

Numéro du rôle : 7531
Arrêt n° 190/2021 du 23 décembre 2021

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par l'arrêt n° 249.999 du 8 mars 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 mars 2021, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' viole-t-il le principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, d'une part, cette disposition prévoit une exception pour les condamnations pour infraction à la loi relative à la police de la circulation routière, mais ne prévoit pas d'exception pour les condamnations du chef d'autres infractions comparables, telles que l'infraction à la loi pénale pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, et que, d'autre part, cette disposition ne fait pas de distinction entre les condamnations du chef de toutes les infractions autres que les infractions à la loi relative à la circulation routière et que, par conséquent, une condamnation du chef d'infraction à la loi pénale pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation est traitée exactement de la même manière que les condamnations du chef d'autres infractions à la loi pénale ? »;

« L'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' viole-t-il le droit au travail et, en particulier, le droit au libre choix d'une activité professionnelle, garantis par les articles 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il refuse automatiquement l'accès aux professions visées à l'article 60 de la loi précitée du 2 octobre 2017 et, en particulier, à la profession d'agent de gardiennage, à toute personne qui a été condamnée à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle au sens de l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière, sans que la nature et la gravité des faits pénalement punissables, le contexte dans lequel ils se sont produits, l'ancienneté des faits, la récidive, l'incidence des faits pénalement punissables sur le profil requis pour la fonction concernée et la personnalité du demandeur de la carte d'identification fassent l'objet d'une quelconque appréciation ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- W. D.D., assisté et représenté par Me S. De Pourcq, avocat au barreau de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Butenaerts et Me A. Hoedenaeken, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 20 octobre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et M. Pâques, 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 10 novembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 10 novembre 2021.

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*

W. D.D. est employé comme agent de gardiennage depuis novembre 2000.

Le 6 décembre 2018, il provoque un accident de la circulation au cours duquel des coups ou blessures involontaires sont infligés. Pour ces faits, entre autres, le Tribunal de police de Flandre orientale, division de Gand, le condamne par jugement du 17 janvier 2020 à une amende de 50 euros, pour moitié avec sursis, majorée des décimes additionnels.

Le 29 avril 2020, son employeur, l'entreprise de gardiennage agréée SA « Securitas », demande à son agent de faire renouveler sa carte d'identification afin qu'il puisse rester actif comme membre du personnel d'exécution dans le secteur de la sécurité privée et particulière.

Par une décision du 4 février 2021, le ministre de l'Intérieur refuse de renouveler la carte d'identification de W.D.D. Selon le ministre, W.D.D., du fait de sa condamnation par le tribunal de police, ne satisfait pas à la condition fixée à l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » (ci-après : la loi du 2 octobre 2017), qui prévoit que des personnes qui souhaitent exercer une fonction de gardiennage pour une entreprise ou un service interne ne peuvent avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal, ni à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière.

W.D.D. introduit une demande de suspension de cette décision en extrême urgence auprès du juge *a quo*. Celui-ci observe que le fait que W.D.D. a causé, par un défaut de prévoyance ou de précaution et sans circonstance aggravante, un accident de la circulation ayant fait un blessé, ne jette pas le discrédit sur l'état d'esprit et la fiabilité qui sont attendus de lui dans l'exercice la fonction de membre du personnel d'exécution dans le secteur du gardiennage. Selon le juge *a quo*, il y a dès lors lieu de se demander si la distinction qui est faite à l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 entre, d'une part, des condamnations correctionnelles et criminelles et, d'autre part, des condamnations pour infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière, ou, au contraire, l'absence d'une telle distinction quant à la nature des condamnations correctionnelles et criminelles, est pertinente à la lumière de l'objectif légitime poursuivi par le législateur.

Le juge *a quo* pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le requérant devant le juge *a quo* estime que l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 est triplement contraire au principe d'égalité.

A.1.2. Premièrement, la disposition précitée fait naître une différence de traitement non objectivement et raisonnablement justifiée entre, d'une part, des condamnations pour une infraction à la loi relative à la police de la circulation routière et, d'autre part, des condamnations pour d'autres infractions.

Selon le requérant devant le juge *a quo*, une condamnation pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation est comparable à une simple condamnation pour une infraction à la loi relative à la police de la circulation routière, parce qu'il s'agit dans les deux cas de situations qui se produisent dans la circulation et qui n'ont aucune incidence sur les qualités professionnelles d'un agent de gardiennage.

Si cette différence de traitement est fondée sur un objectif légitime, elle ne repose cependant pas sur un critère de distinction objectif, pertinent et raisonnable, puisque, selon le législateur, les condamnations pour des

infractions à la réglementation relative à la circulation routière ne constituent généralement pas un risque social pour l'exercice des activités dans le secteur de la sécurité privée. Le requérant devant le juge *a quo* renvoie à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'État concernant le projet d'article qui est devenu l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, ainsi qu'aux considérants de l'arrêt de renvoi.

A.1.3. Deuxièmement, la disposition précitée fait naître une égalité de traitement entre des catégories de condamnations différentes. Une condamnation correctionnelle pour vol ou coups et blessures volontaires est en effet d'une tout autre nature qu'une condamnation correctionnelle pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation.

Si cette égalité de traitement poursuit un objectif légitime, elle n'est pas, selon le requérant, fondée sur un critère de distinction objectif, pertinent et proportionné, dans la mesure où, comme il a été dit plus haut, des condamnations pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation n'ont aucune incidence sur la fiabilité de l'agent de gardiennage concerné, ni sur ses qualités professionnelles.

A.1.4. Enfin, l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 fait naître une différence de traitement entre des agents de gardiennage et d'autres fonctions du secteur de la sécurité privée, d'une part, et le personnel du secteur de la sécurité publique, tel que la police, d'autre part, en ce que, par exemple, par rapport aux conditions d'admission pour des fonctions d'exécution au sein de la police, il n'est prévu nulle part que le candidat ne peut avoir encouru une condamnation correctionnelle. Aucun objectif légitime, ni motif objectif, pertinent et raisonnable ne justifie que le personnel du secteur de la sécurité privée et particulière doive satisfaire à des conditions plus strictes que le personnel du secteur de la sécurité publique.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la première question préjudicielle invite d'un côté la Cour à établir une comparaison entre, d'une part, la situation dans laquelle des personnes ont été condamnées pour des infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière et, d'autre part, la situation dans laquelle des personnes ont été (également) condamnées, dans le même contexte factuel, à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle pour infraction à une disposition qui ne figure pas dans la réglementation relative à la police de la circulation routière.

Selon le Conseil des ministres, l'infraction pénale de coups et blessures involontaires, commise dans le cadre d'un accident de la circulation ou non, ne doit toutefois pas être considérée comme une infraction similaire à une infraction à la loi relative à la police de la circulation routière, de sorte que ces deux catégories de situations ne sont pas comparables et que la première question préjudicielle est irrecevable.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir en ordre subsidiaire que la différence de traitement est dictée par la fiabilité que l'on peut attendre des personnes actives dans le secteur de la sécurité privée, par l'ampleur grandissante du rôle social du secteur de la sécurité privée, et par l'élargissement des compétences et missions du secteur, qui sont selon lui des objectifs légitimes. Depuis le départ, le législateur a voulu soumettre les activités de gardiennage et de sécurité à des règles strictes et limitatives, estimant que le maintien de l'ordre public relève avant tout de la responsabilité de l'autorité publique. La circonstance qu'une infraction pénale peut également constituer une infraction à la loi relative à la police de la circulation routière ne conduit pas à une autre conclusion, étant donné qu'un comportement ou acte donné peut constituer une infraction à plusieurs dispositions pénales.

De plus, selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose également sur un critère de distinction objectif, à savoir la circonstance qu'une personne a été condamnée à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle pour une infraction à la législation pénale, et pas uniquement pour une infraction à la loi relative à la police de la circulation routière.

Enfin, selon le Conseil des ministres, la différence de traitement est également pertinente au regard de l'objectif mentionné plus haut, et elle n'est pas manifestement disproportionnée, dès lors qu'il n'est pas déraisonnable de considérer que des personnes qui ont été condamnées à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle représentent un plus grand danger que celles qui ont été (exclusivement) condamnées pour une infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État cité par le requérant devant le juge *a quo* ne conduit pas à une autre conclusion, non seulement parce que les avis de la section de législation du Conseil d'État ne sont pas contraignants, mais aussi parce que, dans l'avis en question, le Conseil n'a en outre formulé aucune critique eu égard au principe d'égalité.

A.2.2. D'un autre côté, la première question préjudicielle repose, selon le Conseil des ministres, sur le postulat que l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 ne fait pas de distinction entre les condamnations, sauf entre les condamnations pour infraction à la loi relative à la police de la circulation routière, et qu'il ne fait pas non plus de distinction en fonction de la nature de la condamnation.

Se référant à ce qu'il a soutenu par rapport au premier aspect de la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que l'égalité de traitement entre les condamnations, sauf entre les condamnations pour infraction à la loi relative à la police de la circulation routière, est tout à fait conforme à l'objectif, poursuivi par le législateur, de ne permettre qu'à des agents de gardiennage fiables témoignant d'une conduite irréprochable d'obtenir une carte d'identification.

Par référence à ce qui est dit en A.2.1, le Conseil des ministres estime que l'égalité de traitement est dictée par des objectifs légitimes.

Selon le Conseil des ministres, cette égalité de traitement repose également sur un critère de distinction objectif et légitime, à savoir la condamnation pénale à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle. Le caractère volontaire ou non de l'infraction n'y change rien.

Enfin, la disposition en cause est pertinente et proportionnée à l'objectif légitime, poursuivi par le législateur, de garantir la fiabilité des agents de gardiennage au sein du secteur du gardiennage. Pour le législateur, il serait non seulement particulièrement difficile d'établir une distinction entre des condamnations criminelles et correctionnelles « plus légères » et des condamnations criminelles et correctionnelles « plus lourdes ». De surcroît, les conséquences préjudiciables pour un agent de gardiennage individuel qui a été condamné à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle « plus légère » ne l'emportent pas sur les risques particuliers et graves que peut entraîner le fait d'autoriser certains agents de gardiennage condamnés à avoir accès au secteur de la sécurité.

Le Conseil des ministres ne partage pas l'affirmation du requérant devant le juge *a quo* selon laquelle des condamnations pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation n'ont aucune incidence sur la fiabilité de l'agent de gardiennage concerné, ni sur ses qualités professionnelles. Ainsi, les faits sous-jacents qui ont conduit à une condamnation peuvent, par exemple, démontrer que l'intéressé a infligé un préjudice physique à quelqu'un en raison d'une grave négligence, d'un défaut d'attention et/ou de prévoyance – qui sont des caractéristiques qui vont à l'encontre des qualités professionnelles que l'on attend d'un agent de gardiennage.

A.2.3. Selon le Conseil des ministres, la troisième discrimination dénoncée par le requérant devant le juge *a quo*, à savoir la différence de traitement entre, d'une part, des agents de gardiennage et d'autres fonctions du secteur de la sécurité privée et, d'autre part, le personnel du secteur de la sécurité publique, n'est pas recevable, puisque cette différence de traitement n'est pas soulevée dans la question préjudicielle.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. L'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » (ci-après : la loi du 2 octobre 2017), tel qu'il est applicable dans l'affaire devant le juge *a quo*, dispose :

« Les personnes visées à l'article 60 doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1° ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière;

[...]

6° satisfaire au profil, visé à l'article 64;

[...]

9° ne pas avoir fait l'objet, au cours des trois dernières années, d'une décision par laquelle il a été constaté qu'elles ne satisfaisaient pas aux conditions de sécurité visées au 6°;

[...] ».

L'article 60 de la loi du 2 octobre 2017 dispose :

« Le présent chapitre s'applique aux :

1° personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise ou d'un service interne;

2° personnes qui, sans assurer la direction effective d'une entreprise, soit siègent au conseil d'administration d'une entreprise, soit exercent le contrôle d'une entreprise au sens de l'article 5 du Code des sociétés;

3° personnes chargées de l'exercice des activités relevant du champ d'application de la présente loi, visées au chapitre 2, section 2;

[...] ».

L'article 3, qui figure sous le chapitre 2, section 2, de la loi du 2 octobre 2017, définit les activités qui sont à considérer comme des activités de gardiennage.

L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 dispose :

« Le profil des personnes visées à l'article 60, est caractérisé par :

1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens;

2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion;

3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations;

4° absence des liens suspects avec le milieu criminel;

5° le respect des valeurs démocratiques;

6° l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ».

B.1.2. L'article 61, 1°, en cause, de la loi du 2 octobre 2017 instaure donc une interdiction professionnelle – c'est-à-dire une interdiction d'exercer des activités de gardiennage - à l'égard des personnes exerçant des activités de gardiennage qui ont été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal.

B.1.3. L'interdiction professionnelle précitée n'est pas neuve. Elle a été instaurée pour la première fois par les articles 5, 1°, et 6, 1°, de la loi du 10 avril 1990 « réglementant la sécurité privée et particulière » (ci-après : la loi du 10 avril 1990), tant à l'égard du personnel dirigeant (article 5, 1°) qu'à l'égard du personnel d'exécution (article 6, 1°) dans le secteur du gardiennage, et ne portait que sur un nombre très limité d'infractions. La loi du 9 juin 1999 « modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage » a ajouté plusieurs infractions aux listes des articles 5, 1°, et 6, 1°.

La loi du 7 mai 2004 « modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé » (ci-après : la loi du 7 mai 2004) a ajouté pour la première fois l'infraction de coups et blessures volontaires à la liste des infractions pour lesquelles l'intéressé ne peut avoir encouru aucune condamnation correctionnelle. L'interdiction professionnelle s'appliquait en effet aux personnes qui étaient condamnées à une peine d'emprisonnement de trois mois au moins du chef de « coups et blessures volontaires ». Cette loi a par ailleurs aussi instauré une différenciation à l'égard des personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise, d'un service ou d'un organisme actif dans le secteur du gardiennage, en les soumettant notamment à des conditions d'exercice plus strictes. L'article 5, 1°, de la loi du 10 avril 1990, tel qu'il a été modifié par l'article 7, 2°, de la loi du 7 mai 2004, prévoyait que ces personnes ne pouvaient avoir été condamnées, même avec sursis, « à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle consistant en une amende, une peine de travail ou une peine de prison ».

La loi du 1er mars 2007 « portant des dispositions diverses (III) » (ci-après : la loi du 1er mars 2007) a abrogé, à l'égard du personnel d'exécution, le seuil minimum relatif au nombre de mois d'emprisonnement en ce qui concerne, entre autres, la condamnation pour coups et blessures volontaires, a étendu, à l'égard de cette même catégorie de membres du personnel, à d'autres peines, telles qu'une amende ou une peine de travail, l'interdiction professionnelle associée à cette condamnation et a fait une exception, tant à l'égard du personnel dirigeant qu'à l'égard du personnel d'exécution, en ce qui concerne les condamnations pour infractions de roulage.

B.2.1. La loi du 2 octobre 2017 a donc à nouveau modifié en profondeur la condition de l'absence de condamnations pour pouvoir exercer, en prévoyant désormais à l'égard de toutes les personnes actives dans le secteur du gardiennage qu'elles ne peuvent exercer leurs activités qu'à condition de ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal.

B.2.2. L'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 2 octobre 2017 indique, en ce qui concerne cette uniformisation :

« Le législateur a dès l'origine, en 1990, considéré que les personnes souhaitant accéder au secteur de la sécurité privée et particulière ne pouvaient pas avoir encouru certaines condamnations.

À partir de 1999, les conditions d'accès au secteur de la sécurité privée ont été renforcées puisque des conditions de sécurité ont également été prévues dans la loi. L'objectif était de pouvoir prendre en compte des faits n'ayant pas conduit à une condamnation pénale mais démontrant malgré tout que la personne concernée n'a pas le profil adéquat pour pouvoir exercer des activités de sécurité privée.

En 2004, une distinction a été opérée entre le personnel dirigeant et le personnel d'exécution. Il a en effet été jugé essentiel que le personnel dirigeant soit constitué de personnes particulièrement fiables puisque celles-ci remplissent une fonction d'exemple pour le personnel d'exécution, notamment pour ce qui concerne la manière de se comporter vis-à-vis du citoyen.

La loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière prévoit donc actuellement des conditions plus strictes pour le personnel dirigeant que pour le personnel exécutant. Ainsi, un dirigeant ne peut pas avoir encouru la moindre condamnation correctionnelle, à l'exception des condamnations pour infractions à la réglementation sur la circulation routière. Un exécutant ne peut quant à lui pas avoir été condamné à une lourde peine (six mois d'emprisonnement au moins) ou avoir été condamné pour une des infractions citées limitativement dans la loi et jugées comme particulièrement graves par le législateur (vol, port

armes prohibées, ...). À ce sujet, il est à noter qu'au fil du temps, plusieurs modifications législatives ont été nécessaires afin d'actualiser cette liste d'infractions.

Dans la pratique, il est cependant considéré, dans la presque totalité des cas, qu'une personne ayant encouru une condamnation correctionnelle non visée dans la loi, ne répond de toute façon pas aux conditions de sécurité. L'intéressé se voit donc *in fine* refuser l'accès au secteur de la sécurité privée et particulière, mais demeure d'abord dans l'incertitude pendant toute la durée de l'enquête sur les conditions de sécurité et de la procédure de refus.

Par conséquent, dans le souci d'accroître la sécurité juridique et de réduire les procédures d'un point de vue administratif, il est proposé de prévoir la même condition pour le personnel d'exécution que pour le personnel dirigeant. La condition d'absence de condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle s'appliquera dès lors à toute personne employée dans le secteur de la sécurité privée et particulière. Compte tenu des particularités du secteur de la sécurité privée, de la fiabilité que l'on est en droit d'attendre des personnes qui y travaillent, de l'ampleur grandissante du rôle social du secteur de la sécurité privée et de l'élargissement des compétences et missions du secteur, ce renforcement des conditions d'accès se justifie pleinement. Par ailleurs, il est à noter que plusieurs catégories d'exécutants, tels que les chargés de cours et les agents constatateurs, sont déjà soumis à la même condition que les dirigeants dans l'actuelle loi du 10 avril 1990. Enfin, toute personne ayant été condamnée dispose de la possibilité d'introduire si elle le souhaite une demande de réhabilitation, afin de répondre aux conditions précitées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 38-39).

B.2.3. La loi du 2 octobre 2017 maintient toutefois l'exception en ce qui concerne les condamnations pour infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière, et l'étend au personnel d'exécution du secteur du gardiennage. Les travaux préparatoires indiquent :

« Toutefois, le Gouvernement considère qu'une exception doit être prévue pour ce qui concerne les condamnations pour infractions à la réglementation sur la circulation routière. Cette exception est à l'heure actuelle déjà prévue pour les dirigeants et a été insérée dans la loi du 10 avril 1990 par l'article 139 de la loi portant des dispositions diverses (III) du 1er mars 2007 (*M.B.*, 14 mars 2007). Les motifs pour lesquels cette exception a été prévue sont exposés dans les travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2007 :

' La loi prévoit que les personnes qui souhaitent travailler dans le secteur de la sécurité privée ne peuvent avoir fait l'objet de condamnations correctionnelles. Dans la pratique, le vice-premier ministre est quelquefois amené à statuer sur le cas de personnes ayant été condamnées à des amendes correctionnelles pour des infractions à la législation sur la circulation routière. En vertu de la loi actuelle, l'accès au secteur doit être refusé à l'intéressé, alors que de telles condamnations ne présentent généralement pas de risque pour la société dans le cadre de l'exercice d'activités dans le secteur de la sécurité privée. Il est dès lors nécessaire d'adapter la loi sur ce point. ' Doc. parl., DOC 51 2788/010, p. 4, rapport de la Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique).

‘ La récente hausse du montant des amendes de roulage et la modification de la loi par laquelle certaines infractions graves sont traitées automatiquement par le juge, sans possibilité d’accord à l’amiable, ont comme conséquence que les personnes qui ont été condamnées pour certaines infractions de roulage ne peuvent plus exercer une fonction dirigeante dans une entreprise ou service du secteur de la sécurité privée. Ces conséquences sont cependant disproportionnées compte tenu de l’objectif de la législation. C’est pourquoi le gouvernement estime nécessaire d’assouplir cette condition et de prévoir une exception pour les condamnations encourues suites à des infractions à la réglementation relative à la circulation routière. ’ Doc. parl., DOC 51 2760/001, pp. 222-223.

Les motifs pour lesquels cette exception a été prévue sont encore toujours d’actualité. C’est pourquoi cette exception a été reprise dans le présent projet de loi » (*ibid.*, pp. 39-40).

B.2.4. L’interdiction professionnelle s’applique en cas de condamnation, même avec sursis, à une « quelconque » peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l’article 7 du Code pénal, et donc aussi en cas de condamnation pour une infraction à la législation sur la circulation routière combinée avec une condamnation à une peine correctionnelle pour une infraction au Code pénal. Seules les infractions qui concernent exclusivement la législation sur la circulation routière relèvent du champ d’application de l’exception précitée.

Lors des travaux préparatoires, des questions ont été posées au sujet de la proportionnalité de la réglementation en projet en ce qui concerne son application à des condamnations pour coups et blessures involontaires dans le cadre d’un accident de la circulation.

Il a ainsi été observé ce qui suit, lors de l’examen du projet de loi au sein de la commission compétente de la Chambre :

« À la lumière du point 1 [de l’article 61 en projet], [un membre] souligne que toute peine correctionnelle entraînera une interdiction professionnelle pour la personne concernée. Ce principe est logique, mais un accident de la circulation relativement limité (par exemple, le refus de priorité provoquant un accident avec lésions corporelles) peut également déboucher sur une condamnation correctionnelle. La disposition prévoit certes une exception pour les infractions de roulage, mais pas lorsqu’elles sont combinées à une peine correctionnelle.

[...]

La disposition de l’article 61,1^o, offre l’avantage de la clarté, mais elle risque de créer des situations peu équitables en pratique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/003, pp. 87-88).

La même députée a exprimé la même préoccupation lors de l’audition de plusieurs experts et représentants de groupes d’intérêts :

« [Le membre] souhaiterait également connaître les conditions auxquelles doivent satisfaire les candidats à des emplois d'agent de gardiennage. L'article 61 du projet de loi emporte un renforcement des exigences en la matière puisqu'il étend désormais aux agents de gardiennage les conditions qui étaient, auparavant, exigées des seules personnes assurant la direction effective d'une entreprise ou d'un service interne. Le membre se demande si ce renforcement des exigences ne va pas entraîner des difficultés. Elle prend l'exemple d'un accident de roulage avec des blessés légers. Il est fréquent que ce type d'affaires donnent lieu à des poursuites correctionnelles qui peuvent déboucher sur une condamnation, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle aux termes de l'article 61, 1^o du projet de loi qui ne permet pas d'être recruté en tant qu'agent de gardiennage » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/005, p. 17).

Cette préoccupation n'a cependant pas conduit à une adaptation de la réglementation en projet.

B.2.5. Les personnes qui travaillent dans le secteur du gardiennage et qui ont été condamnées à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle telle que visée à l'article 7 du Code pénal se verront refuser leur demande d'obtention ou de renouvellement d'une carte d'identification, laquelle est nécessaire pour l'exercice de leurs activités (articles 76 et 77 de la loi du 2 octobre 2017), ou retirer cette carte (article 85 de la loi précitée). Le ministre de l'Intérieur dispose en la matière d'une compétence liée. L'interdiction professionnelle découle donc automatiquement de la loi, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la nature et la teneur précise des faits pénaux et de l'état d'esprit général de l'intéressé (CE, 10 mars 2011, n^o 211.887; CE, 26 janvier 2012, n^o 217.555; CE, 7 février 2019, n^o 243.639).

Quant au fond

B.3.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 61, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, d'une part, cette disposition prévoit une exception en ce qui concerne les condamnations pour infractions à la loi relative à la police de la circulation routière, alors qu'elle ne prévoit pas une telle exception en ce qui concerne les condamnations pour d'autres infractions comparables, telles que l'infraction à la loi pénale pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, et en ce que, d'autre part, cette disposition ne fait pas de distinction entre les condamnations pour toutes les infractions autres que les infractions à la loi relative à la police

de la circulation routière, et traite dès lors une condamnation pour une infraction à la loi pénale en raison de coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation exactement de la même manière que des condamnations pour d'autres infractions à la loi pénale (première question préjudicielle).

Le juge *a quo* interroge également la Cour sur la compatibilité de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 avec le droit au travail et avec le droit au libre choix de l'activité professionnelle, tels qu'ils sont garantis par les articles 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il prive automatiquement de l'accès aux professions visées à l'article 60 de la loi, précitée, du 2 octobre 2017, et en particulier à la profession d'agent de gardiennage, toute personne condamnée à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle telle que visée à l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière, sans que la nature et la gravité des faits pénalement punissables, le contexte dans lequel ils se sont produits, l'ancienneté des faits, la récidive, l'incidence des faits pénalement punissables sur le profil requis pour la fonction concernée et la personnalité du demandeur de la carte d'identification fassent l'objet d'une quelconque appréciation (seconde question préjudicielle).

B.3.2. Il ressort de la formulation des questions préjudicielles et des motifs de l'arrêt de renvoi que l'affaire en cause concerne un accident de la circulation dans le cadre duquel une personne qui travaille dans le secteur du gardiennage a involontairement causé des lésions corporelles. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.4.1. La disposition en cause fait tout d'abord naître une différence de traitement entre des personnes qui travaillent dans le secteur du gardiennage selon qu'elles ont été condamnées à une peine correctionnelle ou criminelle, comme l'infraction à la loi pénale pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, ou uniquement pour des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière. Seules les personnes relevant de la première catégorie ne répondent pas au profil exigé par la disposition en cause et sont

automatiquement exclues des fonctions ou activités mentionnées à l'article 60 de la loi du 2 octobre 2017.

La disposition en cause fait en outre naître une égalité de traitement entre des personnes qui travaillent dans le secteur du gardiennage qui ont été condamnées à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle du chef de toute infraction autre que les infractions à la loi relative à la police de la circulation routière. Ni les personnes travaillant dans le secteur du gardiennage qui ont été condamnées du chef d'une infraction à la loi pénale pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation ni les personnes qui ont été condamnées pour d'autres infractions à la loi pénale ne répondent au profil exigé par la disposition en cause et n'ont accès aux fonctions ou activités mentionnées à l'article 60 de la loi du 2 octobre 2017.

B.4.2. La partie requérante devant le juge *a quo* fait valoir dans ses mémoires devant la Cour que la disposition en cause fait également naître une différence de traitement entre les fonctions d'agent de gardiennage et d'autres fonctions du secteur de la sécurité privée, d'une part, et le personnel du secteur de la sécurité publique, tel que la police, d'autre part, en ce que, par exemple, les conditions d'admission pour des fonctions d'exécution au sein de la police n'imposent pas que le candidat n'ait pas encouru une condamnation correctionnelle.

Dès lors que les parties devant la Cour ne peuvent modifier, faire modifier ou étendre la portée de la question préjudicielle, la Cour n'a pas à examiner une comparaison supplémentaire.

B.5. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de

non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.1. Selon le Conseil des ministres, une condamnation du chef d'une infraction pénale pour coups et blessures involontaires, commise dans le cadre d'un accident de la circulation ou non, n'est pas comparable à une condamnation du chef d'une simple infraction à la législation sur la circulation routière.

B.6.2. Les catégories de condamnations comparées par le juge *a quo* sont comparables, dès lors qu'il s'agit dans les deux cas d'infractions qui pourraient donner lieu à des poursuites et qui pourraient donner des indications sur la fiabilité de la personne ayant commis l'infraction, et qui, en principe, seraient susceptibles de figurer dans la liste des condamnations dressée à l'article 61, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017. La question de savoir si une condamnation du chef de coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation peut effectivement justifier une interdiction professionnelle concerne le fond de l'affaire, de sorte que l'exception soulevée par le Conseil des ministres est rejetée.

B.7. Comme il est dit en B.2.2, l'extension, par la disposition en cause, de la condition d'accès fondée sur l'absence de condamnations à tout le personnel travaillant dans le secteur du gardiennage tend à garantir et à renforcer la fiabilité des personnes qui travaillent dans le secteur de la sécurité privée, compte tenu des particularités du secteur de la sécurité privée, de l'ampleur grandissante du rôle social du secteur de la sécurité privée et de l'élargissement des compétences et missions du secteur par la même loi du 2 octobre 2017.

Cette disposition poursuit donc un but légitime.

Le législateur avait par ailleurs le même souci de renforcer cette fiabilité lorsqu'il a modifié l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 pour y compléter, à plusieurs reprises, la liste des infractions qu'il vise (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001 et DOC 50-2329/001, p. 25).

B.8. L'exclusion d'une personne de la profession d'agent de gardiennage lorsqu'elle a été condamnée pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation (articles 418 et 420, alinéa 2, du Code pénal), qui repose sur un critère objectif, est pertinente au regard de l'objectif de fiabilité poursuivi par le législateur, puisqu'elle a pour conséquence que, lorsque la cause de cet accident de la circulation était une grave imprudence ou négligence, laquelle peut avoir un impact négatif sur la fiabilité d'un agent de gardiennage, la personne concernée n'est pas autorisée à exercer l'activité d'agent de gardiennage.

B.9. La Cour doit toutefois encore examiner si la disposition en cause, en ce qu'elle instaure une interdiction professionnelle automatique qui s'applique à toute condamnation pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.10. Par ses arrêts n^{os} 120/2013 et 156/2015, la Cour a jugé, au sujet de l'application de l'interdiction professionnelle contenue dans l'article 6, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 10 avril 1990 en cas de condamnation pour coups et blessures volontaires, que « 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 Cour a dès lors jugé que « [l'article 6, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 10 avril 1990] n'a pas d'effets disproportionnés, compte tenu de ce [qu'il] est de nature à protéger une valeur essentielle, à savoir l'intégrité physique des personnes ».

B.11. L'affaire soumise au juge *a quo* ne porte cependant pas sur une condamnation pour coups et blessures volontaires, mais sur une condamnation pour coups et blessures *involontaires* dans le cadre d'un accident de la circulation.

L'infraction de coups et blessures involontaires suppose un acte volontaire de l'auteur, en l'occurrence un défaut de prévoyance ou de précaution, mais à la différence de l'infraction de coups et blessures volontaires, elle implique l'absence de l'intention d'attenter à la personne d'autrui (Cass., 25 novembre 2008, P.2008.0881.N). L'existence d'une faute grave n'est pas

requis. Elle recouvre la faute la plus légère et porte sur toutes les formes de fautes, comme la maladresse, l'imprudence, la négligence, le non-respect de dispositions réglementaires, la fatigue ou la distraction. Toute faute, aussi légère soit-elle, peut constituer un défaut de prévoyance ou de précaution au sens de l'article 418 du Code pénal.

B.12. Comme le juge *a quo* l'observe à raison, il ne peut être admis *ipso facto* que le simple fait qu'une personne, par un défaut de prévoyance ou de précaution, aussi léger soit-il, a causé un accident de la circulation ayant fait un blessé, jette le discrédit sur l'état d'esprit et la fiabilité qui sont exigés de la part du requérant dans l'exercice la fonction de membre du personnel d'exécution dans le secteur du gardiennage.

B.13. L'application de l'interdiction professionnelle automatique à toute condamnation du chef de l'infraction de coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, aussi légère soit-elle, et même en l'absence d'un impact négatif sur la fiabilité de l'intéressé, sans qu'il faille examiner la nature et la portée précise des faits pénaux et l'état d'esprit général de l'intéressé, va au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir la fiabilité du secteur du gardiennage et l'intégrité des citoyens. Les raisons indiquées dans l'exposé des motifs, qui tiennent à l'ampleur grandissante du rôle social du secteur de la sécurité privée et à l'élargissement des compétences et missions du secteur, ne le justifient pas non plus.

B.14. Il y a par ailleurs lieu de relever, comme le juge *a quo* l'a fait, que la liste limitative des infractions contenue dans l'article 6, 1°, de la loi du 10 avril 1990, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 7 mai 2004 et par la loi du 1er mars 2007, mentionnait effectivement les coups et blessures volontaires, mais pas les infractions visées aux articles 418 et 420 du Code pénal concernant les lésions corporelles involontaires. Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui a abouti à la loi du 1er mars 2007, le législateur a estimé qu'il était justifié de remplacer la condition de l'absence d'une condamnation à une peine d'emprisonnement de trois mois au moins pour coups et blessures volontaires par l'absence de toute condamnation, même avec sursis, pour coups et blessures volontaires, parce que « 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 225). Il n'est pas démontré pourquoi ces motifs pourraient être étendus à des condamnations pour coups et blessures involontaires qui, comme il est dit en B.11, se caractérisent par l'absence de l'intention d'attenter à la personne d'autrui.

B.15.1. Le but, poursuivi le législateur, de garantir la fiabilité des personnes actives dans le secteur du gardiennage peut être atteint d'une manière aussi efficace pour le législateur mais moins attentatoire pour les personnes concernées en examinant la fiabilité d'un candidat qui a été condamné à une peine correctionnelle, même avec sursis, pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation, sous l'angle des conditions de profil fixées à l'article 61, 6° et 9°, de la loi du 2 octobre 2017. Comme il est dit en B.1, les personnes chargées de l'exercice d'activités de gardiennage doivent, en vertu de l'article 61, 6°, de la loi précitée, « satisfaire au profil visé à l'article 64 » de la loi précitée, à savoir, « 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens; 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion, et 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ».

B.15.2. Les dispositions précitées, qui viennent se greffer sur l'examen de moralité déjà instauré par la loi du 10 avril 1990, donnent au ministre de l'Intérieur un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire (CE, 12 avril 2012, n° 218.877; CE, 30 juin 2011, n° 214.293; CE, 9 mai 2008, n° 182.841). D'après l'exposé des motifs du projet de loi qui a abouti à la loi du 2 octobre 2017, « le fait de répondre ou non au profil doit être apprécié au cas par cas et de manière proportionnelle sur la base d'un ensemble d'éléments disponibles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/001, p. 41). Le ministre doit donc vérifier, à la lumière des éléments concrets du dossier, s'il existe un lien spécifique et rationnel entre, d'une part, la nature des faits pénaux concernés et les éventuelles « déviances » qu'ils révèlent et, d'autre part, la fiabilité requise pour l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

B.15.3. Le ministre de l'Intérieur peut donc juger qu'une personne condamnée pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation ne répond pas au profil que la loi du 2 octobre 2017 exige pour l'exercice des activités de gardiennage et qu'elle n'a

donc pas la fiabilité requise par la loi précitée, auquel cas il peut refuser pour ce motif la demande d'obtention ou de renouvellement d'une carte d'identification, ou décider de retirer une carte d'identification.

B.15.4. Lorsque l'intéressé dispose déjà d'une carte d'identification et qu'il a été constaté qu'il est connu pour des faits ou des actes qui peuvent constituer une contre-indication au profil, il est du reste également possible d'introduire à son sujet une enquête sur les conditions de sécurité au sens des articles 65 à 75 de la loi du 2 octobre 2017. Si cette enquête aboutit à une décision du ministre de l'Intérieur constatant que l'intéressé ne satisfait plus au profil, ce dernier est exclu automatiquement pendant trois ans de l'autorisation d'exercer des activités de gardiennage (article 61, 9°, de la loi du 2 octobre 2017). Une personne condamnée pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation peut donc également être privée par ce biais de l'accès à la profession d'agent de gardiennage.

B.16. La disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle est applicable aux condamnations pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.17. Dès lors que la Cour limite son examen à l'hypothèse d'un accident de la circulation qui a été causé, contre son gré, par une personne travaillant dans le secteur du gardiennage et qui a entraîné des lésions corporelles involontaires et compte tenu de ce que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est applicable aux condamnations pour coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 décembre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen