

Commentaire

Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015

M. Kamel B. et autre

*(Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité –
Condition de nationalité)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 février 2015 par le Conseil d'État (décision n° 385359 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Kamel B. et la société Constellation Sécurité SAS portant sur le 1° de l'article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Dans sa décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré le 1° de l'article L. 612-7 du CSI conforme à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'encadrement législatif de l'exercice des activités privées de sécurité

L'exercice des activités privées de sécurité est régi par les dispositions du livre VI du CSI, intitulé « Activités privées de sécurité ».

Parmi ces activités, le CSI distingue, d'une part, les activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires et, d'autre part, les activités des agences de recherches privées.

Les premières sont régies par les dispositions du titre I^{er} intitulé « Activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires » (articles L. 611-1 à L. 617-16).

L'article L. 611-1 énumère les activités qui sont soumises à ces dispositions. Ce sont, « *dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :*

« 1° À fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la

surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;

« 2° À transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

« 3° À protéger l'intégrité physique des personnes.

« 4° À la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports ».

L'exercice des activités mentionnées à l'article L. 611-1 du CSI est strictement encadré par le législateur.

Ainsi, l'exploitant individuel ou la personne morale doit être titulaire d'une autorisation d'exercice (art. L. 612-9 à L. 612-19), l'exploitant individuel, les dirigeants, gérants et associés de la personne morale doivent également être titulaires d'un agrément (art. L. 612-6 à L. 612-8), et les employés sont soumis à autorisation tant pour obtenir une carte professionnelle que pour accéder à la formation professionnelle (art. L. 612-20 à L. 612-25).

Il faut relever qu'en Europe, *« l'industrie de sécurité n'est pas considérée comme une activité économique identique aux autres. En effet, (...) il n'est nulle part considéré de la part des États que l'offre de sécurité privée ne soit pas à réguler »*¹.

2. – L'agrément des exploitants individuels et des dirigeants, gérants et associés de personnes morales chargés d'activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires

L'article L. 612-6 du CSI dispose que *« Nul ne peut exercer à titre individuel une activité mentionnée à l'article L. 611-1, ni diriger, gérer ou être l'associé d'une personne morale exerçant cette activité, s'il n'est titulaire d'un agrément délivré selon des modalités définies par décret en Conseil d'État ».*

¹ Confédération of european security services (COESS) et Institut national des hautes études de sécurité (INHES), « La participation de la sécurité privée à la sécurité en général en Europe », *Livre blanc de la sécurité privée en Europe*, décembre 2008, p. 71.

La délivrance de cet agrément est subordonnée au respect des conditions énumérées par l'article L. 612-7 du CSI :

- être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) (1°) ;
- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire (2°) ;
- ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée (3°) ;
- ne pas avoir, dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire d'une entreprise, fait l'objet d'une faillite personnelle ou d'une mesure alternative d'interdiction (4°) ;
- ne pas exercer une activité incompatible avec celles qui sont mentionnées à l'article L. 611-1 du CSI, c'est-à-dire notamment l'activité de garde particulier assermenté (garde-chasse, garde pêche) (5°)²;
- ne pas exercer l'activité d'agent de recherches privées (6°) ;
- justifier d'une aptitude professionnelle (7°).

Pour autant, la délivrance de l'agrément n'est pas de droit lorsque ces conditions sont satisfaites. Le dernier alinéa de l'article L. 612-7 du CSI ajoute, en effet, une condition de « bonne moralité ». Peuvent, par exemple, être jugées incompatibles avec l'exercice des fonctions, des circonstances de fait qui révèlent plusieurs mises en cause pour des faits de vol à l'étalage, atteinte à la vie, banqueroute, infraction à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, faux et usage de faux, violences volontaires et infraction au code de la construction³.

Il faut signaler que les exploitants individuels des agences de recherches privées ainsi que les dirigeants, gérants et associés d'une personne morale exerçant une telle activité doivent également être titulaires d'un agrément (article L. 622-6 du CSI), dont la délivrance est notamment subordonnée à la condition d'être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'UE ou d'un des

² C'est l'article R. 611-1 du CSI qui fixe la liste des activités incompatibles avec celles mentionnées à l'article L. 611-1 du même code.

³ CAA de Versailles, 27 janvier 2009, n° 07VE02019.

États parties à l'accord sur l'EEE (1° de l'article L. 622-7 du CSI).

3. – La condition de nationalité prévue par le 1° de l'article L. 612-7 du CSI

* La condition de nationalité mentionnée au 1° de l'article L. 612-7 du CSI, objet de la décision commentée, a été posée par l'article 5 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

Cet article prévoyait que nul ne pouvait exercer à titre individuel les activités de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds, de protection de personnes, ni être dirigeant ou gérant de droit ou de fait d'une entreprise les exerçant, « *s'il n'(était) de nationalité française ou ressortissant d'un État membre des communautés européennes, sous réserve des conventions internationales* »⁴.

La loi du 12 juillet 1983 avait pour but de « *moraliser la profession et de délimiter plus strictement les conditions et le champ d'activité des entreprises de gardiennage et de surveillance afin d'éviter certains agissements ou comportements répréhensibles* »⁵. Il est donc apparu « *indispensable d'exercer un contrôle sur les dirigeants et les employés des entreprises de gardiennage* »⁶.

* La formulation de la condition de nationalité figurant à l'article 5 de la loi du 12 juillet 1983 a été modifiée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure afin d'ajouter les « *ressortissants d'un des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen* » et de supprimer la référence aux conventions internationales.

La condition de nationalité a ensuite été étendue aux associés d'une personne morale exerçant des activités privées de sécurité par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui a, par ailleurs, tiré les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en remplaçant, à l'article 5 de la loi du 12 juillet 1983, les mots « *la Communauté* » par les mots « *l'Union* ».

L'article 5 de la loi du 12 juillet 1983 a été codifié à l'article L. 612-7 du CSI par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 24 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

⁴ Art. 5, alinéas 1^{er} et 4, de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

⁵ M. François Massot, *Rapport sur le projet de loi réglementant les activités privées de sécurité*, Assemblée nationale, VII^{ème} législature, n° 1313, 16 décembre 1982.

⁶ M. François Massot, *in* compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 13 avril 1983.

Dans la pratique, outre les nationaux français et les ressortissants d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE mentionnés au 1° de l'article L. 612-7 du CSI, peuvent également diriger une entreprise privée de sécurité les ressortissants d'un État ayant conclu un accord bilatéral avec la France permettant à leurs ressortissants d'exercer la profession de dirigeant d'entreprise de sécurité privée. On peut citer à ce titre l'Algérie, l'Andorre, le Congo, les États-Unis, le Gabon, Monaco et la Suisse⁷.

4. – La condition de nationalité prévue pour l'accès à d'autres professions du secteur privé

De nombreuses dispositions législatives ou réglementaires prévoient une telle condition de nationalité pour l'accès à certaines activités du secteur privé.

Certaines activités sont réservées aux seuls nationaux français (huissier, greffier de tribunal de commerce, lieutenant de louvèterie, directeur d'une société coopérative de messageries de presse, dirigeant ou gérant d'une entreprise ayant pour objet la publication ou l'édition d'un périodique destiné à la jeunesse).

D'autres sont ouvertes aux ressortissants des États membres de l'UE et des États parties à l'accord sur l'EEE et, dans certains cas, à des pays tiers nommément désignés. De telles conditions sont notamment applicables pour le directeur et les membres du comité de direction d'un casino ainsi que toute personne employée à un titre quelconque dans les salles de jeux, les exploitants individuels et les dirigeants et gérants des agences de recherches privées, les bénéficiaires des autorisations de fabrication et de commerce des armes, les gérants d'un débit de tabac ou les fonctions de dirigeant ou de gérant de droit ou de fait d'une régie, d'une entreprise, d'une association ou d'un établissement d'un service de pompes funèbres, les maîtres contractuels dans les établissements sous contrat d'association et les maîtres agréés dans les établissements sous contrat simple ou encore pour les professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, vétérinaire, biologiste médical, notaire, avocat, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaire-priseur, commissaire-priseur judiciaire, administrateur judiciaire et mandataire judiciaire.

Ces restrictions correspondent à plusieurs justifications : il peut s'agir d'assurer la protection des travailleurs nationaux, de tenir compte de l'existence d'un lien étroit avec l'État, notamment pour les emplois impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique ou l'association étroite à l'exécution d'un service public, ou encore de répondre à la volonté de soumettre certaines

⁷ Liste établie par le Conseil national des activités privées de sécurité, [en ligne]. Disponible sur [<http://www.cnaps-securite.fr/>].

activités à un contrôle qui s'exercerait plus facilement sur les nationaux.

5. – Les conventions internationales et directives de l'Union européenne relatives à l'accès à l'emploi

a. – Les conventions internationales

Les conventions internationales relatives à l'accès à l'emploi admettent que les États subordonnent l'accès à certaines professions à une condition de nationalité.

Tel est le cas notamment de la convention internationale du travail n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Par ailleurs, le Gouvernement français a émis une réserve énonçant que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, aux termes duquel les États parties « *reconnaissent le droit au travail* », ne doit pas être interprété « *comme faisant obstacle à des dispositions réglementant l'accès des étrangers au travail* ».

b. – Les directives de l'Union européenne

– La directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique prévoit que « *toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les domaines régis par la présente directive doit être prohibée dans la Communauté* »⁸. Toutefois, elle précise que « *cette interdiction de discrimination doit également s'appliquer aux ressortissants de pays tiers, mais elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et est sans préjudice des dispositions régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers et leur accès à l'emploi et au travail* »⁹.

– La directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail prévoit également expressément qu'elle « *ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes*

⁸ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, § 13.

⁹ *Ibid.*

apatrides concernés »¹⁰.

– La directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dispose que « *le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée, à condition que ces activités ne soient pas liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique* ». Toutefois, la même directive précise que « *l'État membre peut maintenir des restrictions à l'accès à l'emploi ou à des activités non salariées lorsque, conformément à sa législation nationale ou au droit communautaire en vigueur, ces activités sont réservées à ses ressortissants nationaux, aux citoyens de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 5 mars 2014, la commission interrégionale d'agrément et de contrôle du Sud-Ouest n'a pas fait droit à la demande d'agrément de M. Kamel B. en qualité de dirigeant d'une société privée de sécurité au motif qu'il ne remplissait pas la condition de nationalité prévue par le 1^o de l'article L. 612-7 du CSI. Cette commission a, en conséquence, refusé à la société dirigée par l'intéressé d'exercer des activités privées de sécurité.

M. Kamel B. et cette société ont vainement contesté ces décisions devant la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) du Conseil national des activités privées de sécurité. Leurs réclamations ont été rejetées le 7 août 2014.

Le 1^o octobre 2014, M. Kamel B. et la société qu'il dirige ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler ces deux décisions. Ils ont également demandé au juge des référés d'en suspendre l'exécution.

Par une ordonnance du 10 octobre 2014, le juge des référés a rejeté les requêtes tendant à la suspension de l'exécution des décisions de la CNAC. M. B. et la société qu'il dirige se sont pourvus en cassation contre cette ordonnance. À cette occasion, ils ont demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le 1^o de l'article L. 612-7 du CSI.

Par une décision du 11 février 2015 (n^o 385359), le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a relevé que le moyen tiré de

¹⁰ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, § 2.

ce que les dispositions du 1° de l'article L. 612-7 du CSI « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, en ce qu'elles méconnaissent le principe d'égalité garanti par les articles 1^{er}, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Selon les requérants, en instituant une différence de traitement entre les personnes de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE, d'une part, et les personnes ayant une autre nationalité, d'autre part, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, « *La Loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹¹.

* Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993¹², le Conseil constitutionnel juge que le législateur peut adopter à l'égard des étrangers « *des dispositions spécifiques* ». Il appartient au législateur de « *respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* » ; « *figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale* »¹³. Ainsi le Conseil n'a jamais consacré un droit général des étrangers à accéder aux activités économiques, aux professions réglementées ou aux emplois publics dans les mêmes conditions que les citoyens français.

* Le Conseil constitutionnel s'est seulement prononcé sur des dispositions relatives à la nationalité pour l'accès à l'emploi public. Il s'agissait alors de déterminer la marge de manœuvre du législateur au regard des engagements

¹¹ Décisions n°s 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27 et 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20.

¹² Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*.

¹³ *Ibid.*, cons. 3.

européens de la France.

Ainsi, dans sa décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, il a admis que le législateur réserve aux nationaux français l'accès aux corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique dont les attributions sont inséparables de l'exercice de la souveraineté¹⁴.

Dans sa décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, il a réitéré sa jurisprudence, en considérant « *qu'en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère, ou représentant un organisme international, des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale* ». Il a jugé « *que tel est le cas, en particulier, des fonctions juridictionnelles, les juridictions, tant judiciaires qu'administratives, statuant "au nom du peuple français" ; qu'il peut, toutefois, être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »¹⁵.

Sur ce point, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'inscrit dans la même ligne que celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi que le relève le Conseil d'État dans un avis du 11 septembre 2014, « *la Cour de justice de l'Union européenne a (...) imposé que certains emplois publics soient ouverts aux ressortissants de l'Union. L'article 45 paragraphe 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les droits liés à la libre circulation des travailleurs ne sont pas applicables aux "emplois dans l'administration publique". Interprétant cette disposition, notamment dans son arrêt C-149/79 du 17 décembre 1980 Commission c/ Royaume de Belgique, la Cour de justice de l'Union européenne a limité cette restriction aux emplois "qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité"* »¹⁶.

B. – L'application à l'espèce

Dans sa décision commentée du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées du 1° de l'article L. 612-7 du CSI « *instituent une*

¹⁴ Décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, cons. 11.

¹⁵ Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, cons. 14 et 15.

¹⁶ CE, Assemblée générale, avis, 11 septembre 2014, n° 389022.

différence de traitement entre, d'une part, les personnes de nationalité française et les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et, d'autre part, les personnes d'une autre nationalité pour l'exercice, soit en tant qu'exploitant individuel, soit en tant que dirigeant, gérant ou associé d'une personne morale, des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires qui, lorsqu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, sont régies par les dispositions du titre I^{er} du livre VI du code de la sécurité intérieure » (cons. 4).

Dans ses observations, le Premier ministre faisait valoir que la condition de nationalité en cause est justifiée par un motif d'intérêt général « *eu égard aux risques d'atteintes à l'ordre public et aux libertés publiques qui sont susceptibles de résulter d'un exercice anormal des activités énumérées à l'article L. 611-1, et au contrôle administratif qu'appellent de tels risques* ». Plus largement, cet intérêt général résulte du caractère sensible des activités exercées par les entreprises de sécurité privée, ainsi que des missions qui peuvent être confiées aux salariés de ces entreprises.

Le Conseil a considéré que le législateur a « *entendu assurer un strict contrôle des dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité qui, du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* ».

Le Conseil a alors jugé que le législateur, en prévoyant la condition de nationalité contestée, « *s'est fondé sur un motif d'intérêt général lié à la protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens* » et « *que la différence de traitement qui en résulte est fondée sur un critère en rapport direct avec l'objectif de la loi* » (cons. 5).

Dans ces conditions, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (cons. 6).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution* » (cons. 6).