



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 52/2026
du 23 avril 2026
Numéro du rôle : 8432**

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 61, alinéa 1er, 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 Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt n° 262.341 du 13 février 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 février 2025, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 61, alinéa 1er, 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, cette disposition prévoit une exception pour les infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière et les condamnations visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal, mais ne prévoit pas d'exception pour les condamnations pour avoir omis de faire l'aveu d'une faillite dans le délai légal (art. 489*bis*, 4°, du Code pénal), ne pas avoir tenu de comptabilité appropriée (art. XV.75 du Code de droit économique), avoir commis des faits constitutifs d'abus de biens sociaux (art. 492*bis* du Code pénal), d'engagements excessifs, d'omission de collaborer aux opérations de la faillite (art. 489 du Code pénal), de détournements ou de dissimulations d'actifs (art. 489*ter* du Code pénal) ? »;

2. « L'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traite de la même

manière, par une exclusion automatique et illimitée dans le temps de l'exercice de la profession d'agent de gardiennage, toutes les personnes condamnées 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 personnes condamnées pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière et des condamnations visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal, sans qu'aucun autre élément tel que la nature et la gravité des faits pénalement punissables, le contexte dans lequel ils se sont produits, l'ancienneté, la récidive ou l'incidence des faits pénalement punissables sur le profil requis pour la fonction d'agent de gardiennage puisse faire l'objet d'une quelconque appréciation par l'autorité ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- M.L., assisté et représenté par Me Mathieu Robert, avocat au barreau du Luxembourg;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bernard Renson, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 4 mars 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 16 février 2023, M.L. introduit auprès de l'État belge une demande de carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage. Le 5 octobre de la même année, à l'issue de l'enquête et après obtention des informations requises de la part du ministère public, la demande est refusée, au motif que M.L. a été condamné, par un jugement du 28 mars 2023 du Tribunal correctionnel du Luxembourg, division de Neufchâteau, à une peine de travail de 200 heures, à une amende de 1 000 euros (ou à un emprisonnement subsidiaire d'un mois) avec sursis de trois ans, ainsi qu'à une interdiction d'exercer une profession ou une activité pendant cinq ans. La condamnation porte sur l'omission d'aveu de faillite dans le délai légal (article 489*bis*, 4°, du Code pénal), sur la non-tenue d'une comptabilité appropriée (article XV.75 du Code de droit économique) ainsi que sur la commission de faits constitutifs d'un abus de biens sociaux (article 492*bis* du Code pénal), d'une prise d'engagements excessifs ou d'une omission de collaborer aux opérations de la faillite (article 489 du Code pénal) et d'un détournement ou d'une dissimulation d'actifs (article 489*ter* du Code pénal).

M.L. introduit devant le Conseil d'État, juridiction *a quo*, un recours contre la décision de refus susmentionnée. Constatant que l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » interdit l'exercice d'activités de gardiennage dans la situation du requérant, sans possibilité de dérogation, la juridiction *a quo* pose à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* fait tout d'abord valoir que les personnes condamnées à une quelconque peine criminelle ou correctionnelle et les personnes condamnées à la suite d'une infraction routière sont suffisamment comparables, car, dans un cas comme dans l'autre, les actes posés mènent à des poursuites et donnent une indication quant à la fiabilité d'une personne. Ladite partie requérante n'aperçoit pas de motifs pour lesquels sa propre condamnation mettrait davantage sa fiabilité en doute en comparaison avec, par exemple, une personne condamnée pour délit de fuite. Selon elle, cette différence de traitement n'est pas proportionnée à l'objectif du législateur d'assurer la fiabilité du demandeur d'une carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage, dès lors que cette fiabilité aurait très bien pu être garantie par l'obligation générale selon laquelle il doit être satisfait au profil visé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » (ci-après : la loi du 2 octobre 2017). Cette interdiction professionnelle automatique ne répond pas non plus, toujours selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, à la *ratio legis* des versions précédentes de la législation, qui mettaient l'accent sur le caractère violent des infractions condamnées. Par conséquent, il convient de transposer les deux arrêts que la Cour a rendus en la matière (arrêts n^{os} 190/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.190, et 154/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.154) et de conclure que les condamnations en cause ne peuvent constituer une interdiction professionnelle automatique, puisqu'elles ne mettent en rien en danger l'intégrité d'autrui.

A.2. Le Conseil des ministres rappelle que la loi du 2 octobre 2017 a remplacé intégralement la loi du 10 avril 1990 « réglementant la sécurité privée et particulière ». Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 2 octobre 2017 que celle-ci visait à renforcer le contrôle et la surveillance des entreprises de gardiennage et à rendre plus exigeant l'accès à la profession, notamment en ce qui concerne la fiabilité des entreprises et de leurs collaborateurs. La disposition en cause fixe ainsi des conditions cumulatives. Le fait d'avoir visé toutes les condamnations à une peine correctionnelle ou criminelle tend à accroître la sécurité juridique et à raccourcir la procédure en la matière. L'exception qui prévaut pour les infractions routières est justifiée par le fait que ces infractions ne présentent généralement pas de risque pour la société dans le cadre de l'exercice d'activités de gardiennage et par le fait que leur inclusion dans la liste aurait entraîné des conséquences disproportionnées. Autant de considérations qui ne valent toutefois pas pour d'autres infractions. La législation a ensuite été modifiée par la loi du 5 mai 2022 « modifiant la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale », aux fins d'une mise en conformité avec l'arrêt de la Cour n^o 190/2021, précité.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres allègue principalement que les situations visées ne sont pas comparables. En effet, l'exclusion des infractions de roulage ainsi que des infractions de coups et blessures involontaires causés par ces infractions de roulage est justifiée par l'absence de risque pour la profession, par l'absence de mise à mal de la fiabilité du candidat et par le caractère involontaire de ces infractions. Tel n'est pas le cas des infractions qui ont mené aux condamnations en cause dans l'affaire présentement examinée. Par ailleurs, les deux arrêts précités de la Cour ne sont pas transposables au cas d'espèce. L'arrêt n^o 190/2021 insistait sur le caractère involontaire et potentiellement léger des condamnations visées, sans incidence négative sur la fiabilité. Quant à l'arrêt n^o 154/2022, qui concernait aussi les infractions relatives à la COVID-19, il insistait sur l'absence de toute infraction liée aux biens ou aux personnes et sur le fait que les comportements en cause dans cet arrêt relevaient de la vie courante. Or, le Conseil des ministres souligne que les condamnations en cause dans l'affaire présentement examinée visent, à l'inverse, des comportements volontaires qui portent atteinte aux biens et pour lesquels l'altération de la fiabilité du demandeur de la carte d'identification ne fait aucun doute. Par conséquent, la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres se réfère principalement à son argumentation relative à la première question. Il rappelle également que l'appréciation au cas par cas n'a pas été

jugée nécessaire par le législateur pour la condition d'absence de condamnation. Le ministère public ne décide de requérir le renvoi devant un tribunal correctionnel ou une cour d'assises que dans les cas les plus graves, de sorte que la mesure est pertinente au but poursuivi consistant à assurer la fiabilité des personnes exerçant dans le secteur du gardiennage. Enfin, l'exclusion n'est en tout état de cause pas absolue et définitive puisque, en application du droit ordinaire, la personne condamnée dispose de la possibilité de demander une réhabilitation.

A.3. La partie requérante devant la juridiction *a quo* souligne que les infractions relatives à la COVID-19 visées par l'arrêt n° 154/2022, précité, pouvaient, elles aussi, être intentionnelles et avoir une incidence négative sur la fiabilité de la personne qui les commettait.

A.4. Le Conseil des ministres répond à la partie requérante devant la juridiction *a quo* que le délit de fuite n'est pas comparable aux condamnations qui sont en cause en l'espèce, lesquelles sont fondées sur une intention délictueuse et une atteinte aux biens et aux droits des concitoyens. Par ailleurs, en ce qui concerne le caractère violent des infractions, le Conseil des ministres rappelle que, si la violence peut constituer un indicateur d'un problème de fiabilité, ce critère a disparu à l'occasion de la loi du 2 octobre 2017, qui privilégie une approche plus large.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son 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 a été modifié par la loi du 5 mai 2022 « modifiant la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale » (ci-après : la loi du 5 mai 2022), 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, et des condamnations visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal;

[...]

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 de la loi du 2 octobre 2017, qui figure au chapitre 2, section 2, de cette loi, 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° une absence de 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, alinéa 1er, 1°, en cause, de la loi du 2 octobre 2017 instaure donc une interdiction professionnelle – à savoir une interdiction d'exercer des activités de gardiennage – à l'égard des personnes qui ont été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine

correctionnelle ou criminelle au sens de l'article 7 du Code pénal, tel qu'il est applicable dans l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*.

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 elle ne portait que sur un nombre très limité d'infractions.

Ce régime a été préféré à celui dans lequel aurait été exigée une condition d'être de bonnes conduite, vie et mœurs et d'en apporter la preuve annuellement, et ce, à la suite d'une observation du Conseil d'État indiquant que « mieux vaudrait préciser que les personnes concernées ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine dépassant un certain taux du chef d'infraction contre les biens ou de violence contre les personnes » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775/1, p. 52). Il fut dès lors décidé de compléter l'énumération des délits du chef desquels les intéressés ne peuvent avoir été condamnés et d'y ajouter un critère général de condamnation pénale à un emprisonnement de six mois.

L'article 6, alinéa 1er, 1°, de la loi du 10 avril 1990 disposait :

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

1° ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à un emprisonnement de six mois au moins du chef d'une infraction quelconque ou à un emprisonnement moindre du chef de vol, extorsion, abus de confiance, escroquerie, faux en écritures, attentat à la pudeur, viol, ou d'infractions visées aux articles 379 à 386^{ter} du Code pénal ».

B.1.4. L'article 6 de 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 inséré un 8° dans l'article 6 de la loi du 10 avril 1990. Il résultait de l'application de cette disposition que les personnes qui avaient été condamnées à une peine n'étant pas visée à l'article 6, 1°, de la loi du 9 juin 1999 devaient, à l'instar de celles qui n'avaient fait l'objet d'aucune condamnation, satisfaire aux conditions de moralité nécessaires à l'exercice

d'activités de gardiennage et ne pas avoir commis de faits qui constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et qui de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.

L'autorité disposait d'un pouvoir d'appréciation pour l'application de cette condition (CE, 9 décembre 2009, n° 198.730, ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.198.730).

Le législateur a modifié l'article 6 à plusieurs reprises pour compléter la liste des infractions qu'il vise.

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 ».

Par ailleurs, cette loi a 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, dont s'inspire la disposition en cause. 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 ». Les mêmes conditions ont été imposées aux agents de gardiennage chargés de procéder à des constatations, employés auprès des entreprises de consultance en sécurité ou travaillant pour les organismes de formation (article 6, 1°, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1990, tel qu'il a été modifié par l'article 8, 2°, de la loi du 7 mai 2004).

Concernant le personnel dirigeant, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2004 exposent :

« On estime essentiel que les membres du personnel dirigeant des entreprises, services et organismes visés par la loi, soient des personnes fiables.

L'approche plus stricte sur ce plan forme une compensation à l'élargissement des compétences que la loi prévoit pour les entreprises. Dans la mesure où elles sont plus concernées par des activités qui touchent à l'ordre public, la sécurité et la protection des libertés des citoyens, la société peut attendre des membres du personnel dirigeant qu'ils n'aient encouru aucune condamnation correctionnelle ou criminelle, à une amende, une peine de travail ou à une peine de prison.

En pratique, les personnes qui ne satisfont pas à ces conditions ' plus sévères ' sont en fait déjà repoussées, mais sur la base de la non-satisfaction aux conditions de moralité. Ceci comporte une lourde et longue procédure et entre-temps, les intéressés sont dans l'incertitude concernant leur situation en relation avec l'exercice professionnel envisagé » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001 et 50-2329/001, p. 25*).

L'extension de ces exigences aux agents de gardiennage chargés de procéder à des constatations ou employés auprès des entreprises de consultance en sécurité a été justifiée par le fait que ces agents étaient susceptibles d'obtenir de nombreuses informations sensibles sur la sécurité du client. En outre, le législateur a estimé que l'on était en droit d'attendre des professeurs des organismes de formation qu'ils fassent preuve d'un comportement exemplaire et qu'ils soient donc d'une conduite irréprochable (*ibid.*, p. 27).

La loi du 1er mars 2007 « portant des dispositions diverses (III) » 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, et elle a, à l'égard de cette même catégorie de membres du personnel, étendu à d'autres peines, telles qu'une amende ou une peine de travail, l'interdiction professionnelle associée à cette condamnation.

Cette loi a en outre établi une exception, tant à l'égard du personnel dirigeant qu'à l'égard des trois catégories de membres du personnel d'exécution soumises à des conditions d'exercice plus strictes, en prévoyant que l'interdiction d'avoir été condamné à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle ne couvrait pas les condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière.

B.2.1. La loi du 2 octobre 2017 a à nouveau modifié en profondeur la condition de l'absence de condamnations pour pouvoir exercer une fonction dans le secteur du gardiennage, en prévoyant désormais à l'égard de toutes les personnes actives dans ce secteur 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 au sens de 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 :

« 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 [suite] 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. Dans son avis n° 60.619/2 concernant le projet d'article qui est devenu l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Compte tenu des particularités du secteur de la sécurité privée et de la fiabilité que l'on est en droit d'attendre des personnes qui y travaillent, il semble *a priori* admissible que soit exclue toute condamnation à une peine correctionnelle figurant dans le casier judiciaire.

La justification avancée en ce qui concerne l'exception relative aux infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière, à savoir qu'il s'agit d'une exception qui figurait déjà dans la loi du 10 avril 1990, ne peut par contre, en tant que telle, emporter la conviction.

En effet, de deux choses l'une :

- soit l'auteur de l'avant-projet ne fait pas de distinction entre les différentes condamnations à des peines correctionnelles, partant du principe que toute condamnation à une

peine correctionnelle – compte tenu de sa gravité – est en soi indicative d’un problème au regard de l’exigence de fiabilité attendue dans ce secteur;

- soit l’auteur de l’avant-projet entend prendre en compte l’identité de la réglementation qui a été enfreinte et, dans ce cadre, si l’on peut comprendre que, pour la plupart des fonctions exercées, il envisage de ne pas tenir compte des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière, on peut toutefois se demander, d’une part, si, pour certaines fonctions, de telles condamnations ne devraient tout de même pas être interdites (on songe, par exemple, aux transporteurs de fonds) et, d’autre part, si la disposition en projet ne devrait pas exclure d’autres législations particulières au motif que la nature des infractions est sans lien avec les fonctions exercées, sauf à prévoir, comme actuellement, une liste positive de législation dont la violation justifierait l’interdiction.

La disposition sera revue en conséquence » (*ibid.*, pp. 184-185).

Le Gouvernement a répondu à l’avis en mentionnant :

« [...] le Conseil d’État s’interroge quant à la question de savoir si d’autres législations particulières ne devraient pas également être exclues au motif que la nature des infractions est sans lien avec les fonctions exercées. Cette option n’est toutefois pas retenue étant donné que les raisons qui justifient la dérogation pour les infractions à la réglementation sur la sécurité routière [...], ne valent pas pour les autres types [d’]infractions. Le Gouvernement souhaite limiter au maximum les exceptions à la règle » (*ibid.*, p. 40).

B.2.5. L’interdiction professionnelle s’applique en cas de condamnation, même avec sursis, à une « quelconque » peine correctionnelle ou criminelle au sens de l’article 7 du Code pénal. Seules les infractions qui concernent exclusivement la législation relative à la police de 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 pour 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).

Le même membre 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).

B.2.6. Les personnes qui travaillent dans le secteur du gardiennage et qui ont été condamnées à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle au sens de l'article 7 du Code pénal se voient 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 se voient retirer cette carte (article 85 de la même loi). 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° 211.887, ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.211.887; 26 janvier 2012, n° 217.555, ECLI:BE:RVSCE:2012:ARR.217.555; 7 février 2019, n° 243.639, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.639).

B.2.7. À la suite de l'arrêt de la Cour n° 190/2021 du 23 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.190), la disposition en cause a été modifiée par l'article 2 de la loi du 5 mai 2022 afin d'excepter, outre les condamnations pour infraction à la réglementation

relative à la police de la circulation routière, les condamnations pour coups et blessures involontaires qui sont la conséquence d'un accident de la circulation.

B.2.8. Par son arrêt n° 154/2022 du 24 novembre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.154), la Cour a jugé :

« B.25. Il résulte des développements qui précèdent que l'application de l'interdiction professionnelle automatique dès toute condamnation pour une infraction à la réglementation portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, même si elle est légère, et même en l'absence d'un impact négatif concret 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 ».

Elle a par conséquent conclu que :

« [l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017] viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'[il] conduit automatiquement à une interdiction professionnelle en cas de condamnations pour infractions à la réglementation portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ».

Quant au fond

B.3. Il ressort de la décision de renvoi que la partie requérante devant la juridiction *a quo* a été condamnée du chef de plusieurs types d'infractions : l'omission d'aveu de faillite dans le délai légal (article 489*bis*, 4°, du Code pénal), la non-teneur d'une comptabilité appropriée (article XV.75 du Code de droit économique) ainsi que la commission de faits constitutifs d'un abus de biens sociaux (article 492*bis* du Code pénal), d'une prise d'engagements excessifs, d'une omission de collaborer aux opérations de la faillite (article 489 du Code pénal) et d'un détournement ou d'une dissimulation d'actifs (article 489*ter* du Code pénal). La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4. Par la première question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 avec les articles 10 et 11 de la

Constitution, en ce que cette disposition crée une différence de traitement entre, d'une part, les personnes condamnées du chef des infractions mentionnées en B.3 et, d'autre part, les personnes condamnées du chef des infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière et du chef des infractions visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal, dans la mesure où les personnes relevant de la seconde catégorie ne font pas l'objet de l'interdiction professionnelle résultant d'une condamnation judiciaire. Par la seconde question préjudicielle, la Cour est interrogée sur l'identité de traitement entre les personnes condamnées du chef des infractions mentionnées en B.3 et les personnes condamnées à une autre peine correctionnelle ou criminelle au sens de l'article 7 du Code pénal. La Cour examine ces deux questions préjudicielles conjointement.

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

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. Les catégories de personnes condamnées visées par la juridiction *a quo* sont comparables, dès lors qu'il s'agit pour chacune d'entre elles d'infractions qui pourraient donner lieu à des poursuites et qui pourraient donner des indications sur la fiabilité de la personne les ayant commises.

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 de ce secteur, de son rôle social, de son ampleur grandissante et de l'élargissement de ses compétences et missions opéré par la loi du 2 octobre 2017.

Cette disposition poursuit un but légitime.

Le législateur avait par ailleurs le même objectif de renforcement de 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 50-2329/001, p. 25).

B.8. Les infractions mentionnées en B.3 sont relatives à la bonne tenue financière d'une entreprise. Elles ont toutes un caractère intentionnel, portent atteinte aux biens, tant de l'autorité publique que de créanciers privés, et vont au-delà du défaut de prévoyance ou de précaution. Elles affectent dès lors par définition la fiabilité de leur auteur, et *a fortiori* la fiabilité liée à une éventuelle activité dans le secteur de la sécurité privée. Par conséquent, l'interdiction professionnelle est pertinente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.9. La Cour doit toutefois encore examiner si la disposition en cause, en ce qu'elle instaure une interdiction professionnelle automatique et illimitée dans le temps qui s'applique aux infractions mentionnées en B.3, est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.10.1. L'application de l'interdiction professionnelle pour toute condamnation du chef des infractions mentionnées en B.3, qui ne sont ni légères ni exemptes d'incidence négative concrète sur la fiabilité de l'intéressé, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir la fiabilité du secteur du gardiennage et l'intégrité des citoyens. En ce sens, les infractions mentionnées en B.3 diffèrent à la fois des condamnations du chef de l'infraction de coups et blessures involontaires dans le cadre d'un accident de la circulation et des condamnations du chef de l'infraction à la réglementation portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la COVID-19.

B.10.2. De même, le caractère automatique et illimité dans le temps de l'interdiction professionnelle pour toute condamnation du chef des infractions mentionnées en B.3, sans qu'aucun autre élément tel que la nature et la gravité des faits pénalement punissables, le contexte dans lequel et le moment auquel ils se sont produits, la récidive ou l'incidence des faits pénalement punissables sur le profil requis pour la fonction d'agent de gardiennage puisse faire l'objet d'une quelconque appréciation par l'autorité, est suffisamment justifié par les objectifs de simplification et d'uniformisation mentionnés en B.2.2, compte tenu des particularités du secteur de la sécurité privée, de l'ampleur grandissante de son rôle social et de l'élargissement de ses compétences et de ses missions. Cette mesure ne produit pas des effets disproportionnés sur les personnes intéressées puisque celles-ci disposent de la possibilité d'introduire, si elles le souhaitent, une demande de réhabilitation, afin de répondre à nouveau aux conditions de l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017.

B.11. La disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 61, alinéa 1er, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 avril 2026.

Le greffier,

Frank Meersschaut

Le président,

Pierre Nihoul