

N° 385359
M. B... et autre

QPC

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 4 février 2015
Lecture du 11 février 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Vous êtes saisis d'une QPC portant sur le 1° de l'article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure qui soumet à une condition de nationalité l'agrément des exploitants individuels et des dirigeants, gérants ou associés des personnes morales exerçant les activités privées de sécurité mentionnées à l'article L. 611-1 de ce code -- le principe de l'agrément préalable résultant de l'article L. 612-6.

II. L'application au litige n'est pas douteuse.

M. B... a créé en 2003 en France une société de gardiennage et de sécurité des meubles, immeubles et personnes physiques, autorisée le 12 janvier 2004 par le préfet de la Haute-Garonne à exercer des activités de surveillance et de gardiennage, M. B... étant agréé en sa qualité de gérant.

Par des décisions du 5 mars 2014, la commission interrégionale d'agrément et de contrôle du Sud-Ouest a refusé le renouvellement tant de l'agrément de M. B... en tant que dirigeant de l'entreprise que de l'autorisation d'exercice de son entreprise, au motif de la nationalité tunisienne du demandeur, le 1° de l'article L. 612-7 en réservant le bénéfice aux personnes de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Saisis d'un recours administratif, le Conseil national des activités privées de sécurité a confirmé le refus.

M. B... et la société ont attaqué ces décisions devant le tribunal administratif de Toulouse et formé un référé suspension, ce dernier rejeté le 10 octobre 2014. C'est à l'occasion du pourvoi formé contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal que la QPC a été soulevée contre la disposition qui a motivé le refus opposé au requérant.

III. La disposition attaquée est issue de l'article 31 de la loi n° 2011-267 du 11 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, qui a

modifié la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, et qui a ensuite été codifiée par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, ratifiée par l'article 24 de la loi n° 2014-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

La disposition litigieuse est issue de la loi n° 83-689 du 12 juillet 1983, qui n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel.

La loi du 11 mars 2011, dont l'article 31 s'est contenté, s'agissant de la disposition en cause, d'actualiser la référence à la Communauté européenne en la remplaçant par l'Union européenne, a pour sa part été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel et a fait l'objet de la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, mais l'article 31 de la loi n'a été ni expressément examiné, ni déclaré conforme à la Constitution, et ne peut donc être regardé comme ayant été déclaré conforme à la Constitution au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (voyez 17 juillet 2012, R..., 357574, aux T.).

III. Un seul grief est soulevé : la condition de nationalité fixée à l'article L. 612-7 serait contraire au principe d'égalité, garanti par les articles 1er, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La question n'est pas nouvelle, le Conseil constitutionnel ayant fait application de ce principe à maintes reprises.

Reste à déterminer si elle présente un caractère sérieux, ce qui revient à rechercher si le législateur a pu régler de façon différente des situations différentes, ou déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, la condition posée par le Conseil constitutionnel étant que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit (voyez sur ces critères, la décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, pour un exemple de discrimination fondée sur un critère de nationalité).

Il ne s'agit pas ici de régler des situations différentes : la différence de traitement réservée à certains étrangers concerne la même situation que les autres candidats à l'agrément, c'est-à-dire l'exercice des activités mentionnées à l'article L. 611-1. Ce sont pour l'essentiel les services de surveillance humaine ou par systèmes électroniques de sécurité, de gardiennage de biens meubles ou immeubles et de sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles (1°) ; le transport de bijoux ou de fonds ou de métaux précieux (2°) ; la protection de l'intégrité physique des personnes (3°) ; auxquelles ont été rajoutées, par une loi du 1^{er} juillet 2014, la protection des navires battant pavillon français (4°).

IV. Le ministre soutient que la dérogation à l'égalité qui a été instituée par le législateur, en réservant ces activités aux nationaux et ressortissants européens, procède de raisons d'intérêt général.

Cet intérêt général tiendrait au caractère sensible des activités privées de sécurité en cause, qui concourent à assurer la sécurité et la tranquillité publiques. Le ministre relève que les

agents privés de sécurité peuvent être amenés à porter des armes (articles L. 613-9 et L. 614-4 du code de la sécurité intérieure) ou à exercer des palpations de sécurité (article L. 613-3), ce qui constitue selon le ministre des prérogatives de puissance publique.

Il nous apparaît pourtant assez nettement que si les agents de sécurité privée peuvent être amenés à exercer des activités matérielles qui rejoignent celles confiées aux agents publics des forces de l'ordre, ni eux-mêmes ni leurs dirigeants ne sont pour autant investis de prérogatives de puissance publique.

Les articles L. 612-3, L. 613-4, L. 613-8 du code leur font obligation de se distinguer des forces de l'ordre ou d'un service public, notamment par leurs tenues. Leurs actions n'engagent par ailleurs normalement pas la responsabilité de la puissance publique (art. L. 612-14), ces agents, placés sous l'autorité de personnes privées, ne pouvant être regardés comme des auxiliaires des forces de l'ordre. Enfin, les modalités de leur action sont étroitement encadrées par la loi : ainsi, les agents exerçant une activité de surveillance et de gardiennage ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde (art. L. 613-1), ils ne peuvent pratiquer des fouilles de bagages sans consentement du propriétaire et doivent être autorisés par le préfet, « en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique » avec copie au procureur de la République pour exercer des fouilles corporelles par palpation (art. L. 613-2).

L'intérêt général conduisant à exclure de cette activité les dirigeants non français et non européens n'est pas donc pas totalement évident. Nous relevons que la délivrance de la carte professionnelle exigée pour les employés des sociétés privées de sécurité n'est pas soumise à une telle condition (cf. art. L. 612-20 du code). Mais il est vrai que la condition se conçoit mieux pour le dirigeant que pour ses employés, ces derniers soumis par ailleurs à d'autres conditions et à une enquête administrative, car c'est le risque de détournement de l'organisation elle-même qui nous paraît représenter le risque le plus sérieux pour l'ordre public, et notamment la sécurité. Dans cette mesure, nous convenons que la mesure prise pour prévenir ce risque puisse être regardée comme étant d'intérêt général.

V. Mais vient la seconde condition, qui est cumulative : la différence de traitement qui en résulte est-elle en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ?

Pour l'admettre, il faut accepter le fait que le risque de détournement de l'entreprise privée de sécurité est plus fort lorsqu'elle est dirigée par des non-nationaux non-européens, ce qui revient à considérer que les personnes faisant l'objet de l'exclusion légale seraient plus sujettes à des comportements et des manœuvres de nature à constituer une menace pour l'ordre public, ou qu'ils seraient plus à même d'échapper aux conséquences qu'elles encourraient. Mais il faut dire que les argumentations du ministre de l'intérieur et du conseil national des activités privées de sécurité ne sont guère fournies sur ce point.

Un doute nous paraît donc permis d'autant plus qu'il convient également d'examiner si la différence de traitement ainsi établie n'est pas, au vu du dispositif dans son ensemble et des garanties qu'il comporte, manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient (sur le caractère proportionné de l'atteinte au principe d'égalité : voyez les décisions du Conseil constitutionnel du 7 janvier 1988 n° 87-232 DC ; n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 ; ou encore n° 2011-157 QPC du 5 août 2011).

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions du 1° de l'article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure et de surseoir à statuer sur le pourvoi avant l'examen de son admission (sur ce dernier point, voyez 2 mars 2011, Société Soutiran et compagnie, n° 342099, aux tables).

Tel est le sens de nos conclusions.