

Numéro du rôle : 1145

Arrêt n° 37/98
du 1er avril 1998

ARRET

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 30 décembre 1996 modifiant la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 août 1997 et parvenue au greffe le 18 août 1997, un recours en annulation totale ou partielle des articles 3, § 1er, 5°, et 3, § 2, 6°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, modifiés par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 modifiant la loi précitée (publiée au *Moniteur belge* du 14 février 1997), a été introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, l'a.s.b.l. Association des officiers du service actif, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue des Petits Carmes 24, boîte 6, l'a.s.b.l. Royale alliance mutuelle des sous-officiers de Belgique, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, W. Claeyss, demeurant à 9831 Deurle, Antoon de Peseroeyelaan 16, A. Beerts, demeurant à 2990 Wuustwezel, Het Geleeg 6/1, J. Dolfeyn, demeurant à 5140 Sombrefe, rue Agnelée 26, P. Bleyfuesz, demeurant à 4000 Liège, rue Gaston Labouille 10, et G. Berwouts, demeurant à 5140 Sombrefe, rue Potriau 37.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 18 août 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 septembre 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er octobre 1997.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 29 novembre 1997.

Par ordonnance du 22 janvier 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 14 août 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 février 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 mars 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 26 février 1998.

A l'audience publique du 18 mars 1998 :

- ont comparu :

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

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

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *Objet de la disposition attaquée*

L'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 modifiant la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé remplace l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991, qui porte sur les conditions auxquelles une autorisation peut être accordée pour l'exercice de la profession de détective privé, par la disposition suivante :

« § 1er. Lorsque le demandeur a un lieu d'établissement en Belgique, l'autorisation n'est accordée que s'il remplit les conditions suivantes :

1° ne pas avoir été condamné, même avec sursis, du chef d'une infraction quelconque à un emprisonnement de six mois ou à une peine correctionnelle moindre pour violation de domicile, violation du secret de la correspondance, coups et blessures volontaires, vol, extorsion, abus de confiance, escroquerie, faux en écritures, attentat à la pudeur, viol, infraction à la législation relative aux armes et aux stupéfiants, infractions prévues aux articles 379 à 386^{ter} du Code pénal, corruption de fonctionnaires, usage de faux noms, recel, émission de chèques sans provision, faux serment, fausse monnaie, infraction aux articles 259^{bis} et 314^{bis} du Code pénal, infraction à l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques et économiques, infraction à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, infractions à l'article 227 du Code pénal.

Les personnes qui, à l'étranger, ont été condamnées pour des faits similaires par un jugement coulé en force de chose jugée ou celles qui ont été condamnées à l'étranger à un emprisonnement d'au moins six mois du chef d'une infraction quelconque, sont réputées ne pas satisfaire à la condition prévue ci-dessus;

2° être ressortissant d'un état membre de l'Union européenne;

3° ne pas exercer simultanément d'activités dans une entreprise de gardiennage, une entreprise de sécurité ou un service interne de gardiennage, des activités relatives à la fabrication, au commerce et au port d'armes et au commerce de munitions ou toute autre activité qui, du fait qu'elle est exercée par un détective privé, peut constituer un danger pour l'ordre public ou pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat.

Est considéré d'office comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'alinéa 1er, l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composant inhérente à ladite activité;

4° satisfaire aux conditions de formation et d'expérience professionnelles arrêtées par le Roi;

5° ne pas avoir été, au cours des cinq dernières années, membre d'un service de police ou d'un service de renseignement tel que défini par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement, ni titulaire d'une fonction militaire ou publique figurant sur une liste arrêtée par le Roi, ce délai étant porté à dix ans pour ceux qui ont été révoqués ou démis d'office de leur emploi;

6° être âgé de 21 ans accomplis.

§ 2. Lorsque le demandeur n'a pas de lieu d'établissement en Belgique, l'autorisation n'est accordée que si le demandeur remplit les conditions suivantes :

1° ne pas avoir subi une des condamnations visées au § 1er, 1°;

2° être ressortissant d'un état membre de l'Union européenne;

3° avoir fait choix d'un lieu d'établissement auprès d'un détective privé autorisé et établi en Belgique qui garantit que le demandeur respecte les articles 5, 6 et 7;

4° ne pas exercer, simultanément, en Belgique ou à l'étranger, une activité équivalente à celles mentionnées au § 1er, 3°;

5° avoir suivi avec succès la formation prévue conformément au § 1er, 4°, ou avoir bénéficié d'une formation équivalente;

6° ne pas avoir été, dans les cinq années qui précèdent la demande, membre d'un service ou titulaire d'une fonction assimilables à ceux mentionnés au § 1er, 5°;

7° être âgé de 21 ans accomplis.

§ 3. Le détective privé doit, pendant toute la période durant laquelle il exerce ses activités professionnelles, satisfaire aux conditions énumérées dans le présent article.

Le détective privé auprès duquel le détective visé au § 2 a fait choix d'un lieu d'établissement doit, pendant la même période, disposer de l'autorisation prévue à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, et ne pas avoir fait l'objet d'une mesure de suspension ou de retrait de cette autorisation.

§ 4. Indépendamment de la vérification des conditions énumérées aux §§ 1er à 3, le ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'appréciation relatif aux faits commis par le détective ou par le candidat détective qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et portent atteinte de ce fait au crédit de l'intéressé. »

IV. *En droit*

- A -

Requête

A.1.1. Le recours est dirigé en ordre principal contre l'article 3, § 1er, 5°, et § 2, 6°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, remplacé par la loi du 30 décembre 1996, et subsidiairement contre le membre de phrase « ni titulaire d'une fonction militaire ou publique figurant sur une liste arrêtée par le Roi » figurant dans les dispositions susmentionnées. Le recours est également dirigé contre l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996.

A.1.2. L'interdiction professionnelle litigieuse est un élément, entre autres, du statut des membres de la force publique belge, en particulier des militaires. Par son arrêt n° 41.795 du 27 janvier 1993, le Conseil d'Etat a annulé pour cause de non-respect d'une formalité substantielle l'arrêté royal pris en exécution de l'article 5, 5°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage. Cet article correspond à l'article 3, § 1er, 5°, présentement attaqué, de la loi du 30 décembre 1996.

Les parties requérantes, personnes physiques, sont toutes soit des militaires en service actif, soit d'anciens militaires. Certains requérants exercent également un mandat dans les associations sans but lucratif requérantes. Par arrêt de la Cour militaire du 21 mai 1997, le requérant Beerts a été condamné à la révocation.

Les trois premières parties requérantes sont des associations sans but lucratif dont les statuts ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge*. Elles défendent les intérêts des militaires.

A.2.1. Deux moyens sont invoqués.

A.2.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec les articles 23, alinéa 3, 1°, et 182 de la Constitution.

Les dispositions attaquées habilent le Roi à établir une liste des titulaires d'une fonction militaire ou publique qui seront confrontés à une interdiction professionnelle de, respectivement, cinq ou dix ans selon que leur démission aura été honorable ou non. Elles imposent une interdiction professionnelle, à déterminer selon les modalités choisies par le Roi, et font partie du statut de la force publique. Les requérants sont donc recevables à invoquer la violation des garanties offertes par les articles 23 et 182 de la Constitution. Les droits fondamentaux concernés - le libre choix d'une activité professionnelle et le droit au travail, garantis à l'article 23, et le principe de légalité, inscrit à l'article 182 - ont effet direct. Ils imposent au législateur de réglementer lui-même la profession, s'il échet, et de s'abstenir de toute délégation au pouvoir exécutif.

Dans le prolongement de ce qui précède, on constate une violation autonome des articles 10 et 11 de la Constitution lorsque l'on compare la situation des requérants à celle d'autres ressortissants (belges). Il existe sans doute une distinction objective, à savoir le fait d'exercer ou non une fonction publique ou militaire. Il est toutefois déraisonnable que la simple qualité de fonctionnaire ou de militaire puisse constituer un motif admissible pour l'interdiction professionnelle. Si le législateur poursuit un objectif déterminé, il est de toute manière manifestement déraisonnable de prévoir que tous les membres du secteur public peuvent (ou doivent) entrer en ligne de compte pour l'interdiction professionnelle. La circonstance que le Roi utilisera Lui-même des critères n'est pas pertinente en l'espèce.

A.2.3. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition attaquée prévoit que la période de référence est portée de cinq à dix ans lorsque le fonctionnaire ou militaire concerné a été révoqué ou démis d'office. Cela est discriminatoire. En premier lieu, les requérants estiment que les objectifs du législateur ne sont pas licites. Admettre *ipso facto* qu'il faut protéger la société civile contre un tel fonctionnaire ou militaire pour une période de 10 ans est un simple postulat, dépourvu de toute justification. Une personne peut d'ailleurs avoir été révoquée pour de multiples raisons, tout à fait étrangères au traitement illicite d'informations confidentielles ou de données personnelles. Elle peut avoir subi cette sanction, par exemple, parce que le statut prévoit cette possibilité pour clore une procédure disciplinaire pendante ou parce qu'elle n'obtient pas sa démission volontaire.

De surcroît, les moyens employés sont manifestement disproportionnés à l'objectif visé. On ne voit pas pourquoi une personne - qui doit déjà subir les effets extrêmement négatifs d'une révocation ou d'une démission d'office - devrait, à titre de sanction complémentaire, encourir une interdiction professionnelle deux fois plus longue. Subsidiairement, il faudrait à tout le moins prendre en compte les raisons précises de ces mesures statutaires pour ensuite, le cas échéant, prolonger cette période d'interdiction. Eu égard à son caractère général, la disposition attaquée est donc déraisonnable et n'est manifestement pas susceptible (dans tous les cas) de justification raisonnable.

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. La disposition attaquée est identique à celle qui existait précédemment, à savoir l'article 3, 6°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé. La seule différence est que la loi du 30 décembre 1996 a précisé ce qu'il fallait entendre par service de police ou de renseignement. A cet égard, il est renvoyé aujourd'hui à la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

Est irrecevable, le recours introduit contre une distinction instaurée par une disposition qui ne peut plus être attaquée *ratione temporis* par un recours en annulation. Sans doute le Conseil des ministres connaît-il la jurisprudence de la Cour, qui considère que lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne, cette circonstance, en principe, ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication, puisque le législateur manifeste ainsi sa volonté de légiférer en la matière. Il convient néanmoins d'attirer l'attention sur le fait que les parties requérantes sont également tenues de respecter les principes de bonne citoyenneté qui s'expriment dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il est frappant de constater qu'aucun requérant n'a jugé nécessaire d'introduire un recours en annulation de l'arrêté royal du 28 septembre 1992 fixant les fonctions publiques et militaires visées à l'article 3, alinéa 1er, 6°, de la loi du 19 juillet 1991, paru au *Moniteur belge* du 27 octobre 1992. De la circonstance qu'il n'a été intenté aucune action ni contre la loi du 19 juillet 1991, qui comportait une disposition identique à celle actuellement attaquée, ni contre l'arrêté d'exécution, il faut déduire que les requérants ont « tacitement renoncé » à leur droit de demander l'annulation d'une disposition au libellé identique.

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

Le recours est donc irrecevable *ratione temporis*.

A.3.2. Les dispositions attaquées portent sur le statut du détective privé et non pas sur le statut des militaires. Seuls les anciens militaires peuvent être affectés, et même uniquement ceux qui exerçaient une fonction militaire voici moins de cinq (ou dix) ans.

L'intérêt de toutes les parties requérantes est indissolublement lié au contenu de l'arrêté royal qui doit donner exécution à la norme attaquée. Ce n'est que lorsque les requérants (individuels) figureront sur la liste des fonctions militaires ou publiques à fixer ou fixée par le Roi qu'ils pourront prétendre que la disposition législative contestée leur est applicable. Une disposition qui n'est pas applicable aux parties requérantes ne saurait

leur causer le moindre préjudice, en sorte que le recours formé contre celle-ci est irrecevable. Aucune des parties requérantes ne démontre que sa situation serait susceptible d'être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

A.3.3. L'intérêt des associations requérantes ne peut être limité aux intérêts individuels des membres. Il appert de l'exposé des moyens que les parties requérantes se plaignent principalement du fait qu'elles risquent, en tant que militaires ou anciens militaires, de ne pouvoir exercer la profession de détective privé pendant une période de cinq ou dix ans. Il ne s'agit donc pas en l'occurrence d'un intérêt individuel des membres. On ne discerne pas davantage comment la norme critiquée pourrait affecter l'objet social des associations requérantes.

A.3.4. Aucune des parties requérantes ne peut démontrer qu'elle est soumise à l'article 1er, 3^e, de l'arrêté royal du 28 septembre 1992 ni, partant, démontrer que par suite de l'arrêté d'exécution, elle serait affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

A.4.1. En ce qui concerne le premier moyen, il convient tout d'abord d'observer que la norme entreprise ne règle pas le statut des militaires mais bien l'exercice de la profession de détective privé. Le simple fait qu'un ancien militaire ne puisse, pendant une période déterminée, ni agir ni être reconnu comme détective privé ne signifie pas que le statut des militaires serait ainsi réglé.

Bien que l'article 182 de la Constitution réserve la compétence normative au législateur fédéral, il n'exclut pas que le législateur attribue un pouvoir d'exécution limité au Roi. Le législateur a fixé le principe général selon lequel les personnes qui ont exercé une fonction militaire pendant une période déterminée doivent attendre avant de pouvoir obtenir l'autorisation d'exercer la profession de détective privé. Au Roi n'est attribué que le pouvoir de limiter la notion de « fonction militaire ou publique », en établissant une liste. L'établissement d'une liste par le Roi ne peut que limiter le groupe cible. Une telle situation ne saurait désavantager les requérants. S'il est vrai que l'article 182 de la Constitution confie au législateur le soin de régler les droits et obligations des militaires, le Roi n'en puise pas moins dans l'article 107 de la Constitution le pouvoir de déterminer la portée de ces droits et obligations. La norme attaquée, ou plutôt l'article 3, 6^e, de la loi du 19 juillet 1991, fixe le principe général. Certains anciens fonctionnaires publics ou militaires ne peuvent, pendant une période déterminée, obtenir une autorisation d'exercer la profession de détective privé. La loi donne au pouvoir exécutif la compétence d'établir la liste des fonctions auxquelles cette interdiction s'applique. Le pouvoir exécutif confère donc un contenu concret à ce principe général. Il aurait d'ailleurs été constitutionnellement impossible que le législateur élabore en détail cette réglementation. La création et l'organisation des services de l'administration générale et le statut du personnel qui y travaille, pour ce qui concerne les fonctionnaires civils, sont fixées par le Roi. Il s'agit ici d'une compétence réservée au Roi par la Constitution. Le législateur méconnaîtrait le principe de la séparation des pouvoirs s'il empiétait sur ce domaine, sauf pour les matières que la Constitution réserve à la loi.

A.4.2. Les requérants invoquent à tort l'article 23 de la Constitution. Cette disposition n'existait pas encore lors de l'adoption de la loi du 19 juillet 1991. Elle n'est pas exécutoire en soi. En effet, elle ne saurait s'interpréter comme conférant un droit absolu. Les droits économiques et sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution n'ont aucun effet direct et leur respect ne saurait donc être poursuivi par voie de justice sur la simple base de leur inscription dans la Constitution. Il appartient au législateur de concrétiser ces droits et d'en fixer les conditions d'exercice. De même, l'obligation de *standstill* que cet article comporterait ne saurait être appliquée aveuglément. On pourrait opérer leur mise en balance avec, par exemple, l'intérêt général ou d'autres droits fondamentaux. Une mesure n'est donc contraire à l'article 23 de la Constitution que lorsque la violation est à ce point grave qu'elle rend impossible tout exercice d'une profession.

En fixant simplement un délai pendant lequel les ex-militaires ne peuvent introduire une demande d'autorisation comme détective privé, le législateur n'a pas rendu impossible l'exercice d'une profession, il y a simplement apporté certaines restrictions.

A.4.3. L'objectif premier de la loi du 19 juillet 1991 est de contrôler l'exercice de la profession de détective privé en ne la rendant accessible qu'à des personnes dignes de confiance ayant suivi une formation adéquate. Une des principales raisons de l'adoption de la législation était de rendre gérable et contrôlable le secteur des détectives privés. Ce secteur a connu une expansion relativement grande au cours des années 1989-1990, sans qu'aucun contrôle n'ait été exercé sur lui. Cette absence de contrôle a eu pour conséquence qu'un certain nombre de personnes non dignes de confiance se sont établies en qualité de détective privé. La loi du 19 juillet 1991 était la première législation d'Europe occidentale à réglementer la profession de détective privé. Rendre le secteur gérable est toutefois oeuvre de plusieurs années, parce que l'on a commencé à assainir sans avoir vraiment une bonne connaissance de ce qui se jouait sur le terrain.

De nombreuses fonctions, entre autres dans le secteur public et militaire, donnent accès à des informations confidentielles que les personnes concernées ne communiquent que parce que le dépositaire de l'information est tenu à la plus stricte discrétion. Il serait évidemment intolérable qu'une personne qui dispose de ces informations de par sa profession soit tentée de les utiliser dans d'autres buts, en qualité de détective. La confusion des intérêts serait inévitable. De surcroît, une telle situation pourrait entraîner une concurrence déloyale puisque les personnes en question, qui auraient exercé précédemment une fonction militaire ou publique et qui auraient pu disposer, en cette qualité, d'informations secrètes ou confidentielles, bénéficieraient d'un avantage par rapport aux autres détectives privés, qui n'auraient pas pu obtenir antérieurement de telles informations.

L'un des grands objectifs de la loi du 19 juillet 1991 était de prévenir toute collusion entre services de police ou de renseignements et recherche privée, et d'éviter aussi des défections massives vers le secteur privé au départ de certaines fonctions publiques et militaires. Le législateur voulait surtout éviter que des personnes expérimentées travaillant dans le secteur public passent au secteur privé. En effet, les pouvoirs publics investissent dans des formations, et il ne serait pas souhaitable que les entreprises disposent des éléments les plus qualifiés. Même après un éventuel passage au secteur privé, il subsiste toujours des contacts avec d'anciens collègues. Le danger n'est pas imaginaire de voir apparaître un réseau d'informations informel entre enquêteurs publics et enquêteurs privés. Le législateur a voulu limiter ce danger en insérant dans la loi une interdiction temporaire de passage à la profession de détective privé.

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

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

A.4.4. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir qu'il est discriminatoire de porter la période de référence de cinq à dix ans lorsque le fonctionnaire ou le militaire concerné a été révoqué ou démis d'office.

La révocation est la peine disciplinaire la plus lourde pour les fonctionnaires, ce qui indique que le fonctionnaire concerné a pour le moins présenté un comportement irrégulier. Le législateur pouvait donc imposer un délai plus long avant que cet ancien fonctionnaire public puisse s'établir comme détective privé.

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

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.5.1. L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* ne saurait être admise. Dans son arrêt n° 81/95, la Cour a estimé que même à supposer que la disposition en question soit une disposition interprétative, la Cour n'en serait pas dispensée pour autant d'examiner sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Cela vaut également pour des dispositions de confirmation.

La modification de la Constitution du 31 janvier 1994, qui a inséré l'article 23 de la Constitution, a du reste pour effet que le législateur du 30 décembre 1996 devait prendre en compte d'autres normes qu'en date du 19 juillet 1991.

L'ordre public requiert qu'un juge saisi dans les délais se prononce sur une requête.

A.5.2. La défense du Conseil des ministres en matière d'intérêt manque en droit et en fait. Le législateur a accordé au Roi des compétences illimitées. Par voie de conséquence, les requérants individuels peuvent figurer d'un jour à l'autre sur une liste établie par le Roi. Ce risque est réel, surtout lorsqu'on se rend compte que certains requérants viennent d'être mis à la retraite ou se trouvent à un an de leur mise à la retraite. Si le législateur n'avait pas octroyé cette compétence au Roi, le risque d'encourir une interdiction professionnelle serait inexistant. L'avantage qui découle d'un arrêt d'annulation est donc évident. L'arrêt d'annulation permet d'établir *de jure* que la liste existante est illégale. Cet avantage bénéficie aux membres des associations qui figurent d'ores et déjà sur la liste de l'interdiction professionnelle. Certains membres des associations sont déjà repris *de facto* sur la liste de l'arrêté royal. L'arrêt d'annulation fera apparaître que cette liste est illégale.

A.5.3. Pour ce qui concerne le premier moyen, les parties requérantes ont déjà démontré dans leur requête que la disposition attaquée constitue un élément substantiel du statut des militaires.

La défense du Conseil des ministres est mal fondée, pour plusieurs motifs. En l'occurrence, les militaires font l'objet d'une interdiction professionnelle. Le fait que le Roi fixe le statut des fonctionnaires n'est donc pas pertinent en l'espèce. Puisque le législateur a instauré un principe général selon lequel tous les militaires peuvent figurer sur la liste d'interdiction, les dispositions législatives litigieuses sont certainement déraisonnables de par la généralité de la catégorie frappée d'interdiction. L'article 23 de la Constitution peut effectivement être invoqué (arrêt n° 34/96) pour une loi datant de 1996.

Les dispositions législatives critiquées ont été conçues comme des conditions de démission déguisées. Il suffit, dès lors, de renvoyer aux arrêts d'annulation n°s 81/95, 23/96 et 34/96. Il appert également de l'exposé du Conseil des ministres que l'objectif du législateur est illicite. On s'efforce en effet d'écarter du secteur des détectives privés les éléments les plus qualifiés.

Il s'agit ici de compétences explicitement réservées au législateur. Le simple fait d'attendre le résultat du contrôle des arrêtés royaux n'est donc pas une justification admissible.

A.5.4. C'est précisément en raison de la diversité des cas qu'il est déraisonnable de traiter sur le même pied toutes les personnes démisées d'office. On ne voit donc pas pourquoi un fonctionnaire méritant, victime d'un accident de service et, dès lors, jugé inapte, devrait être obligé de respecter une période d'attente doublée de dix ans.

- B -

Quant à l'étendue du recours

B.1.1. Les parties requérantes demandent, en ordre principal, l'annulation de l'article 3, § 1er, 5°, et § 2, 6°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, remplacé par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 modifiant la loi précitée, et, à titre subsidiaire, l'annulation des mots « ni titulaire d'une fonction militaire ou publique figurant sur une liste arrêtée par le Roi » apparaissant dans l'article 3, § 1er, 5°, précité. Elles demandent également l'annulation de l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996.

B.1.2. Même si les parties requérantes demandent l'annulation de l'ensemble de l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996, la Cour constate que les moyens sont exclusivement dirigés contre l'article 3, § 1er, 5°, et § 2, 6°, de la loi du 19 juillet 1991, modifiée par la loi du 30 décembre 1996, en tant que ces dispositions visent certaines fonctions militaires ou publiques. Le recours est dès lors limité en conséquence.

Quant à la recevabilité du recours

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours parce que la disposition attaquée est identique à une disposition antérieure de la loi du 19 juillet 1991 que les requérants n'ont pas attaquée en temps utile et parce que ceux-ci n'ont pas davantage attaqué l'arrêté royal pris en exécution de cette disposition.

B.2.2. Il ressort certes de la comparaison entre le nouvel article 3, § 1er, 5°, et § 2, 6°, et l'article 3, 6°, originaire, de la loi du 19 juillet 1991 que le législateur a reproduit dans les dispositions attaquées la disposition antérieure - en partie littéralement, en partie du point de vue du contenu -, mais il a néanmoins fait connaître sa volonté de légiférer à nouveau en cette matière.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

L'exception est rejetée.

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

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

B.3.3. Les parties requérantes, personnes physiques, sont des militaires en service actif ou d'anciens militaires. Elles peuvent être directement et défavorablement affectées dans leur situation par une disposition qui habilite le Roi à désigner les fonctions militaires dont les titulaires ne peuvent obtenir, durant une période de cinq ou dix ans à compter du terme de cette fonction, l'autorisation d'exercer la profession de détective privé.

Par contre, elles ne justifient pas d'un intérêt à l'annulation de ces dispositions en tant que celles-ci habilitent le Roi à désigner d'autres fonctions publiques.

B.3.4. L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires a notamment pour objet, selon l'article 6 de ses statuts, de promouvoir et de défendre auprès des organes compétents les intérêts professionnels, juridiques, matériels et sociaux des membres qu'elle représente. Le conseil d'administration de l'association a décidé, le 8 juillet 1997, d'introduire le recours.

L'a.s.b.l. Association des officiers du service actif a notamment pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts, « d'assurer la défense des intérêts légitimes des officiers des forces armées ». Le conseil d'administration de l'association a décidé, le 4 juillet 1997, d'introduire le recours.

L'a.s.b.l. Royale alliance mutuelle des sous-officiers de Belgique a notamment pour objet, conformément à l'article 3 de ses statuts, de « déployer toute activité de nature à assurer la défense des droits et des intérêts professionnels, sociaux et matériels de ses membres » et « d'assurer la représentation des membres et ayants droit dans les organismes officiels ». Le conseil d'administration de l'association a décidé, le 30 juillet 1997, d'introduire le recours.

B.3.5. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

Les associations sans but lucratif requérantes satisfont à ces exigences.

B.3.6. Les dispositions attaquées peuvent affecter directement et défavorablement l'objet social des associations requérantes décrit au B.3.4 en ce qu'elles permettent au Roi de désigner les fonctions militaires occupées ou ayant été occupées par des membres des associations requérantes comme étant des fonctions dont les titulaires ne peuvent obtenir, pendant une période de cinq ou dix ans à compter du moment où leur fonction a pris fin, l'autorisation d'exercer la profession de détective privé. Cet intérêt se distingue à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt individuel de chacun des membres des associations précitées, étant donné qu'il s'agit d'un intérêt commun à tous les militaires en service actif ou à la retraite.

En revanche, les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées en tant que celles-ci habilent le Roi à désigner d'autres fonctions publiques.

Quant au fond

Concernant le premier moyen

B.4.1. Selon le premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec les articles 23, alinéa 3, 1^o, et 182 de la Constitution, les dispositions attaquées habiliteraient à tort le Roi à porter atteinte, à l'égard des titulaires d'une fonction militaire, au libre choix d'une activité professionnelle et au principe de légalité, qui sont considérés par les parties requérantes comme des droits fondamentaux garantis par les dispositions constitutionnelles précitées. En outre, la possibilité d'appliquer cette interdiction professionnelle à tous les militaires ne serait pas raisonnablement justifiée.

B.4.2. Selon les travaux préparatoires de l'article 3 originaire de la loi du 19 juillet 1991 - disposition qui correspond en grande partie au nouvel article 3 partiellement attaqué de cette loi -, cette disposition tend, en imposant certaines conditions, à restreindre l'accès à la profession de détective, en raison du danger de violation de la vie privée des citoyens lié à l'exercice de cette profession (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n^o 1259-1, pp. 1 et 6).

La condition litigieuse vise à empêcher le passage de membres d'un corps de police régulier vers la profession de détective, à éviter que la profession de détective privé soit exercée par des policiers ou des gendarmes en tant qu'activité accessoire et à empêcher, de manière plus générale, que naisse une confusion entre les activités des détectives privés et celles des services publics de sécurité (*ibidem*, pp. 3 et 7).

Le législateur vise, par la disposition en cause, toutes les personnes dotées d'une compétence de police, fût-elle restreinte, et ayant par là même accès à des informations confidentielles ou à des données à caractère personnel (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 557/1, p. 3).

B.4.3. Lorsqu'en raison du danger d'atteinte à la vie privée des citoyens qu'implique l'activité de détective privé le législateur souhaite réserver l'accès à cette profession à des personnes présentant les garanties suffisantes à tous égards, l'exigence de conditions d'accès strictes à cette profession constitue un moyen adéquat en vue d'atteindre ce but.

Lorsque le législateur, afin de prévenir en particulier toute collusion entre les détectives privés et les membres des services de police et de renseignements et en vue de freiner aussi le passage des membres des services de police et de renseignements à la profession de détective privé, dispose que ces personnes ne peuvent exercer la profession de détective privé qu'après une période déterminée à compter du moment où elles ont quitté leur fonction, il prend une mesure qui est adéquate en vue d'atteindre le but visé.

La mesure attaquée n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi, étant donné que l'habilitation que le législateur confère au Roi en vue d'arrêter la liste des fonctions militaires qui sont visées ne tend pas à faire désigner toutes les fonctions militaires ou une large catégorie de celles-ci, mais seulement celles qui peuvent être comparées à des emplois dans des services de police ou de renseignement. Il appartient au juge ordinaire ou au juge administratif, selon le cas, de vérifier si cette habilitation a été utilisée correctement.

B.4.4. Certes, l'article 23 de la Constitution, invoqué par les parties requérantes, dispose, d'une part, que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et, d'autre part, que ces droits comprennent « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que

possible ». Mais il ne peut se déduire de ces dispositions que le législateur, après avoir défini les principes comme il l'a fait dans les dispositions attaquées, ne pouvait attribuer certains pouvoirs au Roi.

B.4.5. Les dispositions litigieuses font partie d'un ensemble de conditions auxquelles il doit être satisfait pour obtenir l'autorisation d'exercer la profession de détective privé. Toutefois, en ce qu'elles privent les personnes ayant exercé une fonction militaire désignée par le Roi de la possibilité d'obtenir une autorisation d'exercer la profession de détective privé pendant une période déterminée après qu'elles ont quitté leur emploi militaire, ces dispositions fixent des droits et obligations des militaires au sens de l'article 182 de la Constitution.

Il résulte de la loi, comme cela a été précisé en B.4.3, que ne peuvent être visés par le Roi que les militaires dotés d'une compétence de police ou de renseignement. Il est satisfait par là aux exigences du principe de légalité énoncé par l'article 182 de la Constitution.

B.4.6. Le moyen ne peut être accueilli.

Quant au second moyen

B.5.1. Selon le second moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, l'allongement de la période de référence de cinq ans à dix ans, en cas de révocation ou de démission d'office, serait discriminatoire. L'objectif que le législateur poursuivrait ainsi serait illicite. Tout au moins, les moyens utilisés seraient manifestement disproportionnés à l'objectif poursuivi.

B.5.2. Le choix du législateur de doubler la période de référence en cas de révocation ou de démission d'office ne saurait raisonnablement être considéré comme disproportionné à l'objectif qui consiste à réserver l'accès à la profession de détective privé à des personnes qui offrent des garanties suffisantes à tous égards, en particulier sur le plan de la moralité. Dès lors que l'objectif peut être atteint au moyen de la mesure contestée et que celle-ci n'est pas manifestement disproportionnée à cet objectif, il n'appartient pas à la Cour d'indiquer que cet objectif aurait pu être atteint en prenant d'autres mesures ou des mesures moins extrêmes.

B.5.3. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er avril 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève