

Numéro du rôle : 5510
Arrêt n° 120/2013 du 7 août 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6, alinéa 1er, 1°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, des juges L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite R. Henneuse, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 221.192 du 25 octobre 2012 en cause de M.N. contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 novembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6, alinéa 1er, 1°, de la loi du 10 avril 1990 sur la sécurité privée et particulière viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que le principe général d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il prévoit qu'une personne qui a été condamnée à une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit sa durée, du chef d'une infraction en matière de coups et blessures volontaires, ne peut se voir délivrer une carte d'identification d'agent de gardiennage, alors que tel n'est pas le cas si une personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement inférieure à 6 mois du chef de toute autre infraction, exception faite de celles visées spécifiquement par la même disposition ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- M.N.;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 29 mai 2013 :

- ont comparu :
 - . Me A. Leboutte *loco* Me H. Deckers, avocats au barreau de Liège, pour M.N.;
 - . Me P. Crabbé *loco* Me B. Renson, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M.N. a été condamné par un jugement du 11 juin 2001 à une peine de 15 jours d'emprisonnement avec sursis de trois ans et à une amende de 50 francs (x 200) du chef de coups et blessures volontaires. Il demande au Conseil d'Etat l'annulation d'une décision du directeur de la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur qui refuse de lui accorder la carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage qu'il a demandée. Le refus est fondé sur l'article 6, alinéa 1er, 1°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière qui, notamment, prévoit que les personnes qui ont été condamnées, même avec sursis, à une peine d'emprisonnement de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque, à un emprisonnement ou à une autre peine du chef de coups et blessures volontaires ou des autres délits énumérés par cette disposition ne peut exercer les fonctions de gardiennage précisées par celle-ci.

Devant le Conseil d'Etat, M.N. fait notamment valoir que l'article 6 précité crée une discrimination entre personnes condamnées à une peine de prison de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque et personnes condamnées à une peine de prison, même inférieure à six mois, du chef d'infractions spécifiques, dont celles de coups et blessures volontaires.

Constatant que l'article 6 traite ainsi différemment les personnes condamnées pour avoir commis une des infractions qu'il précise, parmi lesquelles les coups et blessures volontaires, qui sont écartées des fonctions de gardiennage quelle que soit la peine prononcée, et celles qui sont condamnées pour avoir commis une autre infraction, qui ne sont écartées de ces fonctions que si la peine infligée est d'au moins six mois d'emprisonnement, le Conseil d'Etat adresse à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. M.N. rappelle les faits de l'espèce et expose que la disposition en cause distingue la situation de l'agent de gardiennage qui a été condamné à une peine de prison de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque de celle de l'agent qui a été condamné à une peine de prison, même inférieure à six mois, du chef d'infractions spécifiques, dont celle relative aux coups et blessures volontaires. Il estime que cette différence de traitement n'est justifiée ni objectivement ni de manière proportionnée, la disproportion résultant de ce que la disposition en cause ne tient compte ni des circonstances dans lesquelles est intervenue la condamnation, ni de l'ancienneté des faits et de ce qu'elle aboutit à sanctionner plus durement un candidat qui aurait été condamné à une peine d'emprisonnement de moins de six mois pour coups et blessures volontaires qu'un candidat qui aurait été condamné à une peine de prison de moins de six mois pour des faits qui seraient intrinsèquement plus graves que des coups et blessures volontaires.

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle les faits de l'espèce et les modifications dont la disposition en cause a fait l'objet. Dès l'origine, le législateur a entendu soumettre l'activité des services de gardiennage à des conditions strictes, compte tenu de ce que leurs interventions sont en rapport étroit avec l'ordre public; il instaura une différence entre les catégories de candidats à une fonction dans de tels services, en fonction des infractions pour lesquelles ils auraient encouru des condamnations. Les lois des 18 juillet 1997, 9 juin 1999 et 10 juin 2001 ont étendu la liste de ces infractions, cette dernière visant les coups et blessures volontaires ayant entraîné un emprisonnement de trois mois au moins; la loi du 7 mai 2004 a étendu la liste des peines à d'autres peines que l'emprisonnement et celle du 1er mars 2007 a supprimé la limite minimale de la peine d'emprisonnement pour coups et blessures volontaires.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, il ne peut y avoir de différence de traitement, contrairement à ce qu'estime le juge *a quo*, dès lors que la disposition en cause s'applique à toutes les personnes souhaitant exercer une fonction d'exécution dans un service de gardiennage.

A.2.3. Il estime que si des personnes souhaitant être agréées comme agents de gardiennage se trouvaient dans des situations différentes en raison de sanctions pénales encourues dans le passé, cette différence de traitement serait justifiable. Le législateur a en effet entendu, en adoptant la loi du 9 juin 1999, que le personnel des entreprises en cause présente des garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pour exercer des fonctions orientées vers le maintien de l'ordre public. Les arrêts n^{os} 124/98 et 106/2011 ont reconnu qu'un tel but était légitime et le critère retenu par la loi est objectif.

A.2.4. Selon le Conseil des ministres, les mesures inscrites dans la disposition en cause ne sont pas manifestement disproportionnées eu égard au but poursuivi. Toutes les conditions prévues par la loi visent à s'assurer que les intéressés auront l'attitude appropriée lorsqu'ils exerceront leurs fonctions. Les différentes modifications apportées à la loi du 10 avril 1990 en cause montrent que ce souci est resté constant. Il s'est aussi manifesté dans les mesures d'exécution de la loi, de sorte que l'on doit considérer que la différence de traitement en cause trouve son fondement dans le profil de l'agent de gardiennage, les différentes infractions mentionnées par la loi constituant toujours une contre-indication au profil recherché : les condamnations, même légères, pour coups et blessures volontaires indiquent qu'il existe un doute sur la capacité des intéressés à réagir à un comportement agressif, tandis que les condamnations de six mois ou plus indiquent des faits graves qui nuisent à la crédibilité de la personne. Si, *a contrario*, une interdiction globale avait été prévue pour toutes personnes ayant été condamnées à une quelconque peine correctionnelle, le législateur aurait adopté une mesure qui n'aurait pas été justifiable, parce qu'elle aurait abouti à exclure des personnes condamnées à de faibles peines pour des infractions n'ayant aucun rapport avec le profil recherché.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 6, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi du 8 mars 2010 et qui est applicable aux faits dont le juge *a quo* est saisi. Il dispose :

« Les personnes qui exercent, dans une entreprise, service ou organisme, visé à l'article 1er, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1^o ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une peine d'emprisonnement de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque, à un emprisonnement, ou à une autre peine du chef de vol, recel, extorsion, abus de confiance, escroquerie, faux en écritures, coups et blessures volontaires, attentat à la pudeur, viol ou d'infractions visées aux articles 379 à 386^{ter} du Code pénal, à l'article 227 du Code pénal à l'article 259^{bis} du Code pénal, à l'article 280 du Code pénal, aux articles 323, 324 et 324^{ter} du Code pénal, dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et ses arrêtés d'exécution, la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions et ses arrêtés d'exécution, ou la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ou la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui exercent des activités visées à l'article 1er, alinéa 1er, §§ 1er, 6^o, 6 et 8, ne peuvent avoir été condamnées, même avec sursis, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle consistant en une amende, une peine de travail ou une peine de prison.

Les personnes qui, à l'étranger, ont été condamnées à une peine de même nature par un jugement coulé en force de chose jugée, sont réputées ne pas satisfaire à la condition fixée ci-dessus.

Toute personne qui ne satisfait plus à cette condition à la suite d'un jugement coulé en force de chose jugée est tenue d'en informer immédiatement les personnes qui assurent la direction effective de l'entreprise, du service ou de l'organisme.

L'entreprise, service ou organisme est tenu de prévenir immédiatement le Ministre de l'Intérieur dès qu'il ou elle a connaissance du fait qu'une personne ne satisfait plus à cette condition à la suite d'un jugement coulé en force de chose jugée, et doit immédiatement mettre fin à toute tâche remplie par cette personne dans cette entreprise, service ou organisme ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6, alinéa 1er, 1^o, précité, en ce qu'il crée, parmi les personnes entendant exercer une des fonctions de gardiennage qu'il vise, une différence de traitement entre celles qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit la durée, du chef de coups et blessures volontaires et celles qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à six mois et pour une infraction quelconque à l'exception des coups et blessures volontaires et des autres infractions énumérées par la disposition en cause : seules les secondes peuvent être autorisées à exercer les fonctions de gardiennage définies par cette disposition.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la loi crée ainsi une différence de traitement, même si elle s'applique à tous les candidats à une des fonctions qu'elle vise.

B.3. Les conditions de sécurité fixées à l'article 6 de la loi en cause pour le personnel non dirigeant des entreprises, services et organismes visés à l'article 1er de cette loi visent à assurer que ces personnes soient fiables.

B.4. Dès l'origine, le législateur a entendu que les activités de gardiennage et de sécurité soient pourvues d'une réglementation stricte et restrictive en considération de ce que le maintien de l'ordre public est au premier chef une responsabilité de l'autorité publique (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, p. 1).

L'exigence de fiabilité évoquée plus haut et liée à cette préoccupation du législateur s'est traduite par la définition des conditions d'exercice des activités en cause, tant en ce qui concerne le personnel dirigeant qu'en ce qui concerne le personnel d'exécution; les articles 5 et 6 de la loi du 10 avril 1990, applicables respectivement à chacune de ces deux catégories de personnes et rédigés de manière analogue, exigent, notamment, que les intéressés n'aient pas encouru les condamnations pénales définies par ces dispositions. Ce régime a été préféré à celui dans lequel aurait été exigée une condition d'être de bonne conduite, vie et mœurs et d'en rapporter la preuve annuellement et ce, à la suite d'une observation du Conseil d'Etat indiquant que « mieux vaudrait préciser que les personnes concernées ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine dépassant un certain taux du chef d'infraction contre les biens ou de violence contre les personnes » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, p. 52). Il fut dès lors décidé de compléter par un critère de condamnation pénale général l'énumération des délits du chef desquels les intéressés ne peuvent être condamnés; le législateur indiqua à cette occasion :

« [...] Une énumération de délits déterminés est toujours limitative et fait courir le danger que des personnes condamnées à des peines privatives de liberté par des délits non repris dans la liste puissent néanmoins assurer la gestion d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité ou y être recrutés, bien que ces personnes n'aient pas le degré de moralité requis » (*ibid.*, p. 12).

Le législateur a exprimé le même souci de fiabilité évoqué en B.3 lorsqu'il a modifié l'article 6 pour y compléter, à plusieurs reprises, la liste des infractions qu'il vise (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001 et 50-2329/001, p. 25).

B.5.1. La mesure en cause, qui repose sur un critère objectif, est pertinente au regard de l'objectif de fiabilité poursuivi par le législateur; il n'est en effet pas déraisonnable de considérer que des personnes qui ont été condamnées à un emprisonnement, quelle qu'en soit la durée, ou à une autre peine, du chef de coups et blessures volontaires représentent, s'il leur est permis d'exercer une activité connexe à celle du maintien de l'ordre public, un danger plus grand que des personnes ayant été condamnées à un emprisonnement, d'une durée supérieure à six mois, pour certaines autres infractions.

B.5.2. A cet égard, les travaux préparatoires de la loi du 10 juin 2001 qui modifia, notamment, les articles 5 et 6 de la loi du 10 avril 1990 pour étendre la liste des délits qu'ils visent et y inclure ceux conduisant leur auteur à se voir condamnés à un emprisonnement d'au moins trois mois du chef de coups et blessures volontaires, indiquent :

« La pratique a démontré qu'il est essentiel de compléter l'énumération contenue à l'article 5, alinéa 1er, 1° de la loi par un certain nombre de délits qui sont considérés comme particulièrement graves dans le chef de personnes qui exercent des activités dans le cadre de la présente loi. L'objectif est d'exclure de ce secteur professionnel les personnes qui ont encouru une quelconque condamnation du chef de recel ou de racisme. Ceci est également valable pour quiconque a subi une condamnation à une peine de prison d'au moins trois mois, du chef de coups et blessures volontaires. [...]

[...]

Art. 6.

[...] Les raisons fondant le changement de ces dispositions sont identiques à celles évoquées pour justifier la modification de l'article 5, alinéa 1er, 1° » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1142/001, p. 10; dans le même sens, *ibid.*, DOC 50-1142/004, pp. 21 et 22).

B.5.3. La même préoccupation a encore été exprimée lors des travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2007 portant des dispositions diverses, dont est issue la disposition en cause telle qu'elle est reproduite en B.1.

« Art. 442.

Cet article vise à modifier l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 précitée contenant les conditions auxquelles un membre du personnel d'exécution d'une entreprise, d'un service ou d'un organisme doit satisfaire.

Une première modification vise à supprimer la condition d'absence de condamnation à une peine de prison de trois mois au moins pour des faits de coups et blessures volontaires et à la remplacer par une interdiction de condamnation à quelconque peine, même avec sursis, du chef de coups et blessures volontaires.

On estime essentiel que les membres du personnel d'exécution soient des personnes présentant un profil adapté à l'exercice de leurs activités et n'aient donc pas fait l'objet d'une condamnation, même avec sursis, pour des faits de coups et blessures volontaires. En effet, pareille condamnation démontre le caractère violent de l'intéressé ainsi que son incapacité à faire preuve de réserve et à pouvoir exercer sa fonction sans avoir recours à la violence.

Les personnes ayant été condamnées à une peine de prison moindre ou à une quelconque peine pour des faits de coups et blessures volontaires sont en pratique déjà repoussées, mais sur la base de la non-satisfaction aux conditions de sécurité (article 6, alinéa 1er, 8°, de la loi) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 225; dans le même sens, *ibid.*, DOC 51-2788/010, pp. 3, 4 et 7).

B.6. Le législateur a pu considérer qu'une condamnation pour coups et blessures volontaires, quelle que soit sa durée, était de nature, davantage qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement pour certaines autres infractions, à faire apparaître que les intéressés ne présentent pas les qualités requises pour exercer les fonctions en cause. La disposition litigieuse n'a pas d'effets disproportionnés, compte tenu de ce qu'elle est de nature à protéger une valeur essentielle, à savoir l'intégrité physique des personnes.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6, alinéa 1er, 1°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 août 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse