

Numéro du rôle : 5961
Arrêt n° 125/2015 du 24 septembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 4 et 5 de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, introduit par la SPRL « Reka Security » et Zylkyf Reka.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 2014 et parvenue au greffe le 22 juillet 2014, un recours en annulation des articles 4 et 5 de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière (publiée au *Moniteur belge* du 23 janvier 2014) a été introduit par la SPRL « Reka Security » et Zylkyf Reka, assistés et représentés par Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 10 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 juin 2015.

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. *En droit*

- A -

A.1.1. La SPRL « Reka Security » et Zylkyf Reka, gérant de cette SPRL, demandent l'annulation de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, en particulier ses articles 4 et 5, modifiant l'article *4bis* et insérant un article *4quater* dans la loi du 10 avril 1990 précitée.

La première partie requérante justifie son intérêt à agir par le fait qu'elle est une société active dans le domaine de la sécurité privée et que la modification des conditions d'autorisation ou d'agrément des entreprises et organismes de gardiennage lui fait directement grief en lui imposant de nouvelles conditions afin de continuer à bénéficier de son agrément ou de son autorisation en qualité d'entreprise de gardiennage.

Le deuxième requérant justifie son intérêt à agir par le fait qu'il est gérant d'une société active dans le domaine du gardiennage et de la sécurité privée et que le durcissement des conditions d'octroi et de retrait des agréments nécessaires à la société lui cause grief.

Les parties requérantes relèvent qu'en 2011, la ministre de l'Intérieur avait décidé de retirer l'agrément de la première partie requérante en raison du fait qu'elle ne répondait plus aux conditions légales de sécurité conditionnant l'octroi de l'agrément en tant qu'entreprise de gardiennage. Cette décision était motivée par le fait

qu'elle avait des dettes sociales et fiscales et ne répondait dès lors plus aux conditions de sécurité. Les parties requérantes ont introduit un recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat contre cette décision. Par son arrêt n° 217.829 du 9 février 2012, « BVBA Reka Security - Zylkyf Reka », le Conseil d'Etat a prononcé la suspension de l'acte attaqué. Selon les parties requérantes, le Conseil d'Etat a clairement sanctionné l'absence de lien entre l'existence de dettes sociales et fiscales et l'absence de garanties quant à la qualité du travail fourni, en particulier en ce qui concerne la sécurité publique. La loi attaquée oblige à présent à retirer ou à ne pas renouveler l'agrément d'une société qui aurait des dettes fiscales ou sociales ou à refuser qu'elle soit agréée lorsque le gérant, le titulaire du pouvoir d'engagement ou le titulaire du pouvoir de contrôle a eu, au cours des trois années écoulées, des dettes fiscales ou sociales, sans que le moindre lien avec la qualité du travail fourni, en particulier les garanties du respect de la sécurité publique, ne soit requis ou ne doive être établi. La situation des parties requérantes est ainsi directement visée par la loi attaquée.

A.1.2. Le Conseil des ministres apporte un certain nombre de précisions concernant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 217.829 du 9 février 2012. Le Conseil d'Etat a suspendu la décision du ministre de l'Intérieur parce que la décision attaquée ne motivait pas suffisamment en quoi l'existence de dettes sociales et/ou fiscales avait un impact négatif sur la qualité des services offerts. Le respect des dispositions sociales et fiscales n'étant pas visé par les conditions de sécurité, le Conseil d'Etat a logiquement suspendu l'acte attaqué. Il a considéré qu'en l'espèce, la pertinence des manquements pour évaluer la qualité des activités de gardiennage exercées par la première partie requérante n'était pas démontrée. Selon le Conseil des ministres, la question soumise à la Cour s'inscrit dans un contexte totalement différent. Il ne s'agit pas de l'existence ou non d'un lien causal entre les conditions de sécurité d'une part et le respect des obligations fiscales et sociales d'autre part, mais de la prise en compte des manquements aux obligations sociales et fiscales pour l'octroi ou le maintien de l'agrément. L'arrêt du Conseil d'Etat ne remet pas en cause le fait de tenir compte de ce type de manquements.

A.1.3. Les parties requérantes répondent au Conseil des ministres que l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 2012 cité est pertinent pour analyser la proportionnalité des dispositions attaquées dès lors qu'il pose ouvertement la question du lien entre le fait d'avoir des dettes sociales ou fiscales et celui de ne plus répondre aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice d'une profession dans le secteur du gardiennage. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne sanctionne pas seulement le défaut de motivation de l'acte attaqué mais également l'absence de fondement légal sur la base duquel la décision attaquée aurait pu être prise. Avant la loi attaquée, les dettes sociales et fiscales pouvaient déjà être prises en considération pour refuser ou retirer l'agrément, mais uniquement dans la mesure où elles impliquaient un risque quant à la qualité et la continuité des services de gardiennage. Or, la loi attaquée permet désormais de ne plus lier l'existence de dettes sociales ou fiscales à un tel risque.

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, les articles 80 et 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée d'avoir pour but de permettre une concurrence plus loyale dans le secteur du gardiennage et de lutter contre la fraude fiscale et sociale dans ce domaine en introduisant dans la loi du 10 avril 1990 des moyens luttant contre les entreprises du secteur déposant le bilan et faisant aveu de faillite en vue de recréer immédiatement une autre entreprise lorsqu'elles sont durement sanctionnées, afin d'éviter la mise en œuvre de ces sanctions. Elles estiment que les mesures introduites créent une différence de traitement entre les entreprises actives dans le secteur du gardiennage et les entreprises actives dans d'autres secteurs et entre les personnes exerçant des fonctions de direction dans une entreprise active dans le secteur du gardiennage et les personnes exerçant une fonction de direction dans une entreprise active dans un autre secteur, alors pourtant qu'il n'existe aucun rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé par le législateur.

Les parties requérantes relèvent que seules les entreprises actives dans le domaine de la sécurité privée devront, pour obtenir le renouvellement de leur autorisation, démontrer non seulement ne pas avoir de dettes fiscales ou sociales ou de dettes en vertu de la loi du 10 avril 1990 en tant qu'entreprise, mais qu'elles devront également démontrer qu'aucun des gérants ou des personnes ayant la gestion, le pouvoir d'engagement ou le

pouvoir de contrôle de l'entreprise n'a eu de dettes fiscales, sociales ou de dettes en vertu de la loi du 10 avril 1990 ou de ses arrêtés d'exécution au cours des trois années écoulées. De même, seules les personnes souhaitant exercer un poste de direction au sein d'une entreprise active dans le domaine de la sécurité devront démontrer, pour y être autorisées, qu'elles remplissent toutes les conditions imposées par la loi attaquée, notamment l'absence de passif fiscal ou social au cours des trois années précédentes.

Les parties requérantes admettent que le domaine d'activité de l'entreprise, à savoir le domaine de la sécurité privée, peut constituer un critère objectif et raisonnable de distinction entre ces entreprises et les personnes qui les dirigent, d'une part, et les autres entreprises ainsi que leurs dirigeants, d'autre part. Il s'agit d'un domaine particulier d'activité soumis à une autorisation préalable, qui peut être considéré comme objectivement différent des autres secteurs. Cependant, si le critère de distinction repose sur le fait que ces entreprises ou ces personnes exercent leurs activités dans une profession réglementée, il faut constater que l'obligation d'absence de dettes fiscales ou sociales n'est pas imposée à toute personne souhaitant exercer une profession réglementée. D'autres professions qui s'exercent dans des secteurs d'activités sensibles ne sont pas soumises à cette obligation, par exemple les comptables ou comptables-fiscalistes, les agents immobiliers, les avocats, les notaires, les huissiers de justice. Si des professions réglementées amenées à recevoir des sommes d'argent pour le compte de tiers ne se voient imposer aucune condition d'absence de dettes fiscales ou sociales au titre d'accès à ou de maintien du droit d'exercer la profession, les parties requérantes ne voient pas pourquoi elles se voient imposer une telle condition du fait de leur profession. Le législateur n'a pas démontré la pertinence du critère de distinction, dès lors que d'autres professions, plus sensibles sur le plan financier, ne sont pas soumises à la même règle.

Les parties requérantes estiment par ailleurs qu'il n'y a pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé par le législateur et que les restrictions au libre exercice d'activités professionnelles, consacré par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, et au principe de la liberté de commerce et d'industrie doivent être justifiées par des impératifs d'intérêt général et être proportionnées et nécessaires au regard de ces impératifs, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il ressort de l'exposé des motifs de la loi attaquée que le législateur a pour but d'écarter du secteur du gardiennage les entreprises ayant des dettes fiscales ou sociales, de lutter contre la fraude sociale ou fiscale et d'empêcher les faillites frauduleuses d'entreprises exerçant leurs activités dans le domaine de la sécurité privée. Les parties requérantes estiment que ce but est illégitime en ce qu'il porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre des personnes soumises à cette loi. En effet, lier de façon si radicale le maintien de l'activité d'une entreprise à l'absence de tout passif social ou fiscal est manifestement excessif. Chacun peut faire face à un moment de sa carrière à des difficultés entraînant des dettes fiscales ou sociales, indépendamment de toute intention frauduleuse.

En outre, les moyens choisis par le législateur afin d'atteindre ces buts sont manifestement disproportionnés. En effet, des mesures existent déjà en vue d'éviter les faillites frauduleuses et la fraude sociale ou fiscale. Elles sont applicables à toute entreprise, exerçant tout type d'activités, et l'on ne voit dès lors pas pourquoi des mesures spécifiques aux entreprises exerçant leurs activités dans le domaine de la sécurité privée étaient nécessaires pour atteindre le but visé par le législateur.

Par ailleurs, désormais, le seul fait d'avoir été impliqué dans une faillite dans les trois ans précédant la demande d'agrément, et ce même si l'excusabilité de la faillite a été prononcée par le tribunal, empêche une personne d'exercer une fonction dirigeante au sein d'une entreprise dans le domaine de la sécurité. Cette mesure est déraisonnable et disproportionnée. La loi attaquée ne tient pas compte du domaine d'activités ayant entraîné les dettes ou la faillite, ni du lien qu'il peut y avoir entre ces dettes et l'aptitude du candidat à assumer les fonctions de gestion de l'entreprise de sécurité. La loi attaquée ne lutte donc pas contre la fraude sociale ou fiscale et les faillites frauduleuses dans le seul secteur de la sécurité privée, une reconversion dans ce secteur après une faillite dans un autre domaine semblant impossible et elle ne permet pas, comme indiqué dans l'exposé des motifs, des refus dans des cas adaptés et précis, toutes les dettes sociales et fiscales étant visées, peu importe leur montant et peu importe le domaine d'activités dans lequel la faillite est intervenue. Parmi les mesures permettant de lutter contre les faillites frauduleuses, les parties requérantes pointent l'article 80, alinéa 2, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites qui a été modifié par la loi du 4 septembre 2002 qui prend en compte les conditions de malheur et de bonne foi du failli. La possibilité pour le juge prononçant la faillite de ne pas excuser le failli permet donc déjà de lutter contre les faillites frauduleuses, et ce peu importe le secteur d'activité du failli.

Concernant les personnes morales, les parties requérantes pointent les articles 265, 409 et 530 du Code des sociétés, qui visent les cas de fautes graves et caractérisées qui peuvent inclure la fraude fiscale grave et organisée. Selon les parties requérantes, les dispositions de la loi entreprise ne permettent pas quant à elles de lutter contre les faillites frauduleuses dès lors qu'elles vont contraindre les personnes morales visées à faire aveu de faillite et qu'elles ne pourront plus faire face à leurs dettes, qu'elles soient fiscales, sociales ou autres. Ceci met en cause la pertinence des mesures adoptées au regard du but visé par le législateur. Enfin, à l'action en comblement de passif proprement dite, qui permet déjà de sanctionner, en les responsabilisant personnellement à concurrence de tout ou partie du passif de la personne morale, les administrateurs et/ou gérants de personnes morales qui ont commis des fautes graves et caractérisées contribuant à la faillite, s'ajoutent les mesures, plus récentes et plus invasives encore, qui déclarent ces gérants ou administrateurs solidairement responsables du passif social ou fiscal de la personne morale. Les effets de la mesure adoptée sont donc manifestement disproportionnés au regard du but visé par le législateur.

Les parties requérantes n'aperçoivent pas ce qui pourrait justifier que le secteur du gardiennage se voit appliquer des sanctions supplémentaires alors que les sanctions prononcées en cas de fraude fiscale et sociale pour tous les secteurs sont déjà des mesures prises en vue de lutter contre la fraude sociale ou fiscale. Rien n'indique ce qui justifierait ce doublement de la sanction dès lors qu'une concurrence loyale doit être favorisée dans tous les secteurs d'activités. La disproportion de la mesure résulte également du fait que les dettes fiscales ou sociales peuvent ne pas résulter d'une fraude fiscale ou sociale, mais de difficultés de paiement temporaires. Par ailleurs, les effets de la mesure ne permettent pas d'améliorer la continuité des entreprises dans le secteur, puisque les entreprises sanctionnées ne pourront plus poursuivre leur activité et honorer un éventuel plan d'apurement des dettes ou rembourser leurs dettes.

Concernant le droit au respect des biens, les parties requérantes relèvent que les conditions imposées par le législateur conduisent à une restriction d'une grande ampleur, systématique, et ne tiennent pas compte des données propres à chaque cas. Les personnes visées ne pourront plus exercer l'activité de leur choix, ce qui porte illégalement atteinte au droit au respect de leurs biens. En retirant son autorisation ou agrément à toute personne active dans le secteur de la sécurité privée ou à toute personne dirigeant une société de gardiennage, et ce peu importe le montant de ses dettes et l'activité ayant entraîné la naissance de ces dettes, le législateur viole donc le droit au respect des biens tel qu'il est consacré par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et il crée une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes estiment également que le fait qu'une entreprise active dans le domaine de la sécurité ne puisse pas compter parmi ses dirigeants, mandataires ou titulaires du pouvoir de contrôle ou d'engagement une personne qui, dans les trois années précédentes, a été impliquée dans une faillite, est également discriminatoire. Cette personne ne pourra pas bénéficier de l'excusabilité de la faillite et de la réhabilitation de la personne faillie, contrairement aux personnes qui sont actives dans d'autres secteurs. Sont ainsi plus particulièrement discriminées, les personnes actives ou voulant être actives dans le domaine de la sécurité privée.

Les parties requérantes invoquent à l'appui de leur thèse l'arrêt de la Cour n° 11/2003 du 22 janvier 2003. Elles reprochent à la mesure attaquée son caractère automatique qui a un effet disproportionné et discriminatoire, dès lors que les dispositions attaquées ne permettent pas à l'administration de prendre en considération les circonstances de fait ayant entraîné la faillite ou la naissance de dettes sociales ou fiscales. Le législateur a ainsi prévu une exclusion systématique et absolue de l'accès à la profession qui va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif.

A.2.2. Le Conseil des ministres précise tout d'abord que la loi attaquée s'inscrit dans la politique globale du Gouvernement de lutte contre la fraude fiscale et sociale. Or, le secteur du gardiennage a été identifié comme secteur à risque par le Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Une série de réglementations ont dès lors été prises pour veiller à davantage de contrôles. Afin de poursuivre cette politique gouvernementale et de veiller à sa cohérence, le Gouvernement a prévu le respect des obligations sociales et fiscales dans la loi réglementant le secteur de la sécurité privée. Cette loi fait partie du dispositif qui vise à garantir une stabilité du

secteur de la sécurité privée. Ceci ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée, en particulier concernant les articles 4 et 5.

Concernant le premier moyen, le Conseil des ministres relève que l'obligation de respecter les obligations fiscales et sociales est justifiée par la lutte contre la fraude fiscale et sociale, comme le précisent les travaux préparatoires de la loi. Les motifs sont cohérents, objectifs et raisonnables.

Par ailleurs, le droit au travail et le principe de la liberté de commerce et d'industrie sont des droits relatifs qui peuvent faire l'objet de restrictions lorsque ces restrictions se justifient par des impératifs d'intérêt général. Les dispositions attaquées ont été prises pour éviter que des entreprises qui ne s'acquittent pas de leurs dettes sociales et/ou fiscales – et peuvent dès lors proposer des prix inférieurs au marché, notamment parce qu'elles ne répercutent pas ces frais sur le prix demandé au client – n'évincent des entreprises qui respectent leurs obligations sociales et fiscales. L'objectif est donc d'éviter que des entreprises sérieuses ne subissent une concurrence déloyale et ne soient dès lors incitées à enfreindre elles-mêmes les règles fiscales et sociales pour éviter la perte de clientèle ou pour obtenir de nouveaux clients. En outre, le non-paiement des cotisations sociales et fiscales conduit dans de nombreux cas à des procédures de faillite. Avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, le dispositif légal ne permettait pas aux autorités de s'attaquer à ce genre de situations problématiques. Rien n'empêchait dès lors les dirigeants de constituer une nouvelle entreprise et de redemander une autorisation. En effet, l'interdiction judiciaire d'exercer certaines professions, activités ou fonctions n'est que rarement prononcée en raison notamment de l'extrême difficulté de démontrer la mauvaise foi du failli.

Le Conseil des ministres souligne que les problèmes liés aux entreprises qui ne respectent pas leurs obligations sociales ou fiscales créent dans le secteur de la sécurité privée une instabilité qui est source d'insécurité. C'est pour cette raison que le secteur a été identifié comme étant un secteur à risque. Les entreprises au bord de la faillite ne peuvent plus garantir la continuité de la sécurité de leurs clients, ce qui crée un réel risque pour la sécurité et la qualité des services.

Concernant la différence de traitement entre les entreprises actives dans le secteur de la sécurité privée et les entreprises actives dans d'autres secteurs d'activités, le Conseil des ministres estime que l'analyse des parties requérantes n'est pas correcte. D'autres réglementations prévoient en effet des conditions similaires, par exemple dans le secteur des services et emplois de proximité. Par ailleurs, le critère de distinction ne repose pas uniquement sur le fait que les acteurs du secteur de la sécurité privée exercent des activités réglementées mais plutôt sur le fait que ces activités sont étroitement liées à l'ordre public et ont un impact sur la sécurité des citoyens et des clients. Le but poursuivi par le législateur est incontestablement légitime.

Le Conseil des ministres précise ensuite ce qu'il y a lieu d'entendre par dettes sociales au regard de l'article 26 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 « portant exécution des articles 400, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 12, 30bis et 30ter de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 6ter de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ». Il ajoute que l'ONSS considère également qu'il n'y a pas de « dettes sociales » si pour les dettes sociales ainsi définies, l'entreprise a obtenu des délais de paiement sans procédure judiciaire ou par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée et si elle fait preuve d'un respect strict des délais imposés. Le Conseil des ministres en déduit qu'une lecture combinée de la loi du 27 juin 1969 et de la loi attaquée permet de considérer que les dettes inférieures à un certain montant ne sont pas des dettes sociales et ne conduiront pas à un refus ou retrait d'autorisation. Par ailleurs, si un plan d'apurement est respecté, les autorités concernées pourront décider d'attester de l'absence de dettes. Selon le Conseil des ministres, il ne s'agit donc pas d'une exclusion systématique et absolue mais bien d'un examen au cas par cas.

Concernant l'absence d'intention frauduleuse, le Conseil des ministres relève qu'un risque pour la sécurité peut exister même en l'absence d'intention frauduleuse.

Le Conseil des ministres conclut que les dispositions attaquées sont motivées par le but légitime d'apporter un maximum de garanties quant à la continuité des services de sécurité. Par ailleurs, en cas de retrait d'agrément pour dettes sociales ou fiscales, l'entreprise dispose d'un délai de trente jours pour contester le constat ou se mettre en ordre.

A.2.3. Concernant le premier moyen, les parties requérantes relèvent que le Conseil des ministres ne répond pas à l'argument tiré de la disproportion des effets de la loi attaquée au regard du but visé. Par ailleurs, le Conseil des ministres fait un lien entre le fait d'être au bord de la faillite et la continuité de la sécurité alors que le critère n'est pas d'être au bord de la faillite mais d'avoir une dette à l'égard de l'Etat ou de l'ONSS. De plus, en retirant ou en refusant l'agrément, le législateur empêche les personnes concernées d'exercer leur activité et n'assure donc pas la continuité des entreprises du secteur.

Les parties requérantes contestent par ailleurs le lien fait par le Conseil des ministres entre la fraude fiscale ou sociale et le fait de pratiquer des prix inférieurs à ceux des concurrents, puisque les dettes doivent être payées et que tout retard engendre des intérêts. De plus, toute dette sociale ou fiscale n'est pas une fraude.

Concernant les réglementations qui imposent également le respect des obligations sociales et fiscales, les parties requérantes relèvent que les secteurs concernés sont très différents. Le secteur des services et emplois de proximité est très spécifique et ne peut être comparé avec le secteur de la sécurité privée qui ne bénéficie d'aucune aide financière de la part des pouvoirs publics. Le décret du 10 décembre 2010 et le décret wallon du 3 avril 2009 sont tous deux relatifs aux entreprises de placement de travailleurs ou de travail intérimaire. Il s'agit donc de réglementations ayant pour but de favoriser la mise ou la remise sur le marché de l'emploi de travailleurs. Ce secteur d'activité n'est en rien comparable avec le secteur de la sécurité privée.

Concernant la notion de dettes sociales, les parties requérantes répondent au Conseil des ministres que les dispositions attaquées ne font aucun lien avec la notion prévue par l'arrêté royal du 27 décembre 2007. Cet arrêté royal n'a d'ailleurs pas pour but ou pour effet de définir la notion de dette sociale au sens de la loi du 10 avril 1990. Si l'administration devait baser ses décisions dans le secteur de la sécurité privée sur cet arrêté royal, ce serait en vertu d'une pratique de l'administration, sans fondement légal, et cette pratique ne peut établir à elle seule la constitutionnalité d'une norme législative. De plus, c'est suite à l'avis du Conseil d'Etat que la référence au seuil de 2 500 euros qui avait été expressément prévue par l'avant-projet a été supprimée. L'on ne peut donc considérer que la notion de dettes sociales au sens de la loi du 10 avril 1990 serait équivalente à la notion de dettes sociales au sens de l'arrêté royal du 27 décembre 2007. En tout état de cause, la disproportion de la mesure résulte du fait qu'une dette fiscale même minime peut entraîner le retrait ou le refus d'agrément.

Les parties requérantes répondent enfin que le fait d'avertir la personne ou l'entreprise et de lui laisser un délai de trente jours pour contredire le constat effectué n'atténue en rien le caractère disproportionné et discriminatoire des dispositions entreprises.

A.2.4. Concernant le premier moyen, le Conseil des ministres réplique que les dispositions attaquées n'ont pas pour but d'assurer la continuité des entreprises mais de lutter le plus efficacement possible contre la fraude fiscale et sociale pour assainir le secteur de la sécurité privée. Se fondant sur les arrêts n^{os} 166/2002 du 13 novembre 2002 et 120/2013 du 7 août 2013, le Conseil des ministres relève que la Cour a déjà souligné « le caractère légitime d'une telle finalité dans le secteur des entreprises de gardiennage, en relevant la différence fondamentale et objective qui existe entre celles-ci et les autres entreprises ». Au regard de cet objectif, les mesures en cause apparaissent pertinentes. Le Conseil des ministres souligne que diverses possibilités s'offrent aux entreprises en difficulté et à leurs dirigeants afin d'éviter une faillite. Il se base à cet égard sur la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

Concernant la comparaison avec les secteurs bénéficiant d'aides étatiques dans le but de favoriser la mise ou la remise sur le marché de l'emploi de travailleurs, le Conseil des ministres conteste le point de vue des parties requérantes. On n'aperçoit pas en quoi le fait qu'il y aurait éventuellement des aides publiques pour le secteur des titres-services justifierait davantage l'existence de règles de contrôle. Le Conseil des ministres rappelle que les activités de sécurité privée sont particulièrement sensibles.

A.3.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée de rejeter toute demande d'agrément ou d'autorisation ou de retirer cet agrément ou cette autorisation lorsque l'entreprise de gardiennage ou toute personne y exerçant

une fonction de direction a des dettes fiscales ou sociales et ce, quel que soit le montant de ces dettes ou l'activité ayant entraîné ces dettes.

Les parties requérantes relèvent que l'article 5 de l'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat visait les dettes fiscales ou sociales équivalentes ou supérieures à 2 500 euros, sauf si un plan d'apurement est correctement respecté. Cette référence à un montant minimum ou au respect d'un plan d'apurement a été supprimée dans la suite de la procédure législative. Les dispositions sont ainsi contraires au principe d'égalité et de non-discrimination puisqu'elles ne prennent en compte ni le montant de la dette, qui peut être minime, ni les circonstances qui ont engendré la naissance de cette dette, ni les éventuelles mesures prises par l'entreprise pour remédier à la situation ni l'existence d'éventuels accords de paiement respectés qui ont pour effet de supprimer le caractère exigible des dettes concernées. Dans le même sens, une personne ou une entreprise respectant un plan d'apurement de ses dettes et n'ayant aucunement l'intention d'échapper à une sanction ou au paiement des dettes ne pourra obtenir l'autorisation nécessaire, alors que la poursuite de son activité paraît *a priori* indispensable pour garantir la bonne exécution du plan d'apurement. Alors que l'exposé des motifs indique que la loi atteindra les objectifs qu'elle se fixe en prévoyant des refus adaptés dans des cas précis, il faut constater que les dispositions de la loi ne visent nullement des cas adaptés et précis, mais bien toute entreprise ou toute personne ayant une dette fiscale ou sociale. Aucun pouvoir d'appréciation n'est laissé à l'administration au regard des circonstances de fait.

A.3.2. Concernant le deuxième moyen, le Conseil des ministres relève que la référence au montant de 2 500 euros a effectivement été supprimée du texte, mais que les autorités qui délivrent les attestations en tiennent toujours compte puisque, comme il a été précisé à propos du premier moyen, les refus sont adaptés au cas par cas.

A.3.3. Concernant le deuxième moyen, les parties requérantes répondent au Conseil des ministres que la loi attaquée ne fait aucune mention d'un seuil de 2 500 euros et qu'il n'existe donc aucune obligation pour les autorités délivrant les agréments de tenir compte de ce seuil. La proportionnalité d'une loi ne peut pas dépendre d'une pratique de l'administration dénuée de tout fondement légal. Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'Etat avait relevé une contradiction entre le fait de satisfaire à ses obligations fiscales et sociales et le fait d'avoir des dettes sociales ou fiscales inférieures à 2 500 euros. Suite à cette observation, la référence au seuil de 2 500 euros a été retirée de la loi. Une pratique administrative contraire à la loi ne peut être prise en compte pour établir la constitutionnalité de cette loi.

A.3.4. Concernant le deuxième moyen, le Conseil des ministres réplique que la suppression de la limite de 2 500 euros lors de la procédure législative est accompagnée de l'insertion d'un paragraphe 4 à l'article 4^{quater} de la loi qui dispose que la preuve de l'absence de dettes sociales ou fiscales est apportée par la transmission au ministre de l'Intérieur des attestations actuelles des autorités compétentes. Les travaux préparatoires de la loi indiquent que le législateur n'a pas voulu qu'une personne ayant une dette limitée ou respectant un plan de remboursement perde son agrément ou n'obtienne pas un renouvellement de cet agrément. Les autorités tiendront compte de la situation concrète dans laquelle se trouve l'entreprise. Il est par ailleurs cohérent de considérer qu'elles utiliseront les définitions, telles que celle de dettes sociales, prévues dans leur réglementation et procédure et qu'elles tiendront également compte des possibilités d'apurement qui y sont prévues. Il est clairement indiqué sur le site que le respect du plan accordé permet de continuer normalement ses activités économiques. Le Conseil des ministres réplique enfin que les dispositions attaquées s'appliquent à toutes les personnes et entreprises du secteur de la sécurité privée et répondent dès lors aux principes d'égalité et de non-discrimination.

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec le principe de non-rétroactivité de la loi et de sécurité juridique.

Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée de ne pas permettre que les entreprises de gardiennage comptent parmi les administrateurs, gérants, mandataires, personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise ou l'organisme ou personnes exerçant le contrôle de l'entreprise ou de l'organisme au sens de l'article 5 du Code des sociétés, des personnes physiques ou morales qui, au cours des cinq années écoulées, ont été déclarées responsables des engagements ou dettes d'une société faillie, en application des articles 213, 229, 231, 265, 314, 315, 456, 4^o, ou 530 du Code des sociétés, ou pour lesquelles le tribunal n'a pas prononcé l'excusabilité sur la

base de l'article 80 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites ou qui, au cours des trois années écoulées, ont été impliquées dans une faillite ou ont eu des dettes fiscales ou sociales ou des dettes en vertu de l'application de la loi ou de ses arrêtés d'exécution. Le fait de remonter trois ans ou cinq ans en arrière pour analyser l'implication d'une personne dans une faillite ou l'existence de telles dettes fait en quelque sorte rétroagir la loi puisqu'elle attache des conséquences juridiques à des faits définitivement acquis avant son entrée en vigueur, ce qui crée en outre une discrimination entre les personnes ainsi visées et les autres personnes.

Les parties requérantes se fondent sur les arrêts de la Cour n° 7/97 du 19 février 1997 et n° 36/90 du 22 novembre 1990 pour dénoncer le caractère discriminatoire des différences de traitement ainsi instaurées qui ne peuvent pas être justifiées par quelques circonstances particulières ou des raisons d'intérêt général. Les travaux préparatoires ne justifient pas cette double rétroactivité de la loi. Par ailleurs, la loi ne prévoit aucun régime transitoire et est donc purement rétroactive, sans aménagement permettant de réduire les effets néfastes de cette rétroactivité.

A.4.2. Concernant le troisième moyen, le Conseil des ministres précise que le principe de non-rétroactivité des lois ne s'applique pas aux lois d'ordre public. Il se réfère à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1929. Or, la loi réglementant la sécurité privée et particulière est une loi d'ordre public, de sorte que le principe de non-rétroactivité ne s'y applique pas.

A.4.3. Concernant le troisième moyen, les parties requérantes ne peuvent marquer leur accord sur un principe abstrait et général selon lequel le principe de non-rétroactivité ne s'appliquerait pas aux lois d'ordre public. Il y a lieu de prendre en compte toute la jurisprudence qui s'est développée concernant les principes de non-rétroactivité des lois et de sécurité juridique. Selon les parties requérantes, il convient d'analyser les dispositions attaquées sous l'angle du principe de non-rétroactivité des lois d'incrimination pénale. Le retrait d'agrément rend impossible la poursuite d'une activité professionnelle et il résulte par ailleurs des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur a entendu instituer ce retrait ou ce refus comme une sanction en raison du non-respect des obligations fiscales et sociales. Le retrait ou le refus d'agrément peut être considéré comme inclus dans la notion de peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les dispositions attaquées ne peuvent donc rétroagir sans méconnaître le principe de non-rétroactivité des lois pénales. Les parties requérantes se fondent sur un arrêt de la Cour de cassation du 17 mai 2005 pour contester la thèse du Conseil des ministres et pour soutenir que le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale est un principe général de droit. Elles se fondent par ailleurs sur l'arrêt n° 158/2013 du 21 novembre 2013 de la Cour. Elles relèvent également que la jurisprudence de la Cour, loin d'admettre que le principe de non-rétroactivité des lois ne s'appliquerait pas aux lois d'ordre public, examine non seulement si le caractère rétroactif d'une loi est justifié mais sanctionne également le cas échéant ce caractère rétroactif, que la loi soumise à examen soit d'ordre public ou non. En l'espèce, la rétroactivité des dispositions attaquées n'est en rien indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. Les parties requérantes relèvent enfin et pour autant que de besoin que si la loi du 10 avril 1990 peut être considérée comme d'ordre public de manière générale, cela n'implique pas qu'elle l'est dans chacune de ses dispositions, et que le principe de non-rétroactivité doit s'appliquer aux dispositions attaquées qui ne touchent pas en soi à l'ordre public.

A.4.4. Concernant le troisième moyen, le Conseil des ministres réplique que les dispositions attaquées respectent le principe de la non-rétroactivité des lois tel qu'il a été affirmé dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle puisque les dispositions attaquées se justifient par des impératifs d'intérêt général, ne créent pas d'insécurité juridique et cadrent avec le souci d'une législation cohérente. A supposer que les conditions reprises dans les dispositions attaquées confèrent à celles-ci un caractère rétroactif, ce dernier apparaît donc justifié. Le Conseil des ministres relève toutefois que la loi attaquée ne contient aucune disposition qui prévoirait une application rétroactive de la loi. Il faut éviter de confondre l'effet rétroactif de la loi et son application immédiate qui est acceptable. La loi attaquée est entrée en vigueur le 2 février 2014 et depuis cette date un même régime s'applique à toutes les entreprises de gardiennage ainsi qu'à leurs dirigeants et administrateurs-gérants, mandataires et personnes ayant le pouvoir d'engager ces sociétés. Le fait d'avoir prévu des conditions imposant pour les personnes physiques visées par la loi un examen de leur situation sociale ou fiscale remontant à trois ou cinq ans ne confère pas pour autant un caractère rétroactif à la loi. Il ne s'agit pas pour les dispositions nouvelles de s'appliquer aux effets passés de situations juridiques toujours en cours mais de trouver application à des

demandes d'autorisation ou d'agrément introduites sous l'empire de la nouvelle loi. Les dispositions nouvelles s'appliquent ainsi à des faits ou des actes survenus après son entrée en vigueur. Le Conseil des ministres réplique enfin que l'article 1er, § 12, de la loi attaquée précise que celle-ci est d'ordre public. Il ne limite donc pas le caractère d'ordre public à certaines dispositions de la loi.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. L'article 4 de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière apporte à l'article 4bis de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière les modifications suivantes :

« 1° dans le § 1er, deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 3 et 4 :

‘ Une entreprise ne peut obtenir le renouvellement de l'autorisation ou de l'agrément que pour les activités qu'elle a effectivement exercées au cours des deux années précédant l'échéance de l'autorisation ou de l'agrément.

Une entreprise ou un organisme ne peut pas obtenir le renouvellement de son autorisation ou de son agrément s'il a des dettes fiscales ou sociales ou des dettes en vertu de l'application de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution. ’;

2° le § 1er, est complété par deux alinéas, rédigés comme suit :

‘ L'autorisation ou l'agrément est retiré dans les cas suivants :

1° lorsque l'entreprise, l'organisme ou l'entreprise organisant un service se trouve en état de faillite;

2° lorsque la personne physique, qui est également une entreprise ou un organisme, a été radiée du registre national des personnes physiques pour cause de décès ou de départ à l'étranger sans laisser de nouvelle adresse, ou si elle a été radiée d'office;

3° lorsque l'inscription de la personne morale, qui est également une entreprise ou l'entreprise à laquelle appartient un service ou un organisme, a été radiée ou supprimée de la Banque-Carrefour des Entreprises;

4° lorsque le ministre constate que l'entreprise ou l'organisme ne satisfait pas à la condition prévue à l'article 4quater, § 1er, alinéa 1er;

5° lorsque le ministre constate que l'entreprise, le service ou l'organisme a obtenu l'autorisation ou l'agrément sur la base de déclarations fausses ou sciemment inexactes;

6° lorsque le ministre constate que l'entreprise, le service ou l'organisme ne satisfait plus aux conditions fixées par le Roi en application de l'article 4bis, § 1er, alinéa 1er, concernant le nombre minimum de personnel et les moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure dont l'entreprise, le service ou l'organisme doit disposer;

7° lorsque le ministre constate que l'entreprise ou le service ne satisfait plus aux conditions d'assurance visées à l'article 3.

Dans les cas visés à l'alinéa 7, la procédure prévue à l'article 17 n'est pas d'application. L'entreprise, le service ou l'organisme est informé du retrait par envoi recommandé. Dans les cas visés à l'alinéa 7, 2° à 7°, ce retrait est effectué après que l'entreprise, le service ou l'organisme a été informé par envoi recommandé que le retrait de l'autorisation ou de l'agrément est envisagé, des motifs de ce retrait et du fait qu'il dispose d'un délai de trente jours à dater de la notification de ce courrier pour contredire le constat effectué. »;

3° le § 2 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 2. En raison de motifs urgents et de circonstances imprévues, le ministre de l'Intérieur peut, par dérogation aux articles 2, § 1er, alinéa 1er, et 4, §§ 1er à 3, et sous les conditions qu'il détermine, décider qu'un tiers peut temporairement, durant la période qui précède la notification de la décision relative à sa demande d'autorisation ou d'agrément, poursuivre les activités visées à l'article 1er, que ce dernier a reprises d'une personne physique ou morale autorisée ou agréée.

Le Roi détermine les conditions auxquelles ce tiers, ainsi que les personnes visées aux articles 5 et 6, doivent satisfaire ainsi que la procédure de demande, et les modalités d'exercice liées à la décision visée à l'alinéa 1er.

Le droit d'exercer les activités transférées prend fin de plein droit pour la personne physique ou morale autorisée ou agréée qui a transféré les activités à partir de la date à laquelle la décision visée à l'alinéa 1er lui a été notifiée. ’ ».

B.1.2. L'article 5 de la loi du 13 janvier 2014 précitée insère dans la loi du 10 avril 1990 précitée un article 4quater rédigé comme suit :

« Art. 4quater. § 1er. Pour être autorisés ou agréés, les entreprises et organismes visés à l'article 1er, ne peuvent avoir de dettes fiscales ou sociales.

§ 2. Les entreprises et organismes ne peuvent compter parmi les administrateurs, gérants, mandataires, personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise ou l'organisme ou personnes exerçant le contrôle de l'entreprise ou de l'organisme au sens de l'article 5 du Code des sociétés, des personnes physiques ou morales :

1° à qui l'exercice de telles fonctions est défendu en vertu de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités;

2° qui, au cours des cinq années écoulées, ont été déclarées responsables des engagements ou dettes d'une société faillie, en application des articles 213, 229, 231, 265, 314, 315, 456, 4°, ou 530 du Code des sociétés, ou pour lesquelles le tribunal n'a pas prononcé l'excusabilité sur la base de l'article 80 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites;

3° qui, au cours des trois années écoulées, ont été impliquées dans une faillite ou ont eu des dettes fiscales ou sociales ou des dettes en vertu de l'application de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution.

§ 3. Les entreprises et organismes visés à l'article 1er doivent satisfaire aux obligations en vertu de la législation sociale et fiscale.

§ 4. La preuve de l'absence de dettes sociales ou fiscales, visée par ou en vertu de cette loi, est apportée par la transmission au ministre de l'Intérieur des attestations actuelles des autorités compétentes ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur a voulu poursuivre « l'assainissement d'un segment bien précis des entreprises, organismes et services actifs dans le secteur de la sécurité privée. Ce secteur a été identifié comme secteur à risque par le Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Il ressort également du travail législatif antérieur qu'il s'agit d'un secteur à risque sur le plan de la problématique des ' faux indépendants '. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite contrôler la délivrance et le renouvellement des autorisations et agréments et les subordonner à la façon dont les entreprises demandeuses remplissent leurs obligations sociales et fiscales. Certaines des modifications proposées doivent aussi permettre d'éviter les dispositifs spécifiques de fraude ou de contournement des obligations légales » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3224/001, p. 4).

Cette politique s'inscrit « dans le prolongement de la politique générale en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale » (*idem*, p. 11). Selon l'exposé des motifs :

« C'est pourquoi la loi en matière de sécurité privée se voit munie de moyens qui doivent permettre d'écarter de ce secteur les entreprises autorisées ou agréées qui ne respectent pas la législation sociale ou fiscale, ont des dettes sociales ou fiscales ou élaborent des constructions à des fins frauduleuses. Ces mesures doivent également permettre une concurrence plus loyale. Les associations professionnelles du secteur du gardiennage ainsi que le Comité paritaire 317 des services de gardiennage ont insisté pour obtenir ces mesures.

Dans certains segments du secteur, les faillites sont régulières. Il s'agit d'entreprises diverses, mais souvent dirigées par les mêmes personnes. Certaines déposent leur bilan lorsqu'elles sont durement sanctionnées, pour organiser immédiatement une nouvelle entreprise et échapper ainsi à la mise à exécution des sanctions qui leur sont imposées. Tout cela crée une instabilité et porte atteinte à la continuité de la sécurité sur laquelle leurs clients doivent pouvoir compter. En prévoyant dans la loi des refus adaptés dans ces cas précis, ces personnes peuvent être écartées du secteur » (*ibid.*, p. 11).

Il a encore été précisé que la fraude fiscale et sociale « qui nuit particulièrement aux entreprises qui respectent leurs obligations, porte atteinte à la qualité des services de sécurité offerts. Comme l'actuel système d'autorisation ne permet pas d'écarter ces entreprises du secteur, le projet de loi vise à empêcher des entreprises de mettre en place des dispositifs de fraude ou de contournement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3224/003, p. 3).

Quant à l'étendue du recours en annulation

B.3. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction de la requête, et en particulier de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

Il ressort de l'exposé des moyens que sont seuls visés par les griefs des parties requérantes l'article 4 de la loi attaquée en ce qu'il insère à l'article 4*bis* de la loi du 10 avril 1990 précitée un alinéa 5 et en ce qu'il insère dans cette même disposition un alinéa 7, 4°, ainsi que l'article 5 de la loi attaquée en ce qu'il insère dans la loi du 10 avril 1990 un article 4*quater*, § 1er, § 2, 2° et 3°, et § 4.

Quant au fond

En ce qui concerne les premier et deuxième moyens

B.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie,

avec les articles 80 et 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée de créer une différence de traitement entre les entreprises actives dans le secteur du gardiennage et les entreprises actives dans d'autres secteurs et entre les personnes exerçant des fonctions de direction dans une entreprise active dans le secteur du gardiennage et les personnes exerçant une fonction de direction dans une entreprise active dans un autre secteur, alors qu'il n'existerait aucun rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé par le législateur.

Les parties requérantes relèvent que seules les entreprises actives dans le domaine de la sécurité privée devront, pour obtenir le renouvellement de leur autorisation, démontrer non seulement ne pas avoir de dettes fiscales ou sociales ou de dettes en vertu de la loi du 10 avril 1990 en tant qu'entreprise, mais également démontrer qu'aucune des personnes ayant la gestion, le pouvoir d'engagement ou le pouvoir de contrôle de l'entreprise n'a eu de dettes fiscales, sociales ou de dettes en vertu de la loi du 10 avril 1990 ou de ses arrêtés d'exécution au cours des trois années écoulées. De même, seules les personnes souhaitant exercer un poste de direction au sein d'une entreprise active dans le domaine de la sécurité devront démontrer, pour y être autorisées, qu'elles remplissent toutes les conditions imposées par la loi attaquée, notamment l'absence de passif fiscal ou social au cours des trois années précédentes.

B.5. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée de rejeter toute demande d'agrément ou d'autorisation ou de retirer cet agrément ou cette autorisation lorsque l'entreprise de gardiennage ou toute personne y exerçant une fonction de direction a des dettes fiscales ou sociales et ce, quel que soit le montant de ces dettes ou l'activité ayant entraîné ces dettes.

B.6. Etant donné que les griefs visant les dispositions attaquées sont étroitement liés, ces deux moyens sont examinés conjointement.

B.7. 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).

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 que, par les dispositions attaquées, le législateur veut légitimement poursuivre l'assainissement du secteur de la sécurité privée, considéré comme « un secteur à risque », de manière à lutter contre la fraude fiscale et sociale, à garantir la qualité et la continuité des services de sécurité et à permettre une concurrence plus loyale.

B.8. Entre les entreprises de gardiennage et de sécurité et les autres entreprises et entre les administrateurs, gérants, mandataires, personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise ou l'organisme ou personnes exerçant le contrôle de l'entreprise ou de l'organisme au sens de l'article 5 du Code des sociétés dans les entreprises de sécurité et de gardiennage et les personnes exerçant ces fonctions dans d'autres entreprises, il existe une différence fondée sur un critère objectif.

Ainsi que le mentionne l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 1990, les entreprises de gardiennage et de sécurité n'exercent pas seulement des activités économiques : elles procèdent à des interventions qui ont un rapport étroit avec l'ordre public. Le législateur a estimé devoir adopter une réglementation spécifique et restrictive dans le but, non de promouvoir une expansion de ces entreprises ou de les doter d'un statut officiel mais, au contraire, d'organiser un contrôle sévère de leur activité et d'en limiter la croissance, les pouvoirs publics devant rester les premiers responsables du maintien de l'ordre public (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, pp. 1, 2 et 4; n° 775-2, p. 4).

L'activité des entreprises de gardiennage et de sécurité, même si elle ne comporte pas de recours à la force, entrerait, au moins en grande partie, dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées si l'article 1er, alinéa 2, de cette loi, ajouté par la loi du 10 avril 1990, ne disposait que l'interdiction ne s'applique pas aux entreprises de

gardienage 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.

B.9. En ne permettant pas à une entreprise ou un organisme d'obtenir le renouvellement de son autorisation ou de son agrément s'il a des dettes fiscales ou sociales ou des dettes en vertu de l'application de la loi ou de ses arrêtés d'exécution (article 4*bis*, alinéa 5, de la loi du 10 avril 1990, inséré par l'article 4 de la loi attaquée), en prévoyant un retrait de l'autorisation ou de l'agrément lorsque le ministre constate que l'entreprise ou l'organisme ne satisfait pas à la condition de l'absence de dettes fiscales ou sociales (article 4*bis*, alinéa 7, 4°, de la loi du 10 avril 1990, inséré par l'article 4 de la loi attaquée), en faisant de l'absence de dettes fiscales ou sociales une condition d'autorisation ou d'agrément (article 4*quater*, § 1er, de la loi du 10 avril 1990, inséré par l'article 5 de la loi attaquée) et en ne permettant pas aux entreprises et organismes de compter parmi les administrateurs, gérants, mandataires, personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise ou l'organisme ou personnes exerçant le contrôle de l'entreprise ou de l'organisme au sens de l'article 5 du Code des sociétés, des personnes physiques ou morales qui, au cours des trois années écoulées, ont été impliquées dans une faillite ou ont eu des dettes fiscales ou sociales ou des dettes en vertu de l'application de la loi ou de ses arrêtés d'exécution (article 4*quater*, § 2, 3°, de la loi du 10 avril 1990, inséré par l'article 5 de la loi attaquée), le législateur a pris des mesures qui sont pertinentes au regard des objectifs de la loi mentionnés en B.7.

B.10.1. Il reste toutefois à examiner si les mesures critiquées n'atteignent pas de manière disproportionnée les entreprises, les organismes et les personnes concernés, en portant atteinte aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de liberté de commerce et d'industrie.

B.10.2.1. L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution prévoit le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.10.2.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de « révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, SE 2010, n° 5-19/1; Chambre, DOC 54-0581/001).

B.10.3. Dans l'avant-projet de loi, certaines dispositions en projet visaient les « dettes fiscales ou sociales équivalentes ou supérieures à 2 500 EUR » et prenaient en compte l'existence d'un plan d'apurement (« sauf si un plan d'apurement est correctement respecté ») (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53 3224/001, p. 21).

Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé la contradiction entre les dispositions qui fixaient un montant minimum de dettes et celles qui excluaient toute dette sociale ou fiscale, et il a considéré que cette contradiction devait être levée. La référence au montant de 2 500 euros et à un plan d'assainissement a ensuite été supprimée du texte en projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3224/001, p. 31).

Selon le Conseil des ministres, cette suppression a été accompagnée de l'insertion d'un paragraphe 4 à l'article 4^{quater} de la loi du 10 avril 1990; les autorités qui délivreront les attestations tiendront compte de la situation concrète de l'entreprise et de la volonté manifestée dans les travaux préparatoires de la loi de ne pas viser les personnes qui ont une dette limitée ou respectent un plan de remboursement.

La ministre a effectivement précisé « qu'une personne ayant une dette limitée ne risquera pas d'emblée de ne pas obtenir d'agrément ou de renouvellement de l'agrément. De même, une entreprise qui respecte un plan de remboursement obtiendra encore toujours une attestation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3224/003, p. 19).

B.10.4. L'article *4quater*, § 4, de la loi du 10 avril 1990 dispose que « la preuve de l'absence de dettes sociales ou fiscales, visée par ou en vertu de cette loi, est apportée par la transmission au ministre de l'Intérieur des attestations actuelles des autorités compétentes ».

Le texte de la loi ne précise ni l'importance de la dette ni son origine. Le législateur ne peut pas habilitier les autorités administratives à prendre des décisions contraires au texte clair de la loi, alors que ces décisions ont des conséquences graves sur la possibilité pour les personnes morales ou physiques d'exercer une activité économique.

La prise en compte de toute dette fiscale, sociale ou résultant de l'application de la loi ou de ses arrêtés d'exécution, sans prendre en considération le montant ou l'origine de cette dette ou l'existence d'un plan d'apurement, pour empêcher l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation ou d'un agrément ou pour retirer une autorisation ou un agrément dans le domaine de la sécurité privée, ne traduit pas la volonté exprimée dans les travaux préparatoires de prendre en considération la situation concrète des entreprises, organismes et personnes concernés.

B.11. Les premier et deuxième moyens sont fondés.

B.12. Il y a donc lieu d'annuler l'article 4 de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière en ce qu'il insère à l'article *4bis*, § 1er, de la loi du 10 avril 1990 précitée un alinéa 5 et en ce qu'il insère dans cette même disposition un alinéa 7, 4°, ainsi que l'article 5 de la loi du 13 janvier 2014 précitée en ce qu'il insère dans la loi du 10 avril 1990 précitée un article *4quater*, § 1er, § 2, 3°, et § 4.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.13. Le troisième moyen ne pouvant conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de l'examiner, sauf en ce qu'il vise les mots « au cours des cinq années écoulées » à l'article 4^{quater}, § 2, 2°, de la loi du 10 avril 1990, inséré par l'article 5 de la loi attaquée. Selon les parties requérantes, le fait de remonter cinq ans en arrière pour analyser l'implication d'une personne dans une faillite fait en quelque sorte rétroagir la loi puisqu'elle attache des conséquences juridiques à des faits définitivement acquis avant son entrée en vigueur, ce qui crée en outre une discrimination entre les personnes ainsi visées et les autres personnes.

B.14. Les dispositions attaquées sont entrées en vigueur le 2 février 2014, soit dix jours après la publication de la loi du 13 janvier 2014 au *Moniteur belge* du 23 janvier 2014. Elles n'ont donc pas d'effet rétroactif.

Le fait que la loi attaquée impose à partir de son entrée en vigueur des conditions à l'égard des administrateurs, gérants, mandataires, personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise ou l'organisme ou personnes exerçant le contrôle de l'entreprise ou de l'organisme, au sens de l'article 5 du Code des sociétés, des entreprises de sécurité et de gardiennage, en tenant compte de faits qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, n'est pas de nature à porter atteinte, de manière discriminatoire, à la sécurité juridique. C'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement non seulement aux faits survenant après son entrée en vigueur mais également aux effets juridiques de faits antérieurs à cette entrée en vigueur.

B.15. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule

1. l'article 4 de la loi du 13 janvier 2014 modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière en ce qu'il insère à l'article *4bis*, § 1er, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière un alinéa 5 et un alinéa 7, 4°;

2. l'article 5 de la loi du 13 janvier 2014 précitée en ce qu'il insère dans la loi du 10 avril 1990 précitée un article *4quater*, § 1er, § 2, 3°, et § 4;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 24 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels