associations qui figurent d'ores et déjà sur la liste de l'interdiction professionnelle. Certains membres des associations étaient déjà repris *de facto* sur la liste de l'arrêté royal annulé. L'arrêt d'annulation fera apparaître que cette liste, déjà jugée illégale, est aussi inconstitutionnelle.

L'arrêt n° 37/98 a admis le point de vue des requérants.

A.3.4. Pour ce qui concerne le « premier » moyen, les parties requérantes ont déjà démontré dans leur requête que la disposition attaquée constitue un élément substantiel du statut des militaires.

La défense du Conseil des ministres est mal fondée, pour plusieurs motifs. En l'occurrence, les militaires font l'objet d'une interdiction professionnelle. Le fait que le Roi fixe le statut des fonctionnaires n'est donc pas pertinent en l'espèce. Puisque le législateur a instauré un principe général selon lequel tous les militaires peuvent figurer sur la liste d'interdiction, les dispositions législatives litigieuses sont certainement déraisonnables de par la généralité de la catégorie frappée d'interdiction. L'article 23 de la Constitution peut effectivement être invoqué (arrêt n° 34/96) pour une loi datant de 1997.

L'arrêt n° 37/98 a admis ces différents éléments.

A.3.5. L'on ne saurait admettre que le délai fixé par la loi attaquée vise, selon l'argument invoqué par le Conseil des ministres, à ne permettre l'accès à la profession qu'à des personnes fiables ayant suivi une formation adéquate. Cet argument est incohérent et insultant car si les militaires, serviteurs de l'Etat par excellence, étaient considérés par le législateur comme n'étant pas fiables, ils ne satisferaient pas aux conditions de recrutement ou devraient être démis de leur fonction. Est également fiable le militaire à qui une démission honorable est accordée : il ne le devient pas, subitement, cinq ans après. L'illogisme est d'autant plus grand que les anciens militaires, occupés par une entreprise de gardiennage lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1990, ne devaient pas satisfaire à la condition critiquée.

A.3.6. L'argument tiré de la formation inadéquate n'est pas davantage fondé, que l'on considère qu'il s'agisse de la formation acquise à l'armée ou de la formation prévue par la loi de 1990, laquelle est pourtant également dispensée aux anciens militaires.

A.3.7. Enfin, la circonstance que les arrêtés d'application ne seraient pas discriminatoires ne suffit pas à justifier que le législateur délègue une matière que la Constitution lui réserve.

A.3.8. Quant à une transposition, dans la présente affaire, de la jurisprudence de l'arrêt n° 37/98, par lequel la Cour a rejeté un recours en annulation dirigé contre une disposition analogue de la loi sur les détectives, elle ne se justifie pas. La motivation élaborée en l'espèce, fondée sur le danger d'une violation de la vie privée et sur la circonstance que l'interdiction ne vise que les personnes investies d'une compétence de police qui peuvent avoir accès à des données à caractère personnel ou confidentiel, de telle sorte que seuls les militaires se trouvant dans cette situation puissent faire l'objet de l'interdiction professionnelle critiquée, n'est pas transposable ici puisque le Conseil des ministres n'avance qu'une seule justification (la fiabilité des personnes et leur formation), différente de celle retenue par la Cour, que les travaux préparatoires n'en fournissent pas d'autre et qu'il n'appartient ni au Conseil des ministres ni à la Cour de procéder, *a posteriori*, à une substitution de motifs.

A.3.9. La loi de 1990 ne prévoyant qu'un seul délai (cinq ans) et non deux (cinq et dix ans) comme la loi de 1991 sur les détectives, la réponse du Conseil des ministres au second moyen est sans objet : les requérants n'ont en effet invoqué qu'un seul moyen.

- B -

Quant à l'étendue du recours

B.1.1. Les parties requérantes demandent, en ordre principal, l'annulation des articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, l'un modifié et l'autre remplacé par les articles 5, 3°, et 6 de la loi du 18 juillet 1997, et, à titre subsidiaire, l'annulation des mots « ni avoir exercé une des fonctions militaires ou une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi » apparaissant dans les articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, précités. Elles demandent également l'annulation des articles 5, 3°, et 6 de la loi du 18 juillet 1997.

B.1.2. Même si les parties requérantes demandent l'annulation de l'ensemble des articles 5, 3°, et 6 de la loi du 18 juillet 1997, la Cour constate que les moyens sont exclusivement dirigés contre les articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990, modifiée par la loi du 18 juillet 1997, en tant que ces dispositions visent des fonctions militaires ou publiques. Le recours est dès lors limité en conséquence.

Quant à la recevabilité du recours

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours parce que les dispositions attaquées sont identiques à des dispositions antérieures de la loi du 10 avril 1990 que les requérants n'ont pas attaquées en temps utile.

B.2.2. Il ressort certes de la comparaison entre les nouveaux articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, et les articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, originaires, de la loi du 10 avril 1990 que le législateur a reproduit dans les dispositions attaquées la lettre ou du moins le contenu des dispositions antérieures. Il n'en a pas moins reconsidéré la législation relative à cette matière. La circonstance qu'il a, dans une législation nouvelle, repris une disposition ancienne ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

L'exception est rejetée.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.3.3. Les requérants sont des militaires en service actif ou d'anciens militaires. Ils peuvent être directement et défavorablement affectés dans leur situation par une disposition qui habilite le Roi à désigner leurs fonctions parmi celles dont les titulaires ne peuvent, durant une période de cinq ans à compter du terme de celles-ci, exercer de fonction dans une entreprise de gardiennage ou de sécurité ou dans un service interne de gardiennage.

Par contre, ils ne justifient pas d'un intérêt à l'annulation de ces dispositions en tant que celles-ci habiliter le Roi à appliquer les mêmes interdictions à d'autres que ceux qui ont exercé des fonctions militaires. La Cour n'examine donc pas les dispositions entreprises en tant qu'elles habiliter le Roi à désigner d'autres fonctions publiques.

Quant au fond

B.4.1. Selon le moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 23, alinéa 3, 1^o, et 182 de la Constitution, les dispositions attaquées habiliteraient à tort le Roi à porter atteinte, à l'égard des titulaires d'une fonction militaire qu'Il désigne, au libre choix d'une activité professionnelle et au principe de légalité consacrés par les dispositions constitutionnelles précitées.

B.4.2. Les travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1990 font état de l'intention de « pourvoir les entreprises et services exerçant des activités de gardiennage et de sécurité d'une réglementation spécifique et restrictive » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n^o 775-1, p. 1) en évitant toute possibilité de concurrence avec les services de police et en garantissant la sécurité des citoyens et des institutions (*idem*, 1985-1986, n^o 298-1, p. 26).

La discussion relative à l'article 5 initial de la loi du 10 avril 1990 - disposition qui correspond en grande partie à l'article 5 nouveau qui fait partiellement l'objet du recours - fait apparaître que cette disposition vise « à garantir que l'administration ou la gestion de ces entreprises repose entre les mains de personnes qui fournissent toutes les garanties d'intégrité et de compétence professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n^o 775-1, p. 11) et à « empêcher une imbrication trop étroite entre industries de sécurité et corps de police officiels, ou fonctionnaires chargés de tâches de police administrative ou judiciaire » (*idem*, n^o 775-1, p. 12; dans le même sens, n^o 298-5, pp. 39 et 42, n^o 775-1, p. 3, et n^o 775-2, pp. 6 et 15), les exemples

étrangers ayant démontré que des liens trop étroits doivent absolument être évités (*idem*, n° 775-1, p. 12).

Il a été jugé délicat de laisser passer sans transition au secteur privé des officiers ou des personnes qui disposent souvent d'informations confidentielles et de permettre que s'établissent ainsi des relations inopportunes (*idem*, n° 775-1, p. 13, et 775-2, pp. 3, 17 et 32); l'on a aussi considéré qu'il n'était pas tolérable que l'autorité pourvoie les entreprises de personnel formé par elle (*idem*, n° 775-1, p. 3).

L'article 6 établit, pour le personnel d'exécution, des conditions qui sont en grande partie parallèles à celles qui valent pour le personnel de direction.

B.4.3. La loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage vise notamment les activités de protection de personnes ou de biens (article 1er, § 1er). La loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées interdit notamment « toute [...] organisation de particuliers dont l'objet est de recourir à la force, ou de suppléer l'armée ou la police [...] » (article 1er, alinéa 1er). Il ressort de ces termes que l'activité des entreprises de gardiennage et de sécurité, même si elle ne comporte pas le recours à la force, entrerait au moins en grande partie dans le champ d'application de la loi sur les milices privées si l'article 1er, alinéa 2, de celle-ci, ajouté par la loi du 10 avril 1990, ne disposait que l'interdiction ne s'applique pas aux entreprises de gardiennage et aux entreprises de sécurité visées par ladite loi. Cette exception s'explique par le souci, non de lever pour ces entreprises l'interdiction de principe portée par la loi sur les milices privées, mais de les soumettre à des restrictions spécifiques. Ces restrictions se situent donc dans un domaine qui est déjà largement soustrait aux libertés de l'entreprise et du travail par une interdiction de principe dont la constitutionnalité n'est pas critiquée, et ne paraît pas critiquable pourvu que l'interprétation de l'article 1er de la loi de 1934 demeure dans les limites requises par les nécessités de l'ordre public.

Lorsque le législateur entend protéger les libertés contre les dangers qui peuvent être liés à l'activité des entreprises de sécurité et de gardiennage, imposer des conditions d'accès tenant à la moralité, aux antécédents professionnels, à la formation et à l'expérience constitue un moyen propre à cette fin.

B.4.4. En tant qu'elle vise, de manière générale, les anciens militaires, la mesure est toutefois disproportionnée à l'objectif qu'elle poursuit. En effet, le souci d'éviter que des renseignements confidentiels détenus par l'autorité soient communiqués à des entreprises privées, que des rapports suspects soient établis entre la première et les secondes et que celles-ci bénéficient indûment de la formation dispensée à ses agents par la première n'est pertinent qu'en ce qui concerne les fonctions de police et de renseignement de l'armée. Il ne l'est donc pas au point d'habiliter sans restriction le Roi à établir l'interdiction en cause vis-à-vis de la généralité des militaires alors que la formation et l'activité de bon nombre d'entre eux ont été étrangères à celles des services de police et de renseignement. L'argument, produit pour la première fois à l'audience, en réponse aux questions de la Cour, selon lequel il serait imprudent de laisser des services de sécurité recruter des éléments qui ont été formés à des techniques agressives et n'ont pas eu le temps de s'en déshabituer, justifie encore moins une habilitation aussi générale que celle qui résulte de la loi critiquée.

B.5. Le moyen, en tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est fondé; en tant qu'il est pris de la violation de ces dispositions combinées avec les articles 23 et 182 de la Constitution, il ne peut conduire à une annulation plus large et ne doit pas être examiné.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans les articles 5, alinéa 1er, 6°, et 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, modifiés par la loi du 18 juillet 1997, les mots « une des fonctions militaires ou »;

- annule, dans les mêmes dispositions, les mots « ni avoir exercé [...] une des fonctions publiques figurant sur une liste arrêtée par le Roi », en tant que ces termes comprennent les fonctions militaires.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 décembre 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior