

Numéros du rôle : 6912 et 6916
Arrêt n° 79/2019 du 23 mai 2019

ARRÊT

En cause : les recours en annulation des articles 61, 10°, et 2, 11° à 15°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, introduits par l'ASBL « BESA » et autres et par la SPRL « Human Security » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 avril 2018 et parvenue au greffe le 27 avril 2018, un recours en annulation des articles 61, 10°, et 2, 11° à 15°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (publiée au *Moniteur belge* du 31 octobre 2017) a été introduit par l'ASBL « BESA », la SPRL « RND-Security », la SPRL « S-Protection », la SPRL « KEY4CE Security », la SPRL « Professional Assistance & Security », la SA « Protection Unit Flanders », la SCRL « Backline Evenementen Beveiliging » et la SPRL « Team Service Security », assistées et représentées par Me B. Lambrecht et Me M.E. Storme, avocats au barreau de Gand.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 avril 2018 et parvenue au greffe le 2 mai 2018, un recours en annulation de l'article 61, 10°, de la même loi a été introduit par la SPRL « Human Security », Anthony Diarra et Philippe Tumelaire, assistés et représentés par Me P. Joassart et Me M. Solbreux, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6912 et 6916 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me N. Bonbled et Me S. Feyen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 6 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, a décidé que les affaires étaient 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 27 février 2019 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 27 février 2019.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à demander dans les deux affaires l'annulation des dispositions attaquées. Aucune des parties requérantes ne peut être affectée par les définitions

mentionnées à l'article 2 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : la loi du 2 octobre 2017), qui n'ont pas de contenu normatif. La première partie requérante dans l'affaire n° 6912 ne prouve pas qu'elle est directement affectée par les dispositions attaquées, étant donné qu'il n'est pas démontré que la défense des intérêts d'entreprises de gardiennage relève de son objet social. De plus, elle n'a pas joint ses statuts à sa requête. Selon le Conseil des ministres, les autres parties requérantes dans l'affaire n° 6912 et la première partie requérante dans l'affaire n° 6916 ne justifient pas davantage de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées. Les dispositions attaquées s'appliquent uniquement aux agents de gardiennage, personnes physiques. En tant que personnes morales, les parties requérantes ne peuvent pas être soumises à ces dispositions.

A.1.2. Les parties requérantes répondent qu'elles justifient bien de l'intérêt requis. La première partie requérante dans l'affaire n° 6912 se réfère à ses statuts. Les autres parties requérantes sont des entreprises de gardiennage, les dirigeants de celles-ci ou des agents de gardiennage, et les dispositions attaquées affectent la façon dont elles peuvent exercer leurs activités professionnelles.

A.2. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité du moyen unique dans l'affaire n° 6912 en ce qu'il est pris de la violation de la liberté d'entreprendre, lue en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, parce que la requête ne fait pas apparaître en quoi ces dispositions seraient violées. Le Conseil des ministres conteste pour le même motif la recevabilité du premier moyen dans l'affaire n° 6916 en ce qu'il est pris de la violation de l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée. Enfin, le Conseil des ministres affirme que la requête dans l'affaire n° 6912 est remplie d'imprécisions et d'incohérences.

Quant au fond

En ce qui concerne le moyen unique dans l'affaire n° 6912

A.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6912 prennent leur moyen unique de la violation, par les articles 2, 11° à 15°, et 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, et avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.3.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées donnent lieu à une discrimination en traitant de manière égale des situations différentes. L'incompatibilité instaurée par l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017 concerne les milieux de sorties dans leur ensemble, alors qu'il s'agit dans la pratique d'un domaine de gardiennage très vaste et très varié. L'objectif du législateur, qui est d'isoler les milieux de sorties des influences exercées par les milieux criminels, ne serait pas pertinent pour toutes les activités qui relèvent des milieux de sorties. Selon les parties requérantes, l'influence de la criminalité qui est invoquée n'est pas démontrée, et le rapport déposé par le Conseil des ministres en annexe à son mémoire en réponse n'est pas objectif, mais résulte plutôt d'un travail de lobbying inacceptable de la part des grandes entreprises de gardiennage.

Les parties requérantes reprochent également à l'incompatibilité dénoncée de traiter de manière identique des agents de surveillance se trouvant dans des situations fondamentalement différentes. Les parties requérantes font valoir que l'incompatibilité appliquée au niveau de l'entreprise aboutit à ce que des agents de gardiennage actifs dans les milieux de sorties ont ou non la possibilité de travailler dans d'autres secteurs selon que l'entreprise qui les emploie possède également des autorisations pour d'autres secteurs, ou est associée avec une entreprise disposant de telles autorisations. De plus, cette réglementation avantage les grandes entreprises. Les parties requérantes se réfèrent à plusieurs arrêts de la Cour en matière de sécurité privée qui ont abouti à un constat d'inconstitutionnalité. Les parties requérantes dénoncent en outre le fait que d'autres secteurs, comme le gardiennage portuaire, ne sont pas soumis aux mêmes incompatibilités, alors qu'ils sont exposés à un risque similaire d'infiltration par les réseaux criminels.

Selon les parties requérantes, la distinction entre les milieux de sorties et d'autres domaines du gardiennage, en particulier le gardiennage d'événements, ne repose pas sur des critères clairs et objectifs. Elles citent à cet égard plusieurs exemples de termes qui illustreraient cette distinction ambiguë, tels que « dance-festivals », cafés littéraires, soirées, cafés-bars, etc.

De plus, la distinction entre les milieux de sorties et d'autres domaines du gardiennage n'est pas pertinente, selon les parties requérantes, eu égard à l'objectif consistant à éviter que des travailleurs d'entreprises réputées soient également actifs, à l'insu de leur employeur, dans les milieux de sorties. En effet, le législateur ne prévoit pas de réguler davantage les milieux de sorties, et l'incompatibilité ne contribue pas à assurer une plus grande sécurité dans les milieux de sorties, ce qui, selon les parties requérantes, devrait pourtant être l'objectif de la disposition attaquée. L'exception prévue pour des entreprises associées n'est pas non plus pertinente, vu l'insuffisance des contrôles entre entreprises associées. En outre, les problèmes se produisant dans les milieux de sorties sont principalement liés au recours à des agents de gardiennage illégaux, et non aux agents de gardiennage qui répondent aux exigences légales. Qui plus est, selon les parties requérantes, d'autres secteurs du gardiennage sont également confrontés à des problèmes, que le législateur n'a cependant pas pris en compte.

Enfin, l'incompatibilité n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. La loi du 2 octobre 2017 impose déjà une multitude d'exigences rigoureuses aux agents comme aux entreprises de gardiennage. Selon les parties requérantes, le législateur choisit à tort d'imposer la restriction la plus extrême à la liberté d'entreprendre, sans envisager d'autres solutions sérieuses, mais moins invasives. La nécessité de l'incompatibilité n'est pas démontrée, et il y a donc violation de la liberté d'entreprendre. Les parties requérantes se réfèrent en outre à la jurisprudence antérieure de la Cour.

A.3.3. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que la comparabilité des situations d'agents de gardiennage faisant partie d'une entreprise autorisée ou non à exercer l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties » ne va pas de soi. En effet, les deux catégories sont soumises de manière identique à l'incompatibilité attaquée.

Le Conseil des ministres souligne ensuite que la distinction entre les milieux de sorties et le gardiennage d'événements est parfaitement objective, et que les exemples cités par les parties requérantes sont tellement tirés par les cheveux qu'ils illustrent précisément la clarté de cette distinction. L'existence d'une certaine marge d'interprétation n'a pas pour effet de rendre cette distinction ambiguë ou de la priver de son caractère objectif. De plus, les définitions attaquées s'inscrivent dans le prolongement de la réglementation actuelle en matière d'activités de gardiennage.

Selon le Conseil des ministres, l'incompatibilité attaquée est pertinente parce que le législateur fait en sorte que les entreprises puissent protéger leur réputation afin de promouvoir ainsi la fiabilité du secteur du gardiennage. Enfin, le Conseil des ministres affirme que l'incompatibilité attaquée est proportionnée à l'objectif poursuivi, qui repose sur les constats dressés dans le rapport d'évaluation sur les activités criminelles dans les milieux de sorties. Dans la pratique, il n'y a pas d'entreprises de gardiennage exclusivement autorisées à exercer le gardiennage dans les milieux de sorties, et les agents de gardiennage concernés ont donc la possibilité de travailler dans d'autres secteurs, pour autant que cela soit pour une entreprise disposant également d'une autorisation pour le gardiennage dans les milieux de sorties, ou qui est associée avec une telle entreprise. L'effet réel de l'incompatibilité attaquée est donc limité. Il ressort également de ce rapport qu'il est question de poursuivre l'intégration et le contrôle des services de gardiennage privés. Les affirmations de la partie requérante à propos d'influences illicites exercées sur la rédaction du rapport et sur la législation ensuite adoptée ne sont pas prouvées et sont même parfaitement calomnieuses. Les services de gardiennage privés participent au maintien de l'ordre public et doivent dès lors être soumis à des contrôles rigoureux. Pour répondre aux allégations des parties requérantes sur l'absence de nécessité justifiant l'incompatibilité attaquée, le Conseil des ministres souligne qu'il n'est pas démontré que le législateur pouvait clairement recourir à d'autres mesures lui permettant d'atteindre tout aussi bien les mêmes objectifs, sans frais supplémentaires. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes se contentent sur ce point de simplement critiquer l'opportunité des dispositions attaquées.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient qu'en ce qu'il est pris de la violation de la liberté d'entreprendre, le moyen est irrecevable et, à tout le moins, non fondé pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus.

A.3.4. La deuxième branche du moyen unique invoqué dans l'affaire n° 6912 est prise de la violation, par l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, et avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que l'exception prévue pour des agents de gardiennage employés par des entreprises associées ne garantit pas un contrôle suffisant entre les entreprises associées. Les parties requérantes se réfèrent à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. De plus, elles n'aperçoivent pas clairement comment cette exception doit s'appliquer concrètement. En réalité, l'exception

prévue pour les entreprises associées ne sert qu'à protéger les grandes entreprises de gardiennage, au détriment des petites entreprises, lesquelles sont pourtant précisément plus au fait des activités de leurs agents de gardiennage.

Dans la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6912, les parties requérantes dénoncent le fait que l'exception prévue pour les entreprises associées ne va pas suffisamment loin et qu'elle exclut à tort d'autres structures de coopération. Les parties requérantes font de plus valoir que le droit des sociétés ne permet pas à une association d'exercer une surveillance mutuelle suffisante. Cette exception n'est donc pas pertinente et elle est disproportionnée à l'objectif poursuivi. En ordre subsidiaire, les parties requérantes font valoir que l'exception est limitée, selon elles, à des sociétés associées et qu'elle n'est dès lors pas accessible aux entreprises qui ne sont pas des sociétés.

La quatrième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6912 porte sur le fait que l'exception à l'incompatibilité est limitée à des entreprises associées. Les parties requérantes font valoir que cette exception ne s'applique pas aux entreprises associées d'une autre manière. Elles se réfèrent à cet égard au droit commun des sociétés.

A.3.5. Le Conseil des ministres répond à ces trois branches que l'exception permet que le personnel soit employé de manière flexible au sein d'entreprises associées, et garantit en même temps que les entreprises associées puissent exercer un contrôle suffisant afin d'éviter que leur personnel travaille à leur insu dans les milieux de sorties. Le Conseil des ministres fait par ailleurs valoir que le moyen est contradictoire, étant donné que les parties requérantes affirment que l'incompatibilité est trop stricte tout en dénonçant les exceptions à cette incompatibilité parce qu'elles ne garantiraient pas un contrôle suffisant entre les entreprises concernées. Pour le reste, le Conseil des ministres renvoie à ce qu'il a répondu pour la première branche et souligne que le moyen est rempli d'imprécisions, en particulier en ce qui concerne la pertinence du raisonnement qui y est développé en matière de droit des sociétés.

En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 6916

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6916 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23 de la Constitution et avec l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée. Elles font grief à la disposition attaquée d'être doublement discriminatoire.

Premièrement, les agents de gardiennage qui travaillent pour une entreprise de gardiennage active uniquement dans les milieux de sorties ne peuvent pas être en même temps affectés à des activités de gardiennage en dehors des milieux de sorties, alors que c'est le cas pour les agents de gardiennage qui effectuent d'autres activités de gardiennage.

Deuxièmement, les agents de gardiennage qui travaillent pour une entreprise de gardiennage active uniquement dans les milieux de sorties ne peuvent pas être en même temps affectés à des activités de gardiennage en dehors des milieux de sorties, alors que les agents de gardiennage qui travaillent pour une entreprise qui est autorisée non seulement pour les milieux de sorties, mais aussi pour d'autres activités, ou qui est associée à une entreprise qui dispose d'une telle autorisation, peuvent quant à eux être affectés à d'autres activités de gardiennage.

A.4.2. Les parties requérantes font valoir que ces différences de traitement ne sont pas adéquates pour atteindre l'objectif invoqué, qui est de favoriser la fiabilité de l'ensemble du secteur de la sécurité privée. Les agents de gardiennage qui travaillent dans les milieux de sorties répondent à des exigences aussi rigoureuses que celles imposées aux autres agents de gardiennage, et les priver de l'accès à d'autres activités de gardiennage n'améliorera pas leur fiabilité. L'incompatibilité dénoncée contribue uniquement à protéger les entreprises non actives dans les milieux de sorties, alors que le législateur prétend vouloir favoriser la fiabilité de l'ensemble du secteur.

Les parties requérantes dénoncent par ailleurs le fait que les informations sur lesquelles le législateur se base pour évoquer les activités criminelles potentielles dans les milieux de sorties ne sont pas accessibles au public. Si ces activités criminelles étaient avérées, les parties requérantes ne voient pas pourquoi le législateur n'a pas également prévu dans ce cas d'empêcher d'autres personnes employées dans les milieux de sorties d'exercer des activités de gardiennage. De plus, il n'est pas démontré que le fait qu'un employeur soit au courant

des activités d'un agent de gardiennage dans plusieurs secteurs garantit que ce dernier ne subira pas l'influence des milieux criminels. C'est d'autant plus vrai que le législateur ne prévoit pas de mesures supplémentaires pour imposer aux entreprises de gardiennage un contrôle approfondi.

Enfin, les parties requérantes soutiennent que l'incompatibilité attaquée n'est pas nécessaire, et elles énumèrent plusieurs possibilités qui, selon elles, constituent des mesures correctes, mais moins invasives.

Pour toutes ces raisons, l'incompatibilité attaquée est non seulement discriminatoire, mais elle limite également le libre choix de l'activité professionnelle des agents de gardiennage, droit qui leur est pourtant garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution.

A.4.3. Le Conseil des ministres répond que l'incompatibilité attaquée poursuit un objectif légitime : éviter que des membres du personnel d'entreprises fiables travaillent à l'insu de ces dernières dans les milieux de sorties, dont il est démontré que ceux-ci sont exposés à un risque important d'influence du milieu criminel. En imposant l'incompatibilité aux agents concernés, et non aux entreprises concernées, le législateur garantit non seulement la réputation d'entreprises fiables, mais il crée également la possibilité de soumettre les agents concernés à des règles supplémentaires. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne démontrent pas que l'incompatibilité attaquée ne contribue pas à la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne le second moyen dans l'affaire 6916

A.5.1. Le second moyen dans l'affaire 6916 est pris de la violation du droit d'exercer une activité professionnelle de son choix, qui est garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée. Avant l'instauration de l'incompatibilité dénoncée, tout agent de gardiennage actif dans les milieux de sorties pouvait sans problème exercer d'autres activités pour différentes entreprises, sauf quelques exceptions limitées. À la suite de l'introduction de l'incompatibilité attaquée, les agents de gardiennage qui ne respectent pas la disposition attaquée doivent du jour au lendemain effectuer un choix parmi leurs activités, et perdent dès lors une partie de leur emploi et la rémunération qui s'y rapporte. Ce recul significatif de leur droit au libre exercice d'une activité professionnelle n'est pas justifié ni nécessaire, pour les motifs qui ont été exposés dans le premier moyen.

A.5.2. Le Conseil des ministres constate que le second moyen correspond en grande partie au premier. Il souligne qu'il n'est nullement question d'un recul significatif de la protection d'un droit fondamental. Le besoin de garantir l'ordre public et l'intégrité physique de la population civile justifie les mesures attaquées.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. La loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : la loi du 2 octobre 2017) remplace la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière dans son ensemble et a pour but de moderniser la réglementation existante en matière de sécurité privée :

« La nouvelle loi traitera les domaines d'activités suivants : gardiennage privé, alarmes et systèmes d'alarme, systèmes caméras, conseils en matière de sécurité, sécurité dans les sociétés de transports en commun, sécurité maritime et formation dans ces domaines.

En vue de l'exercice d'activités dans ces différents domaines, des entreprises peuvent offrir des services à des tiers ou des services internes d'organisations peuvent être autorisés. Le personnel employé à cet effet est principalement soumis à des conditions de sécurité et de formation.

Grâce au contrôle proactif sous la forme de systèmes d'autorisations et de cartes d'identification pour le personnel, et aussi par un contrôle réactif quant à l'application de la loi, le gouvernement vise à garantir la fiabilité, la qualité des services et le respect de l'État de droit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/001, p. 3).

B.1.2. Le chapitre 4 de la loi du 2 octobre 2017 concerne les personnes impliquées dans la sécurité privée. Conformément à l'article 60 de cette loi, ce chapitre s'applique aux personnes suivantes :

« 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;

4° personnes chargées des relations commerciales avec les clients d'une entreprise;

5° chargés de cours et aux coordinateurs de cours des organismes de formation;

6° personnes qui exercent, pour une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage, une autre fonction que celles visées dans le présent article, au 1° à 5° inclus ».

B.1.3. Les conditions auxquelles ces personnes doivent satisfaire sont énumérées à l'article 61 :

« 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;

2° être ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et avoir leur résidence principale dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse;

3° ne pas être simultanément membre d'un service de police ou d'un service de renseignements, ni avoir une fonction dans un établissement pénitentiaire, ni exercer des activités de détective privé, de fabricant ou marchand d'armes ou de munitions ou toute autre activité qui, par le fait qu'elle est exercée par la même personne que celle qui exerce une fonction dans le secteur de la sécurité privée ou particulière, peut constituer un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou pour l'ordre public;

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

5° être âgées d'au moins dix-huit ans;

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

7° satisfaire aux conditions en matière d'examen psychotechnique;

8° ne pas avoir été radiées du Registre national des personnes physiques sans laisser de nouvelle adresse;

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°;

10° ne pas faire simultanément partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage 'gardiennage milieux de sorties' et d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre service interne autorisé pour d'autres activités;

11° ne pas avoir été, au cours des trois années qui précèdent, membre des services de renseignements ou de ces services de police pour lesquels l'exercice immédiatement après d'une fonction dans la sécurité privée crée un danger pour l'Etat ou pour l'ordre public ».

B.1.4. Le profil auquel les personnes visées à l'article 60 doivent répondre, en vertu de l'article 61, 6°, est ensuite précisé à l'article 64, et énonce les éléments suivants :

« 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.1.5. L'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017 instaure une incompatibilité pour les personnes visées à l'article 60 qui font partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties ».

B.1.6. Selon les parties requérantes, il découle de cette incompatibilité que ces personnes ne peuvent faire partie d'une autre entreprise non associée ou d'un service interne autorisé pour d'autres activités, même si cette entreprise ou ce service interne dispose également d'une autorisation pour exercer l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties ». Selon le Conseil des ministres, l'incompatibilité ne s'applique pas si l'autre entreprise, non associée, ou l'autre service interne a également été autorisé pour cette activité de gardiennage.

B.1.7. En vertu de l'article 2 de la même loi, les « milieux de sorties », ainsi que leurs différentes composantes, sont définis comme suit :

« [...] »

11° lieu où l'on danse : endroit pour lequel il apparaît, sur la base de l'organisation matérielle du lieu, des permissions ou autorisations obtenues, de l'objet social ou de l'activité commerciale de la personne physique ou morale qui l'exploite, de l'organisation de l'évènement, de sa publicité ou de son annonce, que l'organisateur ou le gérant le destine principalement à la danse;

12° lieu de danse habituel : un endroit qui est habituellement destiné, entre autres, comme lieu où l'on danse;

13° lieu de danse occasionnel : un endroit qui est utilisé, sporadiquement, par l'organisateur comme lieu où l'on danse;

14° milieu de sorties : les cafés, bars, établissements de jeux de hasard et lieux où l'on danse;

15° évènement : manifestation de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, commerciale ou sportive, à l'exception des lieux de danse occasionnels et en ce compris les festivals, à caractère temporaire, où du public est présent ».

B.1.8. Il ressort des travaux préparatoires que l'incompatibilité a été instaurée pour protéger les entreprises de gardiennage des influences criminelles qui s'exercent au sein des milieux de sorties :

« Le gouvernement opte dans le présent projet pour une incompatibilité entre une fonction au sein d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage 'gardiennage milieux de sorties' et une fonction au sein d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre service interne. Les lieux où sont exercées des activités de gardiennage dans les milieux de sorties sont, en effet, souvent influencés par le milieu criminel qui considère ces lieux comme lucratifs dans le cadre du trafic de drogues et autres. Cette incompatibilité permet d'éviter que des membres du personnel d'entreprises réputées ne soient également actifs dans ce milieu sensible à l'insu de leur employeur.

Cette incompatibilité ne s'applique toutefois pas lorsque les deux entreprises concernées sont associées. Dans ce cas, les entreprises associées font partie d'un seul et même groupe économique et les ressources en personnel doivent pouvoir être utilisées de manière flexible par les différentes entreprises du groupe même si une carte d'identification distincte pour chaque entreprise est bien sûr exigée. Par ailleurs, étant donné que les entreprises sont associées, l'exercice d'activités dans le milieu des sorties ne se déroulera pas à l'insu de l'entreprise qui emploie la personne pour d'autres activités de gardiennage. L'employeur pourra ainsi veiller à assurer l'encadrement et le contrôle nécessaires de l'agent de gardiennage concerné, ce qui limitera les risques d'influence du milieu criminel ou permettra d'y remédier. Il est à noter que les entreprises concernées auront tout intérêt à prendre les mesures d'encadrement qui s'imposent vu les risques d'atteinte à la réputation et d'engagement de la responsabilité de l'entreprise en cas de dérives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 42-43).

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans les deux affaires.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle 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 attaquée.

B.2.3. Toutes les parties requérantes dans l'affaire n° 6912, excepté la première, sont des entreprises de gardiennage et justifient de l'intérêt requis. Les dispositions attaquées influencent le mode de recrutement de leur personnel et les missions qu'elles leur confient. En tant qu'agent de gardiennage actif dans les milieux de sorties, la troisième partie requérante dans l'affaire n° 6916 est également affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées. Elle justifie dès lors également de l'intérêt requis.

B.2.4. Partant, il n'y a pas lieu de vérifier si les autres parties requérantes disposent de l'intérêt requis.

L'exception est rejetée.

En ce qui concerne l'étendue des recours

B.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6912 demandent entre autres l'annulation de l'article 2, 11° à 15°, de la loi du 2 octobre 2017.

Il ressort de l'exposé du moyen unique que les griefs portent exclusivement sur l'application de ces dispositions dans le cadre de l'incompatibilité imposée par l'article 61, 10°, de cette loi.

La Cour limite dès lors dans cette mesure son examen du moyen unique dans l'affaire n° 6912.

B.3.2. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité du moyen unique dans l'affaire n° 6912 en ce qu'il est pris de la violation de la liberté d'entreprendre, lue en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, parce que la requête ne fait pas apparaître en quoi ces dispositions seraient violées. Le Conseil des ministres conteste pour le même motif la recevabilité du premier moyen dans l'affaire n° 6916 en ce qu'il est pris de la violation de l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée. Enfin, le Conseil des ministres soutient que la requête dans l'affaire n° 6912 est remplie d'imprécisions et d'incohérences.

B.3.3. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la requête doit contenir un exposé des faits et des moyens.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des parties requérantes, de sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

Cette disposition exige donc que les parties requérantes indiquent quels sont les articles ou parties d'articles qui, selon elles, violent les normes mentionnées dans les moyens, dont la Cour garantit le respect.

La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête, et notamment sur la base de l'exposé des moyens. Elle limite dès lors son examen aux parties des dispositions attaquées au sujet desquelles il est exposé en quoi elles violeraient les normes de référence invoquées dans les moyens et aux normes de référence au sujet desquelles il est exposé en quoi elles seraient violées.

Quant au fond

B.4.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6916 est entre autres pris de la violation, par l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition empêche les agents de gardiennage de faire simultanément partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties » et d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre

service interne autorisé pour d'autres activités, alors que les agents de gardiennage qui ne sont pas actifs dans les milieux de sorties peuvent quant à eux faire partie de plusieurs entreprises ou services internes.

B.4.2. 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.

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.4.3. Comme il est dit en B.1.8, en instaurant l'incompatibilité attaquée, le législateur voulait notamment augmenter la fiabilité de l'ensemble du secteur et protéger ainsi l'ordre public et garantir l'intégrité physique de la population. Le Conseil des ministres fait valoir que le rapport d'évaluation relatif à la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière a révélé que les entreprises et les membres de leur personnel qui sont actifs dans les milieux de sorties courent un risque beaucoup plus élevé d'être influencés par des organisations criminelles.

B.4.4. La loi du 2 octobre 2017 n'empêche pas que des entreprises ou services internes disposent également, en plus de leur autorisation de gardiennage dans les milieux de sorties, d'autorisations pour exercer d'autres activités de gardiennage. L'incompatibilité attaquée n'empêche pas non plus que des personnes affectées au gardiennage dans les milieux de sorties exercent, pour la même entreprise, des activités de gardiennage dans d'autres secteurs. L'incompatibilité attaquée n'est dès lors pas pertinente à la lumière de l'objectif mentionné en B.4.3.

B.5.1. Le législateur entendait également protéger la réputation d'entreprises qui ne sont nullement actives dans l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties », en évitant que leur personnel soit actif dans le gardiennage dans les milieux de sorties sans qu'elles en soient informées (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 42-43).

B.5.2. En vertu de l'article 45 de la loi du 2 octobre 2017, toutes les entreprises ou services internes, et les personnes qui en assurent la direction effective, prennent toutes les mesures de précaution et effectuent les contrôles nécessaires afin que les membres de leur personnel et les personnes qui travaillent pour leur compte respectent, dans l'exercice de leur fonction, les lois en général et la loi précitée et ses arrêtés d'exécution, en particulier. Par conséquent, tant les entreprises et services internes autorisés pour exercer l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties » que les entreprises ou services internes autorisés pour exercer d'autres activités de gardiennage sont tenus de garantir que les membres de leur personnel et les personnes qui travaillent pour leur compte répondent au profil établi par l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017.

En ce qui concerne spécifiquement l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties », en vertu de l'article 126 de la même loi, lorsqu'ils exercent leur fonction à l'entrée ou à la sortie des milieux de sorties, à l'exception des lieux de danse occasionnels, les agents de gardiennage peuvent en outre uniquement l'exercer pour autant qu'ils soient eux-mêmes identifiables au moyen d'images de vidéosurveillance et que les actes qu'ils posent soient accomplis, de manière reconnaissable, dans le champ de vision des caméras de surveillance dont les images sont enregistrées et conservées.

B.5.3. L'objectif mentionné en B.5.2 ne justifie pas que des personnes satisfaisant à toutes les conditions imposées, qui travaillent pour des entreprises autorisées qui remplissent également toutes les conditions légales pour obtenir les autorisations requises et qui, pendant l'exécution de leurs activités dans les milieux de sorties, sont dans de nombreux cas soumis à la vidéosurveillance, soient empêchées de faire simultanément partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage « gardiennage milieux de sorties » et d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre service interne autorisé pour d'autres activités.

B.5.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 6916 est fondé.

Il y a lieu d'annuler l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017.

B.6. Dès lors que les autres moyens ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 61, 10°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 23 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen