

| |
|---------------------------------------|
| Rolnummers 5908 en 5943 |
| Arrest nr. 76/2015 van 28 mei 2015 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 19, §§ 1 en 5, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij vonnis van 11 april 2014 in zake de cvba « Palasi » tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 mei 2014, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 19, §§ 1 en 5, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de burgerrechtelijk aansprakelijke niet betreft in de procedures die strekken tot bestraffing van zijn aangestelde ? ».

b. Bij vonnis van 23 mei 2014 in zake de bvba « Gardiennage, Protection, Dissuasion, Surveillance » (G.D.P.S.) tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 juni 2014, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5908 en 5943 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de cvba « Palasi », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Gobiet, advocaat bij de balie te Brussel, in de zaak nr. 5908;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, in de zaak nr. 5908 en in de zaak nr. 5943.

De cvba « Palasi » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 3 februari 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking, een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 maart 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 4 maart 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

In de zaak nr. 5908 verzoekt de cvba « Palasi », die een café uitbaat, om de vernietiging van een administratieve geldboete die aan haar aangestelde werd opgelegd wegens schending van sommige bepalingen van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, meer bepaald de uitoefening van een bewakingsopdracht zonder erkenning.

De cvba « Palasi » had de haar voorgestelde minnelijke schikking aanvaard. Haar aangestelde, die de aan hem gerichte aangetekende brieven niet op het postkantoor had afgehaald, was daarentegen niet op de hoogte van de procedure die tegen hem was aangespannen en waarbij hem eerst een minnelijke schikking van een bedrag van 750 euro werd voorgesteld, en vervolgens ten slotte een administratieve geldboete van 2 500 euro werd uitgesproken. Die beslissing werd vervolgens meegedeeld aan de cvba « Palasi », burgerrechtelijk aansprakelijke, die voorstelde het bedrag te betalen dat oorspronkelijk als minnelijke schikking was voorgesteld; dat voorstel werd geweigerd doordat het niet wettelijk was voorzien, en de cvba « Palasi » stelde hoger beroep in tegen die beslissing.

De cvba « Palasi » verzoekt de verwijzende rechter om het Hof te ondervragen in zoverre zij tijdens de procedure geen enkele mogelijkheid had om zich te verdedigen omdat zij pas op het ogenblik dat een geldboete aan haar aangestelde werd opgelegd, in kennis werd gesteld van die beslissing. De verwijzende rechter stelt vast dat de aangestelde over de mogelijkheid beschikte om argumenten aan te voeren die de administratie hadden kunnen overtuigen, terwijl de vennootschap, als burgerrechtelijk aansprakelijke, van de door haar aangestelde verschuldigde geldboete op de hoogte werd gesteld zonder vooraf haar verweermiddelen te kunnen laten gelden, terwijl zij zich in een situatie bevindt die vrij dicht aanleunt bij die van haar aangestelde, wat twee problemen oplevert : enerzijds wordt de vennootschap niet in kennis gesteld van het voorstel tot een minnelijke schikking, maar alleen van de uitgesproken geldboete, zonder mogelijkheid om haar schade te beperken wanneer de geldboete niet wordt betwist; anderzijds is de administratie in geen enkel opzicht verplicht de burgerrechtelijk aansprakelijke te horen tijdens de fase van de procedure die kan worden beëindigd met het opleggen van een geldboete, hetgeen de vennootschap een aanleg ontnemt, terwijl inzake wegverkeer, artikel 145, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering bepaalt dat dagvaardingen in voorkomend geval aan de burgerrechtelijk aansprakelijke worden betekend. De verwijzende rechter heeft dan ook beslist het Hof de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

In de zaak nr. 5943 verzoekt de bvba « Gardiennage, Protection, Dissuasion, Surveillance » (G.D.P.S.), die een bewakingsfirma uitbaat, om de vernietiging van een administratieve geldboete die aan haar aangestelde werd opgelegd wegens schending van sommige bepalingen van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, te dezen het uitoefenen van een bewakingsopdracht zonder de opleiding daartoe te hebben gevolgd en zonder dat hij in het bezit was van een legitimatiekaart.

Hoewel hij de hem voorgestelde minnelijke schikking om een bedrag van 450 euro te betalen had aanvaard, betaalde de aangestelde dat niet, zodat de procedure werd hervat en een geldboete van 1 500 euro werd uitgesproken voor beide inbreuken. Die beslissing werd vervolgens meegedeeld aan de bvba « G.D.P.S. », als burgerrechtelijk aansprakelijke, die hoger beroep instelde tegen die beslissing.

De verwijzende rechter herneemt de redenering die in de zaak nr. 5908 is uiteengezet en beslist, om meer bepaald de bvba « G.D.P.S. » de mogelijkheid te bieden om deel te nemen aan het debat dat voor het Grondwettelijk Hof zal worden gevoerd, het Hof de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De cvba « Palasi » verwijst naar de redenering van de verwijzende rechter om te oordelen dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

Zij verduidelijkt dat zij haar hoedanigheid van burgerrechtelijk aansprakelijke niet betwist, maar vindt het discriminerend dat aan de overtreder werd voorgesteld een bedrag van 750 euro te betalen, terwijl van haar thans een bedrag van 2 500 euro wordt gevorderd. Indien zij in kennis was gesteld van de procedure die tegen haar aangestelde werd gevoerd, had zij niet alleen contact kunnen opnemen met de overtreder om met hem tijdig - hun belangen zijn immers verbonden - te spreken over de houding die moest worden aangenomen tegenover het geformuleerde voorstel, maar had zij ook het dossier grondiger gekend alvorens het enige beroep waarover zij beschikt in te stellen, namelijk het hoger beroep voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Dat beroep wordt toegekend aan de burgerrechtelijk aansprakelijke, tweede schuldenaar van de Staat krachtens de wet, tegen een beslissing die wordt genomen aan het einde van een procedure waarin hij niet betrokken is, wat volgens de cvba « Palasi » een discriminatie vormt ten opzichte van de rechten van de overtreder, maar ook ten opzichte van de andere situaties waarin de wet een mechanisme van burgerrechtelijke aansprakelijkheid creëert.

De cvba « Palasi » is ten slotte van mening dat artikel 19, § 5, achtste lid, van de wet van 10 april 1990 in die zin moet worden geïnterpreteerd dat de burgerrechtelijk aansprakelijke niet de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden aan te voeren mag worden ontnomen, zelfs wanneer de overtreder zelf geen beroep heeft ingesteld, of wanneer die omstandigheden dateren van na de inbreuk.

A.2.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord.

Hij herinnert eraan dat de wetgever oorspronkelijk ervoor had gekozen om gedragingen die een inbreuk vormen op de wet van 10 april 1990 met administratieve geldboeten te ontraden, en vervolgens de mogelijkheid heeft ingevoerd om aan de overtreder een gewone waarschuwing te richten of om de procedure die strekt tot het opleggen van een administratieve geldboete te annuleren met een betaling in het kader van een minnelijke schikking.

In het kader van die fase, die voorafgaat aan de procedure die tot een administratieve geldboete kan leiden, kan er geen sprake zijn van enige aantasting van de rechten van de werkgever, die in geen enkel opzicht in die procedure betrokken is omdat hij niet burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van de minnelijke schikking die aan zijn aangestelde wordt voorgesteld; die laatste beschikt overigens, net zomin als zijn werkgever, over de mogelijkheid om te onderhandelen over de discretionaire keuze van de ambtenaar om aan de overtreder een gewone waarschuwing of een voorstel tot een minnelijke schikking te richten, noch over de mogelijkheid om te onderhandelen over het voorgestelde bedrag van de minnelijke schikking. De burgerrechtelijk aansprakelijke de mogelijkheid bieden om het bedrag van de schikking te aanvaarden, zou daarentegen afbreuk kunnen doen aan de rechten van de overtreder die, om legale of feitelijke redenen, de inbreuken die hem worden verweten, zou willen betwisten.

Het is dus pas wanneer een administratieve geldboete aan de overtreder wordt opgelegd dat de werkgever burgerrechtelijk aansprakelijk zal worden verklaard voor de betaling van die geldboete, en zulks teneinde werkgevers ertoe aan te zetten hun aangestelden strikt te controleren.

A.2.2. De in het geding zijnde bepaling vrijwaart de rechten van zowel de overtreder als de burgerrechtelijk aansprakelijke, die over eenzelfde beroep beschikken voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, waarbij dat beroep kan leiden tot een opheffing, zonder meer, van de geldboete indien de Rechtbank oordeelt dat de overtreding niet is aangetoond, of tot een vermindering van die geldboete indien de Rechtbank oordeelt rekening te moeten houden met verzachtende omstandigheden : de overtreder en de burgerrechtelijk aansprakelijke worden dus op identieke wijze behandeld, zowel op het vlak van de beroepsprocedure als op het vlak van de gevolgen van het beroep.

Het niet-betrekken van de burgerrechtelijk aansprakelijke in een onderzoeksfase is een algemeen aanvaarde en gebruikelijke situatie : in strafzaken zijn de onderzoeksautoriteiten niet verplicht de burgerrechtelijk aansprakelijke te horen, noch zijn standpunt in te winnen, zelfs indien het parket het strafdossier wil afsluiten met een schikking, met toepassing van artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, of inzake wegverkeer.

Het Hof van Cassatie heeft overigens, in een arrest van 13 januari 2014, geoordeeld dat het ontbreken van de mogelijkheid, voor de burgerrechtelijk aansprakelijke in de zin van de in het geding zijnde bepaling, om zijn verweermiddelen te doen gelden in de administratieve fase die gevoerd wordt lastens de overtreder, het algemeen beginsel van het recht van verdediging niet schond.

A.2.3. Voor het overige strekt de wet van 10 april 1990 ertoe onwettige gedragingen te bestraffen die toe te schrijven zijn aan personen, die zich kunnen verdedigen en hun standpunt kunnen doen gelden door de inbreuken die hun worden verweten te betwisten; er is voor de administratie geen enkele reden om de werkgever te horen, die slechts een tweede schuldenaar van de geldboete is.

Ten slotte kan het in het geding zijnde mechanisme niet worden vergeleken met artikel 145, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering : een strafrechtelijke boete is immers een straf die alleen door een rechtbank kan

worden uitgesproken, in tegenstelling tot administratieve boetes, die slechts geldelijke sancties zijn, zonder gevolgen voor het strafregister; bovendien is, inzake wegverkeer, de burgerrechtelijk aansprakelijke vaak de enige gekende persoon op het ogenblik van de vaststellingen, en is het via die persoon dat men vervolgens te weten komt wie de overtreder is, terwijl er inzake private veiligheid geen vervolging zal zijn tegen de burgerrechtelijk aansprakelijke indien men de overtreder niet kent en, in geval van twijfel over de burgerrechtelijk aansprakelijke, het dossier zonder betaling zal worden afgesloten.

A.3. De cvba « Palasi » preciseert dat zij nooit heeft beweerd dat zij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor het bedrag dat als minnelijke schikking is voorgesteld, of het recht om door de administratie te worden gehoord nooit heeft opgeëist; zij verwijt enkel dat zij niet op de hoogte is gebracht van het bestaan van die schikking en dat zij die niet tijdig met haar aangestelde heeft kunnen bespreken.

De redenering van de Ministerraad volgens welke de werkgever niets te maken heeft met het voorstel tot een schikking, is volgens haar wat pover omdat, bij weigering van het voorstel tot een schikking, de burgerrechtelijk aansprakelijke een hoger bedrag moet betalen, te dezen meer dan 300 pct. van het oorspronkelijk voorgestelde bedrag.

– B –

B.1. Artikel 19 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : de wet van 10 april 1990), zoals het van toepassing was op de feiten die bij de verwijzende rechter aanhangig zijn gemaakt, bepaalde :

« § 1. Aan elke natuurlijke of rechtspersoon, die de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft, kan :

1° een waarschuwing worden gericht waarbij de overtreder tot de stopzetting van deze handeling wordt aangemaand;

2° of een minnelijke schikking worden voorgesteld die 30 % bedraagt van het bedrag van het administratieve geldboete, bedoeld onder 3°, zonder evenwel lager te zijn dan 100 euro. De betaling van de minnelijke schikking doet de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen;

3° of een administratieve geldboete worden opgelegd van 100 euro tot 25.000 euro, met dien verstande [dat] de administratieve geldboete in geval van inbreuken [op] bepalingen, bedoeld in of krachtens :

- artikel 2, § 1 of artikel 4, begrepen is tussen 12.500 euro en 25.000 euro;
- artikel 1, § 1, tweede lid, vierde lid of zesde artikel 2, § 2, artikel 3, artikel 9, § 4, artikel 11, § 1, of artikel 15, begrepen is tussen 7.500 euro en 15.000 euro;
- artikel 8, uitgezonderd § 3, artikel 10, artikel 11, uitgezonderd § 1, artikel 16, tweede lid, of een van de artikelen 13.1 tot en met 13.14, begrepen is tussen 2.500 euro en 10.000 euro;

- artikel 5, eerste lid, 1°, 5° of 8°, artikel 6, eerste en 8°, artikel 4*bis*, artikel 8, § 3, artikel 9, artikel 14, artikel 20, begrepen tussen 1.000 euro en 2.500 euro;

- artikel 6, eerste lid, 5°, begrepen tussen 500 euro en 1.000 euro.

De toepasbare tarieven van de administratieve geldboetes worden :

1° met de helft vermeerderd indien binnen de drie jaar, nadat door de overtreder een minnelijke schikking werd aanvaard, zoals bedoeld in het eerste lid, 2°, een inbreuk op dezelfde bepaling, als deze die aanleiding gaf tot de minnelijke schikking, wordt vastgesteld;

2° verdubbeld indien de overtreding binnen de drie jaar, nadat een administratieve geldboete werd opgelegd, wordt vastgesteld;

3° verdubbeld indien de overtreding wordt vastgesteld, nadat zij eerder werd vastgesteld in de omstandigheid dat de staking van de handeling bevolen was in het kader van artikel 16, derde lid.

Bij samenloop van inbreuken worden de tarieven samengeteld, waarbij het totale bedrag het maximumbedrag, bedoeld in het eerste lid, 3°, niet mag overschrijden.

De bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, kan, wanneer er verzachtende omstandigheden zijn, een administratieve geldboete onder de in het eerste lid, 3°, vermelde minimumbedragen opleggen, zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 70 % van deze minimumbedragen.

[...]

§ 5. De bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, beslist tot het opleggen van een administratieve geldboete na degene die de wet schendt in de gelegenheid te hebben gesteld zijn verweermiddelen voor te dragen.

De beslissing bepaalt het bedrag van de geldboete en wordt met redenen omkleed.

Zij wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van degene die de wet schendt, alsmede van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die burgerrechtelijk aansprakelijk is voor het betalen van de administratieve geldboete. Er wordt een verzoek aan toegevoegd de geldboete te betalen binnen de termijn bepaald door de Koning. Na het verstrijken van deze termijn is een nalatigheidsintrest, gelijk aan de wettelijke intrestvoet, verschuldigd.

De in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen of rechtspersonen zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan hun bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

Indien zij geen exploitatiezetel hebben in België, stellen (de ondernemingen, de instellingen en de ondernemingen die een dienst organiseren) een op eerste verzoek

uitvoerbare bankwaarborg ten belope van een som van EUR 12 500,00 als waarborg tot betaling van de retributies en de administratieve geldboetes. Deze bankwaarborg moet kunnen aangesproken worden door de Belgische overheid. De Koning bepaalt de modaliteiten en de procedure tot het stellen van deze bankwaarborg, de wijze waarop de overheid beroep doet op deze bankwaarborg en de aanvulling ervan.

Degene aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd of de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon kan binnen de door de Koning bepaalde termijn voor de betaling van de geldboete bij verzoekschrift voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de toepassing van de administratieve geldboete betwisten. Dit beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

Het beroep waarbij de toepassing van de administratieve geldboete wordt betwist, is slechts ontvankelijk indien een kopie van het verzoekschrift uiterlijk op de datum van neerlegging van het verzoekschrift bij de rechtbank tevens bij ter post aangetekende brief wordt gezonden aan de bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid.

De rechtbank kan, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, het bedrag van een opgelegde administratieve geldboete onder de in artikel 19, § 1, eerste lid, 3^o, vermelde minimumbedragen verminderen, zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 70 % van deze minimumbedragen.

Tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg is geen hoger beroep mogelijk.

Indien degene aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd of de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon in gebreke blijft om binnen de gestelde termijn de geldboete te betalen en zijn beroepsmogelijkheid, zoals bepaald in het eerste lid, is uitgeput, heeft de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie uitvoerbare kracht, en :

1^o verzoekt de bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, per aangetekend schrijven de kredietinstelling die de bankwaarborg verleende aan diegene die de wet schendt of de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, over te gaan tot betaling van het bedrag van de geldboete;

2^o bij afwezigheid van bankwaarborg, vaardigt de bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, een dwangbevel uit waarop de bepalingen van het Vijfde Deel van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn.

Er kan geen administratieve geldboete worden opgelegd drie jaar na het feit dat de bij § 1 bedoelde schending oplevert.

[...] ».

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 19, §§ 1 en 5, van de voormelde wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de burgerrechtelijk aansprakelijke niet betreft in de procedures die strekken tot bestraffing van zijn aangestelde.

Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de kritiek betrekking heeft op een verschil tussen de burgerrechtelijk aansprakelijke werkgever en de bestrafte aangestelde, enerzijds doordat de burgerrechtelijk aansprakelijke niet in kennis wordt gesteld van het voorstel tot minnelijke schikking, maar alleen van de uitgesproken geldboete en, anderzijds doordat de administratie in geen enkel opzicht verplicht is de burgerrechtelijk aansprakelijke te horen tijdens de fase van de procedure die kan worden beëindigd met het opleggen van een geldboete.

B.2.2. Om de prejudiciële vragen te beantwoorden, dient te worden bepaald of de burgerrechtelijk aansprakelijke werkgever en de aangestelde die een overtreding heeft begaan, zich in een vergelijkbare situatie bevinden, wat de administratieve procedure betreft die strekt tot de bestraffing van de aangestelde.

B.3.1. De in artikel 19, § 1, bedoelde geldboeten hebben tot doel de inbreuken te voorkomen en te bestraffen die worden begaan door vennootschappen die actief zijn op het vlak van de private en bijzondere veiligheid - of door hun personeelsleden - en waarbij de door de in het geding zijnde wet opgelegde verplichtingen niet in acht worden genomen.

Die verplichtingen bestaan onder meer in het optreden binnen de wettelijke grenzen, het beschikken over de vereiste vergunningen, erkenningen en verzekeringen, het optreden binnen de vergunde grenzen, het verstrekken van inlichtingen over hun activiteiten aan de gerechtelijke en administratieve overheden en het naleven van de algemene en bijzondere uitoefeningsvoorwaarden.

Personen die werken voor rekening van de ondernemingen, diensten en instellingen die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, moeten onder meer voldoen aan de uitoefeningsvoorwaarden waarin artikel 6 van de wet van 10 april 1990 voorziet; zij moeten eveneens, overeenkomstig artikel 10 van dezelfde wet, aan de rechterlijke instanties, telkens als deze erom verzoeken, onverwijld alle inlichtingen meedelen over misdrijven waarvan zij tijdens of naar aanleiding van de uitoefening van hun activiteiten kennis krijgen.

B.3.2. De bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten beschikken over belangrijke bevoegdheden zowel wat betreft de controle en de bewaking van personen, in voorkomend geval, op voor het publiek toegankelijke plaatsen, als wat betreft de vaststelling van administratieve inbreuken. Bovendien zijn de vergunningen tot het voorhanden hebben en

tot het dragen van wapens voor de interne bewakingsdiensten en hun personeel onderworpen aan bepalingen die afwijken van het gemeen recht (artikel 8, § 2).

De personen die werken in dienst of voor rekening van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst, kunnen onder bepaalde voorwaarden overgaan tot de controle van de kledij en de goederen van personen en kunnen zich identiteitsdocumenten laten voorleggen of laten overhandigen, controleren, kopiëren of inhouden (artikel 8, §§ *6bis* tot *6quater* en § 11). Zij kunnen hun bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover die krachtens een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag (artikel 8, § 8, tweede lid).

B.3.3. Zoals in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective » wordt onderstreept, bestond de doelstelling van de wetgever erin « een juridische basis [te creëren] om bepaalde activiteiten die vandaag door de politiediensten worden uitgeoefend, doch die niet tot hun kernactiviteiten behoren en bepaalde, doorheen de jaren ontstane, hybride situaties van privaat toezicht toe te vertrouwen aan de private veiligheidssector » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 4).

B.4. Artikel 19 van de wet van 10 april 1990 voert een mechanisme van administratieve sancties in in geval van overtredingen van de wet van 10 april 1990 of de uitvoeringsbesluiten ervan.

Krachtens die bepaling kan de bevoegde ambtenaar hetzij een waarschuwing richten aan de overtreder (artikel 19, § 1, eerste lid, 1°), hetzij hem een minnelijke schikking voorstellen die 30 pct. bedraagt van het bedrag van de administratieve geldboete, waarvan de betaling de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete doet vervallen (artikel 19, § 1, eerste lid, 2°), hetzij een administratieve geldboete opleggen (artikel 19, § 1, eerste lid, 3°, en tweede lid en volgende), na diegene die de wet schendt in de gelegenheid te hebben gesteld zijn verweermiddelen voor te dragen (artikel 19, § 5, eerste lid) en eventueel rekening houdend met verzachtende omstandigheden die hem toelaten een geldboete onder de

minimumbedragen op te leggen, zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 70 pct. van deze minimumbedragen (artikel 19, § 1, vierde lid).

De natuurlijke personen of rechtspersonen die activiteiten inzake private veiligheid uitoefenen in de zin van artikel 1 van de wet van 10 april 1990, zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan hun aangestelden wordt opgelegd (artikel 19, § 5, vierde lid) en moeten, om onder meer de betaling van die boetes te waarborgen, een bankwaarborg stellen (artikel 19, § 5, vijfde lid).

Wanneer een administratieve geldboete wordt opgelegd, wordt zij bij aangetekende brief ter kennis gebracht van diegene die de wet schendt, maar ook van de persoon die burgerrechtelijk aansprakelijk is (artikel 19, § 5, derde lid) en die, net zoals diegene aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, een schorsend beroep kan instellen tegen de toepassing van de administratieve geldboete voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (artikel 19, § 5, zesde lid); tegen het vonnis van de Rechtbank is geen hoger beroep mogelijk (artikel 19, § 5, negende lid).

De Rechtbank kan, indien zij oordeelt dat er verzachtende omstandigheden zijn, het bedrag van de opgelegde administratieve geldboete verminderen zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 70 pct. van de minimumbedragen (artikel 19, § 5, achtste lid, ingevoegd bij de wet van 28 april 2010).

B.5.1. Vóór de wijziging ervan bij artikel 56 van de wet van 28 april 2010, sloot artikel 19, § 1, eerste lid, van de wet van 10 april 1990 de inbreuken die strafrechtelijk werden bestraft krachtens artikel 18 van diezelfde wet, dat bij de wet van 28 april 2010 werd opgeheven, uitdrukkelijk van zijn toepassingsfeer uit. Daaruit volgt dat eenzelfde niet-nakoming van de voormelde wet van 10 april 1990 niet zowel strafrechtelijk als administratief kon worden bestraft.

B.5.2. Met betrekking tot de administratieve geldboeten werd in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet gepreciseerd :

« Naast de sancties bedoeld in artikel 17, en de straffen bedoeld in artikel 18, moet vooral het opleggen van administratieve geldboeten de naleving van deze wet en haar

uitvoeringsbesluiten verzekeren. Administratieve geldboetes hebben geen invloed op het strafregister, tasten de eer in veel mindere mate aan, en zullen bijgevolg soepeler opgelegd worden dan eigenlijke straffen.

Indien het bedrag van de boete evenwel hoog genoeg is, zal het afschrikkend effect ervan onmiskenbaar zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 20).

De in artikel 17 van de wet bedoelde sancties zijn de intrekking of de schorsing, door de bevoegde minister, van de vergunning of erkenning en de intrekking van de identificatiekaart bedoeld in artikel 8, § 3; de straffen waarin artikel 18 van de wet voorzag, werden opgeheven bij de voormelde wet van 28 april 2010, waardoor de inbreuken op de wet van 10 april 1990 enkel nog het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties.

De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.6.1. In zijn oorspronkelijke versie voorzag artikel 19 van de wet van 10 april 1990, als administratieve sanctie, enkel in een administratieve geldboete.

Verschillende wetgevingen hebben geleidelijk de mogelijkheid tot individualisering van die sanctie ingevoerd.

B.6.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004, die de mogelijkheid invoerde om aan de overtreder een waarschuwing te richten, wordt die wijziging als volgt verantwoord :

« De wet voorziet slechts in een soort sancties, namelijk geldboetes. Er bestaat geen lichtere sanctiemogelijkheid. Er bestaat ook geen zwaardere voor hen die, ondanks de geldboetes, in hun overtreding volharden. Benadeelden en beroepsorganisaties zijn van hun kant ook afhankelijk van de resultaten van de overheidscontrole.

Daarom wordt voorgesteld de sanctiemogelijkheid te diversifiëren op een wijze die volledig is geïnspireerd op de economische reglementering en de sanctiemogelijkheid van economische inspectie. Dit gebeurt door het invoeren van de waarschuwing (artikel 19, § 1, 1° en § 4).

De invoering van de mogelijkheid tot waarschuwing belet niet dat een inbreuk onmiddellijk wordt beteugeld met een administratieve geldboete. Toch kan het voorkomen dat het opleggen van een geldboete in eerste instantie, [...] zelfs helemaal ongepast is als

maatregel, terwijl het ook niet aangewezen is om geen actie te ondernemen. Er is geen beroep mogelijk tegen dergelijke waarschuwing. Er is hier immers geen sprake van een echte sanctie » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001 en 2329/001, pp. 44-45).

B.6.3. Artikel 494 van de programmawet van 27 december 2004 heeft vervolgens, in de in het geding zijnde bepaling, de mogelijkheid van een voorstel tot minnelijke schikking ingevoerd, waarvan de betaling de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete doet vervallen.

B.6.4. Bij zijn arrest nr. 42/2009 van 11 maart 2009 heeft het Hof geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond, maar uitsluitend in zoverre artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990, zoals gewijzigd bij de wet van 2 september 2005, de minima van de administratieve geldboeten vaststelt op veel hogere bedragen dan die van de strafrechtelijke geldboeten, zonder dat artikel 19, § 5, zesde lid, van dezelfde wet de rechter toelaat de administratieve geldboeten te verminderen tot onder de in de wet vastgestelde minima.

B.6.5. Teneinde rekening te houden met dat arrest heeft de wet van 28 april 2010 de strafrechtelijke sancties waarin artikel 18 van de wet van 10 april 1990 voorzag, afgeschaft en de mogelijkheid ingevoerd, zowel voor de administratie als voor de rechter in hoger beroep, om rekening te houden met verzachtende omstandigheden om een administratieve geldboete te verminderen tot onder de wettelijk vastgestelde minima, teneinde « de straf te individualiseren » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2423/009, p. 13).

B.7. Al sinds de oorspronkelijke formulering ervan, bepaalt artikel 19, § 5, van de wet van 10 april 1990 dat de natuurlijke personen of rechtspersonen in de zin van artikel 1 van de wet burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor de administratieve geldboete die aan hun bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 april 1990 wordt de keuze voor die van het gemeen recht afwijkende maatregel uitgelegd door het feit dat hij « een strikte controle van de onderneming op haar lasthebbers of aangestelden in de hand [zal] werken » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 20).

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor andermans daad, ingevoerd bij artikel 19, § 5, vierde lid, van de wet van 10 april 1990, vormt aldus niet alleen een bijkomende waarborg, voor de Staat, dat de administratieve geldboete die ten aanzien van zijn aangestelde is uitgesproken, wordt betaald, maar draagt eveneens bij tot het « afschrikkend effect » van de administratieve geldboeten, door de werkgevers aan te sporen erop toe te zien dat hun personeelsleden aan de voorwaarden van de wet van 10 april 1990 voldoen.

B.8. Uit het voorgaande volgt dat, ook al bevinden de werkgevers die burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor de administratieve geldboete die verschuldigd is door hun aangestelden en diezelfde aangestelden die de wet van 10 april 1990 overtreden, zich niet in een vergelijkbare situatie wat betreft de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete aan die aangestelden, zij zich toch in een vergelijkbare situatie bevinden wat de betaling van die geldboete betreft.

Een administratieve geldboete is een administratieve sanctie die de aangestelde persoonlijk treft, en het is slechts als burgerrechtelijk aansprakelijke dat de werkgever van die geldboete in kennis zal worden gesteld.

Niettemin dient te worden vastgesteld dat, indien de overtreder het bedrag dat door de bevoegde ambtenaar zou worden voorgesteld in het kader van een minnelijke schikking niet betaalt, de werkgever de aan zijn aangestelde opgelegde administratieve geldboete zal moeten betalen zonder dat hij noodzakelijkerwijs in kennis is gesteld van de procedure voorafgaand aan het opleggen van de geldboete.

B.9. Dat verschil in behandeling tussen de overtreder en de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon wordt verantwoord door het doel van de wet dat erin bestaat de administratieve geldboeten een afschrikkend effect toe te kennen, de Staat te waarborgen dat de administratieve geldboeten worden betaald en de werkgever ertoe aan te zetten zijn aangestelden strikt te controleren, waarbij de werkgever enkel voor de betaling van de administratieve geldboete burgerrechtelijk aansprakelijk is, en niet voor het bedrag dat aan de overtreder is voorgesteld in het kader van een minnelijke schikking. Zolang geen administratieve geldboete wordt opgelegd aan de aangestelde, is de werkgever niet burgerrechtelijk aansprakelijk en dient hij bijgevolg niet te worden betrokken in de procedure die voorafgaat aan het opleggen van de geldboete.

De werkgevers worden overigens geacht toe te zien op de inachtneming van de wet van 10 april 1990 door hun aangestelden, en door activiteiten toe te vertrouwen aan personen die zij vertrouwen en van wie men kan aannemen dat zij zelf hun werkgever op de hoogte zullen stellen van een voorstel tot minnelijke schikking, zodat die laatste, in overleg met de overtreder, kan bepalen welk standpunt het meest gepast is in de fase voorafgaand aan het opleggen van een geldboete.

B.10. Die maatregel is evenmin onevenredig omdat de werkgever beschikt over een beroep voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, die een controle met volle rechtsmacht uitoefent.

De werkgever kan, in die context, elementen aanvoeren die de Rechtbank toelaten, in voorkomend geval, rekening te houden met verzachtende omstandigheden in het voordeel van de overtreder, en bijgevolg het bedrag van de administratieve geldboete te verminderen.

Rekening houdend met het bestaan van dat beroep met volle rechtsmacht, kan het ontbreken van de mogelijkheid, voor de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, om zijn standpunt te doen gelden tijdens de administratieve fase voorafgaand aan het opleggen van de administratieve geldboete aan zijn aangestelde, geen schending vormen van het recht van verdediging, dat onder meer wordt gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, §§ 1 en 5, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels