ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

9 mars 2000 *

Dans l'affaire C-355/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ M. Patakia, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. J. Devadder, conseiller général à la direction générale des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en adoptant, dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, des dispositions

* Langue de procédure: le français.

a) qui subordonnent l'exploitation d'une entreprise visée par ladite loi à une autorisation préalable portant sur un certain nombre de conditions, à savoir:

— l'obligation de l'entreprise de gardiennage d'avoir un siège d'exploitation en Belgique;

— l'obligation pour les personnes qui

— assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage

ou

— travaillent dans ou pour le compte d'une telle entreprise ou sont affectées à ses activités, à l'exception du personnel interne à des fins administratives ou logistiques,

d'avoir leur domicile ou, à défaut, leur résidence habituelle en Belgique;

— l'obligation d'une entreprise, établie dans un autre État membre, d'avoir une autorisation sans tenir compte des justifications et garanties déjà présentées par l'entreprise pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement;

b) qui exigent pour toute personne désirant exercer une activité de gardiennage ou rendre un service interne de gardiennage en Belgique la délivrance d'une carte d'identification selon cette loi,

le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE, 43 CE et 49 CE),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de la sixième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet et P. Jann (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 septembre 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 septembre 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en adoptant, dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage (*Moniteur belge* du 29 mai 1990, p. 10963, ci-après la «loi»), des dispositions

a) qui subordonnent l'exploitation d'une entreprise visée par ladite loi à une autorisation préalable portant sur un certain nombre de conditions, à savoir:

— l'obligation de l'entreprise de gardiennage d'avoir un siège d'exploitation en Belgique;

— l'obligation pour les personnes qui

— assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage

ou

— travaillent dans ou pour le compte d'une telle entreprise ou sont affectées à ses activités, à l'exception du personnel interne à des fins administratives ou logistiques,

d'avoir leur domicile ou, à défaut, leur résidence habituelle en Belgique;

— l'obligation d'une entreprise, établie dans un autre État membre, d'avoir une autorisation sans tenir compte des justifications et garanties déjà présentées par l'entreprise pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement;

b) qui exigent pour toute personne désirant exercer une activité de gardiennage ou rendre un service interne de gardiennage en Belgique la délivrance d'une carte d'identification selon cette loi,

le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE, 43 CE et 49 CE).

Cadre juridique

2 L'article 1er de la loi dispose:

« 1. Est considérée comme entreprise de gardiennage au sens de la présente loi, toute personne physique ou morale exerçant une activité consistant à fournir à des tiers, de manière permanente ou occasionnelle, des services de:

a) surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers;

b) protection de personnes;

c) surveillance et protection de transport de biens;

d) gestion de centraux d'alarme.

2. Est considéré comme service interne de gardiennage au sens de la présente loi, tout service organisé, pour des besoins propres, par une personne physique ou morale, dans des lieux accessibles au public, sous la forme d'activités énumérées au paragraphe 1, *a)*, *b)*, ou *c)*.

3. Est considérée comme entreprise de sécurité, au sens de la présente loi, toute personne physique ou morale exerçant une activité consistant à fournir à des tiers, de manière permanente ou occasionnelle, des services de conception, d'installation et d'entretien de systèmes et de centraux d'alarme.

...»

3 Selon l'article 2 de la loi, nul ne peut exploiter une entreprise de gardiennage ou organiser un service interne de gardiennage s'il n'y a été préalablement autorisé par le ministre de l'Intérieur, après avis du ministre de la Justice. Les entreprises de gardiennage peuvent prendre la forme de personnes morales constituées selon la législation d'un État membre de l'Union européenne, mais leur siège d'exploitation doit être situé en Belgique. Selon l'article 4 de la loi, nul ne peut exploiter une entreprise de sécurité s'il n'est agréé préalablement par le ministre de l'Intérieur.

4 Conformément à l'article 5 de la loi, les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage doivent avoir leur domicile ou, à défaut, leur résidence habituelle en Belgique. Cette condition s'applique également, en vertu de l'article 6 de la loi, au personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage, à l'exception du personnel administratif ou logistique.

5 L'article 8 de la loi prévoit que les personnes qui travaillent au service ou pour le compte d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage doivent être en possession d'une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur.

6 La loi a été modifiée, à compter du 28 août 1997, par la loi du 18 juillet 1997 (*Moniteur belge* du 28 août 1997, p. 21964). Toutefois, les modifications ainsi introduites ne portent pas sur les aspects de la loi qui font l'objet du présent recours en manquement.

Procédure précontentieuse

7 Par lettre du 11 avril 1996, la Commission a mis le gouvernement belge en demeure de lui présenter des observations sur la compatibilité des dispositions de la loi avec la libre prestation des services, la liberté d'établissement et la libre circulation des travailleurs.

8 Le gouvernement belge a répondu le 14 juin 1996 que les restrictions auxdites libertés imposées par la loi étaient justifiées par les exceptions prévues aux articles 48, paragraphe 3, du traité et 56 du traité CE (devenu, après modification, article 46 CE), combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE).

9 Par lettre du 10 juin 1997, la Commission a adressé au royaume de Belgique un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

10 Dans sa réponse en date du 6 mai 1998, le gouvernement belge a invoqué la spécificité du secteur de la sécurité privée en se référant, à cet égard, à l'article 55 du traité CE (devenu article 45 CE).

11 S'agissant, plus particulièrement, de l'obligation d'avoir le siège d'exploitation en Belgique, le gouvernement belge a fait valoir qu'elle était justifiée par des raisons d'ordre public visées à l'article 56 du traité. S'agissant de l'exigence d'une autorisation ou d'un agrément préalables, il a souligné l'absence de coopération entre les États membres en la matière et le fait qu'il n'était pas démontré que des services analogues à ceux autorisés en Belgique étaient fournis dans d'autres États membres. S'agissant, enfin, de la condition de domicile ou de résidence habituelle, il a invoqué la nécessité de procéder à un «screening» des personnes souhaitant exercer leur activité dans le secteur du gardiennage.

12 N'étant pas satisfaite par cette réponse, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

Argumentation des parties

13 La Commission fait valoir que la loi comporte plusieurs restrictions à la libre prestation des services. Ces restrictions découleraient de l'obligation pour les entreprises de gardiennage d'avoir leur siège d'exploitation en Belgique, de l'exigence d'une autorisation pour exercer les activités d'une entreprise de gardiennage ainsi que d'un agrément pour exercer les activités d'une entreprise de sécurité, enfin de l'obligation pour les personnels des entreprises et services internes de gardiennage de détenir une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur belge.

14 La Commission soutient également que la loi restreint la liberté d'établissement et la libre circulation des travailleurs dans la mesure où elle impose une condition de résidence, d'une part, aux personnes assurant la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage et, d'autre part, au personnel de ces entreprises et de ces services, à l'exception du personnel administratif et logistique.

15 La Commission estime que l'article 55 du traité ne trouve pas à s'appliquer, étant donné que les entreprises et services internes de gardiennage et les entreprises de sécurité ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique.

16 Quant à l'obligation d'avoir le siège d'exploitation en Belgique, la Commission considère qu'une telle exigence ne pourrait être justifiée par des raisons d'ordre public, au sens de l'article 56 du traité, que s'il était établi que le comportement individuel de la personne ou de l'entreprise en cause constitue une menace actuelle, réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. La preuve d'une telle menace n'aurait pas été fournie en l'espèce. La Commission estime, en outre, que l'exigence en question est disproportionnée par rapport au but poursuivi.

17 L'exigence d'une autorisation ou d'un agrément ainsi que celle d'une carte d'identification, délivrés par le ministre de l'Intérieur belge, seraient également disproportionnées en présence d'une prestation occasionnelle de services. D'une part, la loi ne permettrait pas de tenir compte des garanties déjà présentées par le prestataire pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement. D'autre part, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des État membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO L 172, p. 14), toute personne qui se rend, à titre temporaire, sur le territoire belge afin de fournir un service serait déjà tenue d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

18 Quant aux conditions de résidence imposées par la loi, la Commission considère qu'elles ne sauraient être justifiées par la nécessité de procéder à un «screening» des personnes concernées.

19 Le gouvernement belge souligne que, de par sa nature spécifique, l'activité de gardiennage nécessite une réglementation stricte, laquelle fait défaut au niveau communautaire et dans la plupart des États membres. Selon ce gouvernement, chaque entreprise de gardiennage est susceptible de constituer une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, à savoir l'ordre public et la sécurité publique.

20 S'agissant des conditions de résidence, le gouvernement belge indique avoir pris connaissance de l'arrêt du 29 octobre 1998, Commission/Espagne (C-114/97, Rec. p. I-6717), et précise que, en fonction de cet arrêt, la possibilité de modifier les dispositions litigieuses de la loi est actuellement examinée.

21 Par lettre du 23 août 1999, le gouvernement belge a adressé à la Cour le texte de la loi du 9 juin 1999 modifiant la loi du 10 avril 1990 (*Moniteur belge* du 29 juillet 1999, p. 28316), ainsi que la copie d'une lettre par laquelle il a demandé à la Commission d'envisager un désistement dans la présente procédure.

Appréciation de la Cour

22 Concernant la communication du gouvernement belge du 23 août 1999, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 16 décembre 1997, Commission/Italie, C-316/96, Rec. p. I-7231, point 14).

23 S'agissant des dispositions de la loi, dans sa rédaction en vigueur au terme du délai fixé dans l'avis motivé, qui font l'objet du présent recours, le gouvernement belge ne conteste pas qu'elles constituent des restrictions à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services. Il soutient, en revanche, que ces mesures sont justifiées.

24 À titre liminaire, il y a lieu de constater que l'exception prévue à l'article 55, premier alinéa, du traité, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

25 En effet, selon une jurisprudence constante, cette dérogation doit être restreinte aux activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (arrêts du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, point 45, et Commission/Espagne, précité, point 35).

26 L'activité des entreprises de gardiennage ou de sécurité et des services internes de gardiennage ne constitue normalement pas une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique et le gouvernement belge n'a pas présenté d'éléments permettant d'établir qu'il en va autrement.

Sur l'obligation d'avoir le siège d'exploitation en Belgique

27 Il convient de constater que la condition selon laquelle une entreprise de gardiennage doit avoir son siège d'exploitation en Belgique va directement à l'encontre de la libre prestation des services dans la mesure où elle rend impossible la prestation, en Belgique, de services par des entreprises établies dans d'autres États membres (voir arrêt du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne, 205/84, Rec. p. 3755, point 52).

28 S'agissant des raisons d'ordre public et de sécurité publique invoquées pour justifier cette exigence, il y a lieu de rappeler, d'une part, que la notion d'ordre public suppose une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Comme toutes les dérogations à un principe fondamental du traité, l'exception d'ordre public doit être interprétée de manière restrictive (voir, en ce sens, arrêt du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, points 21 et 23).

29 D'autre part, la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes et des services pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques tels que celui de la sécurité privée à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir arrêt Commission/Espagne, précité, point 42).

30 L'argument du gouvernement belge selon lequel toute entreprise de gardiennage est susceptible de constituer une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public et la sécurité publique étant à l'évidence infondé et, en tout cas, non démontré, il ne saurait justifier la restriction à la libre prestation des services résultant de l'obligation pour les sociétés exploitant une telle entreprise d'avoir leur siège d'exploitation en Belgique.

Sur l'obligation de résidence

31 L'obligation de résidence imposée à la fois aux dirigeants et au personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage, à l'exception du personnel administratif et logistique, constitue une restriction tant à la liberté d'établissement (voir arrêt Commission/Espagne, précité, point 44) qu'à la libre circulation des travailleurs (voir arrêt du 7 mai 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Rec. p. I-2521, points 27 à 30).

32 Cette condition ne saurait être justifiée par la nécessité de vérifier les antécédents et la conduite des personnes en question, comme l'a soutenu le gouvernement belge dans sa réponse à l'avis motivé.

33 En effet, le besoin d'obtenir des informations sur la conduite des dirigeants et du personnel peut être satisfait par des moyens moins restrictifs de la liberté de circulation, le cas échéant en ayant recours à une coopération entre les autorités des États membres.

34 En outre, des contrôles peuvent être effectués et des sanctions peuvent être prises à l'encontre de toute entreprise établie dans un État membre, quel que soit le lieu de résidence de ses dirigeants (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, précité, point 47).

Sur l'exigence d'une autorisation ou d'un agrément préalables

35 Selon une jurisprudence constante, une réglementation nationale qui subordonne l'exercice de certaines prestations de services sur le territoire national par une entreprise établie dans un autre État membre à la délivrance d'une autorisation administrative constitue une restriction à la libre prestation des services, au sens de l'article 59 du traité (voir, notamment, arrêt du 9 août 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, point 15).

36 S'agissant de la nature spécifique des activités de gardiennage et de sécurité et de l'absence de législation au niveau communautaire et dans la plupart des États membres, invoquées par le gouvernement belge pour justifier cette exigence, il y a lieu de constater que la loi va, en tout état de cause, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché, qui est d'assurer un contrôle étroit sur lesdites activités.

37 En effet, il convient de rappeler que la libre prestation des services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par l'intérêt général et incombant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi (arrêt du 17 décembre 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, point 17).

38 Or, en exigeant de toutes les entreprises qu'elles remplissent les mêmes conditions pour l'obtention d'une autorisation ou d'un agrément préalables, la législation belge exclut qu'il soit tenu compte des obligations auxquelles le prestataire est déjà soumis dans l'État membre dans lequel il est établi.

Sur l'exigence d'une carte d'identification

39 La condition selon laquelle tout membre du personnel d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage doit être en possession d'une carte d'identification, délivrée par le ministre de l'Intérieur belge, doit également être considérée comme une restriction à la libre prestation des services. En effet, les formalités qu'implique l'obtention d'une telle carte d'identification sont susceptibles de rendre plus onéreuse la prestation de services transfrontaliers.

40 Par ailleurs, comme la Commission l'a souligné à juste titre, le prestataire d'un service qui se rend dans un autre État membre doit être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport. Il s'ensuit que l'exigence d'un document d'identité supplémentaire, délivré par le ministre de l'Intérieur belge, est disproportionnée par rapport à la nécessité d'assurer l'identification des personnes en question.

41 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en adoptant, dans le cadre de la loi, des dispositions

a) qui subordonnent l'exploitation d'une entreprise visée par ladite loi à une autorisation préalable portant sur un certain nombre de conditions, à savoir:

— l'obligation de l'entreprise de gardiennage d'avoir un siège d'exploitation en Belgique;

— l'obligation pour les personnes qui

— assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage

ou

— travaillent dans ou pour le compte d'une telle entreprise ou sont affectées à ses activités, à l'exception du personnel interne à des fins administratives ou logistiques,

d'avoir leur domicile ou, à défaut, leur résidence habituelle en Belgique;

— l'obligation d'une entreprise, établie dans un autre État membre, d'avoir une autorisation sans tenir compte des justifications et garanties déjà présentées par l'entreprise pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement;

b) qui exigent pour toute personne désirant exercer une activité de gardiennage ou rendre un service interne de gardiennage en Belgique la délivrance d'une carte d'identification selon cette loi,

le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume de Belgique et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En adoptant, dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, des dispositions

a) qui subordonnent l'exploitation d'une entreprise visée par ladite loi à une autorisation préalable portant sur un certain nombre de conditions, à savoir:

— l'obligation de l'entreprise de gardiennage d'avoir un siège d'exploitation en Belgique;

— l'obligation pour les personnes qui

— assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage

ou

— travaillent dans ou pour le compte d'une telle entreprise ou sont affectées à ses activités, à l'exception du personnel interne à des fins administratives ou logistiques,

d'avoir leur domicile ou, à défaut, leur résidence habituelle en Belgique;

— l'obligation d'une entreprise, établie dans un autre État membre, d'avoir une autorisation sans tenir compte des justifications et garanties déjà présentées par l'entreprise pour l'exercice de son activité dans l'État membre d'établissement;

b) qui exigent pour toute personne désirant exercer une activité de gardiennage ou rendre un service interne de gardiennage en Belgique la délivrance d'une carte d'identification selon cette loi,

le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE, 43 CE et 49 CE).

2) Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 mars 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

D. A. O. Edward