

Rolnummer 5961
Arrest nr. 125/2015 van 24 september 2015

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4 en 5 van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, ingesteld door de bvba « Reka Security » en Zylkyf Reka.

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 het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4 en 5 van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 2014) door de bvba « Reka Security » en Zylkyf Reka, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 10 juni 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 24 juni 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 24 juni 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. In rechte

- A -

A.1.1. De bvba « Reka Security » en Zylkyf Reka, zaakvoerder van die bvba, vorderen de vernietiging van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, inzonderheid de artikelen 4 en 5 ervan, waarbij in de voormelde wet van 10 april 1990 artikel 4*bis* wordt gewijzigd en een artikel 4*quater* wordt ingevoegd.

De eerste verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte op te treden door het feit dat zij een vennootschap is die actief is op het gebied van de private veiligheid en door het feit dat de wijziging van de voorwaarden inzake de vergunning of erkenning van de bewakingsondernemingen en -instellingen haar rechtstreeks benadeelt door haar nieuwe voorwaarden op te leggen om haar erkenning of vergunning als bewakingsonderneming verder te genieten.

De tweede verzoeker verantwoordt zijn belang om in rechte op te treden door het feit dat hij zaakvoerder is van een vennootschap die actief is op het gebied van de private bewaking en veiligheid en door het feit dat de verstrenging van de voorwaarden voor de toekenning en de intrekking van de voor de vennootschap vereiste erkenningen hem benadeelt.

De verzoekende partijen merken op dat de minister van Binnenlandse Zaken in 2011 had beslist de erkenning van de eerste verzoekende partij in te trekken omdat zij niet langer voldeed aan de wettelijke veiligheidsvoorwaarden voor de toekenning van de erkenning als bewakingsonderneming. Die beslissing was

gemotiveerd door het feit dat zij sociale en fiscale schulden had en derhalve niet langer beantwoordde aan de veiligheidsvoorwaarden. De verzoekende partijen hebben voor de Raad van State een vordering tot schorsing en tot nietigverklaring tegen die beslissing ingesteld. Bij zijn arrest nr. 217.829 van 9 februari 2012, « BVBA Reka Security - Zylkyf Reka », heeft de Raad van State de schorsing van de bestreden handeling uitgesproken. Volgens de verzoekende partijen heeft de Raad van State de afwezigheid van een verband tussen het bestaan van sociale en fiscale schulden en de ontstentenis van waarborgen ten aanzien van de kwaliteit van het geleverde werk, in het bijzonder wat de openbare veiligheid betreft, duidelijk afgekeurd. De bestreden wet verplicht thans de erkenning van een vennootschap in te trekken of niet te vernieuwen wanneer zij fiscale of sociale schulden heeft, of haar erkenning te weigeren wanneer de zaakvoerder, de houder van de verbintenisbevoegdheid of de houder van de controlebevoegdheid de voorbije drie jaar fiscale of sociale schulden heeft gehad, zonder dat het minste verband met de kwaliteit van het geleverde werk, inzonderheid de waarborgen inzake de naleving van de openbare veiligheid, vereist is of dient te worden aangetoond. De bestreden wet betreft aldus rechtstreeks de situatie van de verzoekende partijen.

A.1.2. De Ministerraad geeft enkele toelichtingen in verband met het arrest van de Raad van State nr. 217.829 van 9 februari 2012. De Raad van State heeft de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken geschorst omdat in de bestreden beslissing onvoldoende werd gemotiveerd hoe het bestaan van sociale en/of fiscale schulden een negatieve impact had op de kwaliteit van de geleverde diensten. Daar de naleving van de sociale en fiscale bepalingen niet werd beoogd door de veiligheidsvoorwaarden heeft de Raad van State de bestreden handeling logischerwijs geschorst. Hij heeft geoordeeld dat, te dezen, de relevantie van de tekortkomingen om de kwaliteit van de door de eerste verzoekende partij uitgeoefende bewakingsactiviteiten te evalueren, niet was aangetoond. Volgens de Ministerraad is de aan het Hof voorgelegde vraag in een totaal andere context gesitueerd. Het gaat niet om het al dan niet bestaan van een oorzakelijk verband tussen de veiligheidsvoorwaarden, enerzijds, en de naleving van de fiscale en sociale verplichtingen, anderzijds, maar om de inaanmerkingneming van de tekortkomingen ten aanzien van de sociale en fiscale verplichtingen voor de toekenning of het behoud van de erkenning. Het arrest van de Raad van State brengt de inaanmerkingneming van dergelijke tekortkomingen niet in het geding.

A.1.3. De verzoekende partijen antwoorden de Ministerraad dat het voormelde arrest van de Raad van State van 9 februari 2012 relevant is om de evenredigheid van de bestreden bepalingen te analyseren, aangezien daarin openlijk de vraag wordt gesteld van het verband tussen het hebben van sociale en fiscale schulden en het feit dat men niet langer voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden voor de uitoefening van een beroep in de bewakingssector. De Raad van State keurt overigens niet alleen de ontstentenis van een motivering van de bestreden handeling af, maar eveneens het ontbreken van een wettelijke grondslag van de bestreden beslissing. Vóór de bestreden wet konden de sociale en fiscale schulden reeds in aanmerking worden genomen om de erkenning te weigeren of in te trekken, maar uitsluitend in zoverre zij een risico inhielden ten aanzien van de kwaliteit en de continuïteit van de bewakingsdiensten. De bestreden wet maakt het voortaan echter mogelijk het bestaan van sociale of fiscale schulden niet langer te koppelen aan een dergelijk risico.

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, de artikelen 80 en 82 van de faillissementswet van 8 augustus 1997 en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen verwijten de bestreden wet dat zij tot doel heeft een eerlijkere concurrentie in de bewakingssector mogelijk te maken en fiscale en sociale fraude op dat gebied te bestrijden, door in de wet van 10 april 1990 middelen in te voeren om de strijd aan te binden tegen de ondernemingen van de sector die aangifte van faillissement doen om onmiddellijk daarna een andere onderneming op te richten wanneer zij zwaar worden bestraft, teneinde zo de uitvoering van die sancties te vermijden. Zij zijn van mening dat de ingevoerde maatregelen een verschil in behandeling teweegbrengen tussen de ondernemingen die actief zijn in de bewakingssector en de ondernemingen die actief zijn in andere sectoren, alsook tussen de personen die leidinggevende functies uitoefenen in een onderneming die actief is in de bewakingssector en de personen die een leidinggevende functie uitoefenen in een onderneming die actief is in een andere sector, terwijl er nochtans geen enkel redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het door de wetgever beoogde doel.

De verzoekende partijen merken op dat enkel de ondernemingen die actief zijn op het gebied van de private veiligheid, om de vernieuwing van hun vergunning te verkrijgen, niet alleen zullen moeten aantonen dat zij geen fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de wet van 10 april 1990 als onderneming hebben, maar eveneens zullen moeten aantonen dat geen enkele van de beheerders of van de personen die instaan voor het beheer van de onderneming of die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming te verbinden of te

controleren, in de voorbije drie jaar fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de wet van 10 april 1990 of de uitvoeringsbesluiten ervan heeft gehad. Evenzo zullen enkel de personen die binnen een onderneming die actief is op het gebied van de veiligheid een leidinggevende functie willen uitoefenen, teneinde de toestemming daartoe te verkrijgen, moeten aantonen dat zij voldoen aan alle bij de bestreden wet opgelegde voorwaarden, met name de afwezigheid van een fiscaal of sociaal passief in de voorbije drie jaar.

De verzoekende partijen geven toe dat het activiteitendomein van de onderneming, namelijk de private veiligheid, een objectief en redelijk criterium van onderscheid kan vormen tussen die ondernemingen en de personen die ze leiden, enerzijds, en de andere ondernemingen, alsook de personen die deze leiden, anderzijds. Het betreft een bijzonder activiteitendomein dat is onderworpen aan een voorafgaande vergunning en dat kan worden beschouwd als objectief verschillend van de andere sectoren. Echter, hoewel het criterium van onderscheid berust op het feit dat die ondernemingen of die personen hun activiteiten in een gereguleerd beroep uitoefenen, dient te worden vastgesteld dat de verplichte afwezigheid van fiscale of sociale schulden niet geldt voor iedere persoon die een gereguleerd beroep wil uitoefenen. Andere beroepen die worden uitgeoefend in gevoelige activiteitensectoren zijn niet aan die verplichting onderworpen, zoals de boekhouders of boekhouders-fiscalisten, de vastgoedmakelaars, de advocaten, de notarissen, de rechtsdeurwaarders. Indien gereguleerde beroepen die ertoe worden gebracht geldsommen te ontvangen voor rekening van derden, geen enkele voorwaarde inzake de afwezigheid van fiscale of sociale schulden voor de toegang tot of het behoud van het recht om het beroep uit te oefenen, opgelegd krijgen, zien de verzoekende partijen niet in waarom hun een dergelijke voorwaarde vanwege hun beroep wordt opgelegd. De wetgever heeft de relevantie van het criterium van onderscheid niet aangetoond, aangezien andere beroepen, die gevoeliger zijn op financieel vlak, niet aan dezelfde regel zijn onderworpen.

De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat er geen redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het door de wetgever nagestreefde doel en dat de beperkingen van de vrije uitoefening van beroepsactiviteiten, verankerd in artikel 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet, en van het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid moeten worden verantwoord door dwingende redenen van algemeen belang en evenredig en noodzakelijk moeten zijn in het licht van die vereisten, hetgeen te dezen niet het geval is. Uit de memorie van toelichting van de bestreden wet blijkt dat het doel van de wetgever erin bestaat de ondernemingen met fiscale of sociale schulden te weren uit de bewakingssector, de strijd aan te binden tegen sociale of fiscale fraude en frauduleuze faillissementen te verhinderen van ondernemingen die hun activiteiten op het gebied van de private veiligheid uitoefenen. De verzoekende partijen zijn van mening dat dat doel onwettig is in zoverre het de vrijheid van ondernemen van de aan die wet onderworpen personen op onevenredige wijze aantast. Het behoud van de activiteit van een onderneming op dermate radicale wijze koppelen aan de afwezigheid van elk sociaal of fiscaal passief is immers kennelijk overdreven. Iedereen kan op een bepaald ogenblik in zijn loopbaan worden geconfronteerd met problemen die fiscale of sociale schulden met zich meebrengen, los van enig frauduleus opzet.

Bovendien zijn de middelen die de wetgever heeft gekozen om die doelen te bereiken, kennelijk onevenredig. Er bestaan immers reeds maatregelen om frauduleuze faillissementen en sociale of fiscale fraude te vermijden. Zij gelden voor elke onderneming, ongeacht haar activiteiten en men ziet derhalve niet in waarom specifieke maatregelen voor ondernemingen die hun activiteiten uitoefenen op het gebied van de private veiligheid, nodig waren om het door de wetgever nagestreefde doel te bereiken.

Het loutere feit dat men in de drie jaar vóór de erkenningsaanvraag bij een faillissement betrokken is geweest, zelfs indien de verschoonbaarheid van het faillissement door de rechtbank is uitgesproken, belet overigens voortaan een persoon om een leidinggevende functie uit te oefenen binnen een onderneming die actief is op het gebied van de veiligheid. Die maatregel is onredelijk en onevenredig. De bestreden wet houdt geen rekening met het activiteitendomein dat heeft geleid tot de schulden of het faillissement, noch met het verband dat kan bestaan tussen die schulden en de geschiktheid van de kandidaat om de functies inzake het beheer van de veiligheidsonderneming uit te oefenen. De bestreden wet bestrijdt dus niet de sociale of fiscale fraude en de frauduleuze faillissementen in enkel de sector van de private veiligheid, aangezien een reconversie in die sector na een faillissement in een ander domein onmogelijk lijkt, en zij laat, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, geen weigeringen in aangepaste en precieze gevallen toe, aangezien alle sociale en fiscale schulden worden beoogd, ongeacht het bedrag ervan en ongeacht het activiteitendomein waarin het faillissement heeft plaatsgehad. Onder de maatregelen die toelaten frauduleuze faillissementen te bestrijden, wijzen de verzoekende partijen op artikel 80, tweede lid, van de faillissementswet van 8 augustus 1997, dat is gewijzigd bij de wet van 4 september 2002, waarbij rekening wordt gehouden met het ongeluk en de goede trouw van de gefailleerde. De mogelijkheid voor de rechter die het faillissement uitspreekt om de gefailleerde niet verschoonbaar te verklaren, laat dus reeds toe de frauduleuze faillissementen te bestrijden, ongeacht de activiteitensector van de gefailleerde.

In verband met de rechtspersonen wijzen de verzoekende partijen op de artikelen 265, 409 en 530 van het Wetboek van vennootschappen, die betrekking hebben op de kennelijke grove fouten die de ernstige en georganiseerde fiscale fraude kunnen omvatten. Volgens de verzoekende partijen maken de bepalingen van de bestreden wet het daarentegen niet mogelijk de frauduleuze faillissementen te bestrijden, aangezien zij de beoogde rechtspersonen ertoe zullen verplichten aangifte van faillissement te doen en zij hun schulden niet meer zullen kunnen vereffenen, ongeacht of die van fiscale, sociale of andere aard zijn. Dat brengt de relevantie van de genomen maatregelen in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel in het geding. Ten slotte zijn er naast de eigenlijke vordering tot aanzuivering van schulden, die het reeds mogelijk maakt om de bestuurders en/of zaakvoerders van rechtspersonen die kennelijke grove fouten hebben gepleegd die bijdragen tot het faillissement, te bestraffen door ze persoonlijk aansprakelijk te stellen ten belope van het geheel of een deel van het passief van de rechtspersoon, ook de recentere en nog meer invasieve maatregelen die die zaakvoerders of bestuurders hoofdelijk aansprakelijk stellen voor het sociaal of fiscaal passief van de rechtspersoon. De gevolgen van de genomen maatregel zijn dus kennelijk onevenredig ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel.

De verzoekende partijen zien niet in wat zou kunnen verantwoord worden dat op de bewakingssector extra sancties zouden kunnen worden toegepast, terwijl de sancties die worden uitgesproken in geval van fiscale en sociale fraude voor alle sectoren reeds maatregelen zijn die zijn genomen om sociale of fiscale fraude te bestrijden. Niets geeft aan wat de verantwoording zou zijn voor die dubbele sanctie, aangezien een eerlijke concurrentie in alle activiteitensectoren moet worden bevorderd. De onevenredigheid van de maatregel vloeit eveneens voort uit het feit dat de fiscale of sociale schulden mogelijk niet voortvloeien uit fiscale of sociale fraude, maar uit tijdelijke betaalproblemen. De gevolgen van de maatregel maken het overigens niet mogelijk de continuïteit van de ondernemingen in de sector te verbeteren, vermits de bestrafte ondernemingen hun activiteit niet meer zullen kunnen voortzetten en een eventuele regeling tot aanzuivering van de schulden niet zullen kunnen nakomen of hun schulden niet zullen kunnen terugbetalen.

In verband met het recht op het ongestoord genot van eigendom merken de verzoekende partijen op dat de door de wetgever opgelegde voorwaarden leiden tot een grote en stelselmatige beperking en geen rekening houden met de specifieke gegevens van elk geval. De beoogde personen zullen de activiteit van hun keuze niet langer kunnen uitoefenen, hetgeen op onwettige wijze afbreuk doet aan het recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Door de vergunning of erkenning in te trekken van iedere persoon die actief is in de sector van de private veiligheid of van iedere persoon met een leidinggevende functie in een bewakingsfirma, ongeacht het bedrag van zijn schulden en de activiteit die heeft geleid tot het ontstaan van die schulden, schendt de wetgever dus het recht op het ongestoord genot van eigendom zoals verankerd in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en voert hij een verschil in behandeling in dat in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen zijn eveneens van mening dat het feit dat een onderneming die actief is op het gebied van de veiligheid, onder haar leidinggevend personeel, mandatarissen of houders van de controle- of verbintenisbevoegdheid geen persoon mag tellen die in de voorbije drie jaar betrokken is geweest bij een faillissement, eveneens discriminerend is. Die persoon zal de verschoonbaarheid van het faillissement en het eerherstel van de gefailleerde niet kunnen genieten, in tegenstelling tot de personen die actief zijn in andere sectoren. Aldus worden meer bepaald de personen gediscrimineerd die actief zijn of willen zijn op het gebied van de private veiligheid.

De verzoekende partijen voeren, ter ondersteuning van hun stelling, het arrest van het Hof nr. 11/2003 van 22 januari 2003 aan. Zij verwijten de bestreden maatregel een onevenredig en discriminerend automatisch karakter te hebben, aangezien de bestreden bepalingen het de administratie niet mogelijk maken rekening te houden met de feitelijke omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement of het ontstaan van sociale of fiscale schulden. De wetgever heeft aldus voorzien in een stelselmatige en absolute uitsluiting van de toegang tot het beroep die veel verder gaat dan hetgeen noodzakelijk is om zijn doel te bereiken.

A.2.2. De Ministerraad preciseert allereerst dat de bestreden wet past in het algemeen beleid van de Regering inzake de bestrijding van fiscale en sociale fraude. De bewakingssector is echter door het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude als een risicosector geïdentificeerd. Derhalve zijn een aantal reglementeringen aangenomen om meer controles te verzekeren. Teneinde dat beleid van de Regering voort te zetten en over de samenhang ervan te waken, heeft de Regering voorzien in de naleving van de sociale en fiscale verplichtingen in de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Die wet maakt deel uit van de

regeling die ertoe strekt de stabiliteit van de private veiligheidssector te waarborgen. Een en ander blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet, inzonderheid betreffende de artikelen 4 en 5.

In verband met het eerste middel merkt de Ministerraad op dat de verplichting om de fiscale en sociale verplichtingen na te leven, verantwoord is door de strijd tegen de fiscale en sociale fraude zoals in de parlementaire voorbereiding van de wet wordt gepreciseerd. De motieven zijn coherent, objectief en redelijk.

Het recht op arbeid en het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid zijn overigens relatieve rechten die kunnen worden beperkt wanneer die beperkingen verantwoord zijn door dwingende redenen van algemeen belang. De bestreden bepalingen zijn aangenomen om te voorkomen dat ondernemingen die hun sociale en/of fiscale schulden niet vereffenen - en bijgevolg de markt lagere prijzen kunnen voorstellen, met name omdat zij hun kosten niet doorrekenen aan de cliënt - ondernemingen verdrijven die hun sociale en fiscale verplichtingen nakomen. Het doel bestaat dus erin te vermijden dat ernstige ondernemingen een oneerlijke concurrentie ondergaan en bijgevolg ertoe worden aangezet zelf de fiscale en sociale regels te overtreden om het verlies van cliënteel te voorkomen of om nieuwe klanten te werven. De niet-betaling van de sociale en fiscale bijdragen leidt in tal van gevallen bovendien tot faillissementsprocedures. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet maakte de wettelijke regeling het de overheden niet mogelijk om dergelijke problematische situaties aan te pakken. Niets belette dus de bedrijfsleiders een nieuwe onderneming op te richten en opnieuw een vergunning aan te vragen. Het gerechtelijk verbod om bepaalde beroepen, activiteiten of functies uit te oefenen, wordt immers slechts zelden uitgesproken, met name omdat het uiterst moeilijk is de kwade trouw van de gefailleerde aan te tonen.

De Ministerraad onderstreept dat de problemen verbonden aan de ondernemingen die hun sociale of fiscale verplichtingen niet nakomen, in de sector van de private veiligheid een onstabiele situatie tot stand brengen die voor onzekerheid zorgt. Het is om die reden dat de sector als risicosector is aangemerkt. De ondernemingen die aan de rand van het faillissement staan, kunnen niet langer de continuïteit van de veiligheid van hun cliënten waarborgen, hetgeen een werkelijk risico voor de veiligheid en de kwaliteit van de diensten met zich meebrengt.

In verband met het verschil in behandeling tussen de ondernemingen die actief zijn in de sector van de private veiligheid en de ondernemingen die actief zijn in andere activiteitensectoren is de Ministerraad van mening dat de analyse van de verzoekende partijen niet juist is. Andere reglementeringen voorzien immers in vergelijkbare voorwaarden, bijvoorbeeld in de sector van de buurtdiensten en -banen. Het criterium van onderscheid berust overigens niet louter op het feit dat de spelers van de sector van de private veiligheid gereguleerde activiteiten uitoefenen, maar veeleer op het feit dat die activiteiten nauw verbonden zijn met de openbare orde en een impact hebben op de veiligheid van de burgers en van de klanten. Het door de wetgever nagestreefde doel is onbetwistbaar gewettigd.

De Ministerraad preciseert vervolgens wat moet worden begrepen onder sociale schulden in het licht van artikel 26 van het koninklijk besluit van 27 december 2007 « tot uitvoering van de artikelen 400, 403, 404 en 406 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en van de artikelen 12, 30bis en 30ter van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en van artikel 6ter van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk ». Hij voegt eraan toe dat de RSZ eveneens oordeelt dat er geen « sociale schulden » zijn indien, voor de aldus gedefinieerde sociale schulden, de onderneming uitstel van betaling heeft verkregen zonder gerechtelijke procedure of bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing, en indien zij aantoonbaar dat zij de opgelegde termijnen strikt in acht neemt. De Ministerraad leidt hieruit af dat een gecombineerde lezing van de wet van 27 juni 1969 en van de bestreden wet toelaat te beschouwen dat de schulden onder een bepaald bedrag geen sociale schulden zijn en niet zullen leiden tot een weigering of intrekking van de vergunning. Overigens, indien een aanzuiveringsregeling wordt nageleefd, zullen de betrokken overheden kunnen beslissen om de afwezigheid van schulden vast te stellen. Volgens de Ministerraad gaat het dus niet om een stelselmatige en absolute uitsluiting, maar wel om een onderzoek geval per geval.

In verband met de afwezigheid van frauduleus opzet, merkt de Ministerraad op dat een risico voor de veiligheid kan bestaan, zelfs wanneer geen sprake is van dat opzet.

De Ministerraad besluit dat de bestreden bepalingen zijn gemotiveerd door het gewettigd doel dat erin bestaat zoveel mogelijk waarborgen te bieden ten aanzien van de continuïteit van de veiligheidsdiensten. In geval van intrekking van de erkenning wegens sociale of fiscale schulden beschikt de onderneming overigens over een termijn van dertig dagen om de vaststelling te betwisten of zich in orde te brengen.

A.2.3. In verband met het eerste middel merken de verzoekende partijen op dat de Ministerraad niet antwoordt op het argument dat is afgeleid uit de onevenredigheid van de gevolgen van de bestreden wet ten aanzien van het beoogde doel. De Ministerraad legt overigens een verband tussen het feit dat men aan de rand van het faillissement staat en de continuïteit van de veiligheid, terwijl het criterium niet erin bestaat aan de rand van het faillissement te staan, maar schulden te hebben tegenover de Staat of de RSZ. Bovendien belet de wetgever, door de erkenning in te trekken of te weigeren, de betrokken personen om hun activiteit uit te oefenen en verzekert hij dus niet de continuïteit van de ondernemingen van de sector.

De verzoekende partijen betwisten overigens het verband dat de Ministerraad legt tussen de fiscale of sociale fraude en het feit dat men lagere prijzen hanteert dan die van de concurrentie, vermits de schulden moeten worden betaald en elk uitstel interesten met zich meebrengt. Bovendien is niet elke sociale of fiscale schuld fraude.

In verband met de reglementeringen die eveneens de naleving van de sociale en fiscale verplichtingen opleggen, merken de verzoekende partijen op dat de betrokken sectoren zeer verschillend zijn. De sector van de buurtdiensten en –banen is zeer specifiek en kan niet worden vergeleken met de sector van de private veiligheid, die geen enkele financiële steun van de overheid geniet. Het decreet van 10 december 2010 en het Waalse decreet van 3 april 2009 hebben beide betrekking op de ondernemingen voor arbeidsbemiddeling of uitzendarbeid. Het betreft dus reglementeringen die het plaatsen of opnieuw plaatsen van werknemers op de arbeidsmarkt moeten bevorderen. Die activiteitensector is helemaal niet vergelijkbaar met de sector van de private veiligheid.

In verband met het begrip « sociale schulden » antwoorden de verzoekende partijen de Ministerraad dat de bestreden bepalingen geen enkel verband leggen met het begrip zoals bepaald in het koninklijk besluit van 27 december 2007. Dat koninklijk besluit heeft overigens niet tot doel of tot gevolg het begrip « sociale schuld » in de zin van de wet van 10 april 1990 te definiëren. Mocht de administratie haar beslissingen in de sector van de private veiligheid doen steunen op dat koninklijk besluit, dan zou dat zijn op grond van een praktijk van de administratie, zonder wettelijke grondslag, en die praktijk kan op zich niet de grondwettigheid van een wetkrachtige norm vaststellen. Bovendien is de verwijzing naar de drempel van 2 500 euro waarin uitdrukkelijk werd voorzien in het voorontwerp, geschrapt naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Er kan dus niet worden beschouwd dat het begrip « sociale schulden » in de zin van de wet van 10 april 1990 gelijkwaardig zou zijn aan het begrip « sociale schulden » in de zin van het koninklijk besluit van 27 december 2007. In elk geval vloeit de onevenredigheid van de maatregel voort uit het feit dat een fiscale schuld, hoe gering ook, kan leiden tot de intrekking of weigering van een erkenning.

De verzoekende partijen antwoorden ten slotte dat de waarschuwing van de persoon of de onderneming en het voorzien in een termijn van dertig dagen opdat die de vaststelling kan betwisten, het onevenredige en discriminerende karakter van de bestreden bepalingen geenszins matigen.

A.2.4. In verband met het eerste middel repliceert de Ministerraad dat de bestreden bepalingen niet tot doel hebben de continuïteit van de ondernemingen te verzekeren, maar fiscale en sociale fraude zo doeltreffend mogelijk te bestrijden om de sector van de private veiligheid gezond te maken. Steunend op de arresten nr. 166/2002 van 13 november 2002 en nr. 120/2013 van 7 augustus 2013 merkt de Ministerraad op dat het Hof het gewettigde karakter van een dergelijke finaliteit in de sector van de bewakingsondernemingen reeds heeft onderstreept, waarbij het heeft gewezen op het fundamentele en objectieve verschil tussen die ondernemingen en de andere ondernemingen. In het licht van dat doel blijken de in het geding zijnde maatregelen relevant. De Ministerraad onderstreept dat de ondernemingen in moeilijkheden en de personen die ze leiden over verschillende mogelijkheden beschikken om een faillissement te voorkomen. Hij steunt in dat verband op de wet van 31 januari 2009 betreffende de continuïteit van de ondernemingen.

In verband met de vergelijking met de sectoren die overheidssteun genieten teneinde het plaatsen of opnieuw plaatsen van werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen, betwist de Ministerraad het standpunt van de verzoekende partijen. Men ziet niet in hoe het feit dat er eventueel overheidssteun zou bestaan voor de sector van de dienstencheques, het bestaan van controleregels in grotere mate zou verantwoorden. De Ministerraad herinnert eraan dat de activiteiten van de private veiligheid bijzonder gevoelig zijn.

A.3.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen verwijten de bestreden wet elke erkennings- of vergunningsaanvraag te verwerpen of die erkenning of vergunning in te trekken wanneer de bewakingsonderneming of iedere persoon die daarin

een leidinggevende functie uitoefent, fiscale of sociale schulden heeft, ongeacht het bedrag van die schulden of de activiteit die tot die schulden heeft geleid.

De verzoekende partijen merken op dat artikel 5 van het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, de fiscale of sociale schulden van 2 500 euro of meer beoogde, behalve indien een aanzuiveringsregeling correct werd nageleefd. Die verwijzing naar een minimumbedrag of naar de naleving van een aanzuiveringsregeling is in de verdere wetgevende procedure weggelaten. De bepalingen zijn aldus in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vermits zij geen rekening houden met het bedrag van de schuld, dat gering kan zijn, noch met de omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan van die schuld, noch met de eventuele maatregelen die de onderneming heeft genomen om de situatie op te vangen, noch met het bestaan van nagekomen betalingsakkoorden die tot doel hebben het opeisbare karakter van de betrokken schulden op te heffen. In dezelfde zin zal een persoon of een onderneming die een regeling voor de aanzuivering van zijn schulden naleeft en geenszins de intentie heeft te ontsnappen aan een sanctie of aan de betaling van de schulden, niet de vereiste vergunning kunnen verkrijgen, terwijl de voortzetting van zijn activiteit *a priori* noodzakelijk lijkt om de goede uitvoering van de aanzuiveringsregeling te waarborgen. Terwijl in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de wet de daarin vastgestelde doelstellingen zal bereiken door te voorzien in aangepaste weigeringen in precieze gevallen, dient te worden vastgesteld dat de bepalingen van de wet geenszins aangepaste en precieze gevallen beogen, maar wel elke onderneming of iedere persoon die een fiscale of sociale schuld heeft. Aan de administratie wordt geen enkele beoordelingsbevoegdheid gelaten in het licht van de feitelijke omstandigheden.

A.3.2. In verband met het tweede middel merkt de Ministerraad op dat de verwijzing naar het bedrag van 2 500 euro inderdaad in de tekst is geschrapt, maar dat de overheden die de attesten uitreiken nog steeds daarmee rekening houden, vermits, zoals in verband met het eerste middel is gepreciseerd, de weigeringen geval per geval worden aangepast.

A.3.3. In verband met het tweede middel antwoorden de verzoekende partijen de Ministerraad dat de bestreden wet geen enkele drempel van 2 500 euro vermeldt en dat er dus geen enkele verplichting bestaat voor de overheden die de erkenningen uitreiken, om met die drempel rekening te houden. De evenredigheid van een wet kan niet afhangen van een praktijk van de administratie zonder enige wettelijke grondslag. De afdeling wetgeving van de Raad van State had overigens een tegenstrijdigheid opgemerkt tussen het feit dat wordt voldaan aan zijn fiscale of sociale verplichtingen en het feit sociale of fiscale schulden van minder dan 2 500 euro te hebben. Naar aanleiding van die opmerking is de verwijzing naar de drempel van 2 500 euro in de wet geschrapt. Een administratieve praktijk die in strijd is met de wet, kan niet in aanmerking worden genomen om de grondwettigheid van die wet aan te tonen.

A.3.4. In verband met het tweede middel repliceert de Ministerraad dat de schrapping van de limiet van 2 500 euro tijdens de wetgevende procedure, gepaard is gegaan met de invoeging van een paragraaf 4 in artikel 4^{quater} van de wet, die bepaalt dat het bewijs van de afwezigheid van sociale of fiscale schulden wordt geleverd door het bezorgen, aan de minister van Binnenlandse Zaken, van de actuele attesten van de bevoegde overheden. In de parlementaire voorbereiding van de wet wordt aangegeven dat de wetgever niet heeft gewild dat een persoon met een beperkte schuld of die een terugbetalingsregeling naleeft, zijn erkenning verliest of geen vernieuwing van die erkenning verkrijgt. De overheden zullen rekening houden met de concrete situatie waarin de onderneming zich bevindt. Het is overigens coherent te beschouwen dat zij de definities zullen gebruiken, zoals die van de sociale schulden, waarin hun reglementering en hun procedure voorzien, en dat zij eveneens rekening zullen houden met de daarin bepaalde aanzuiveringsmogelijkheden. Op de site wordt duidelijk aangegeven dat de naleving van de toegestane regeling het mogelijk maakt zijn economische activiteiten normaal voort te zetten. De Ministerraad repliceert ten slotte dat de bestreden bepalingen van toepassing zijn op alle personen en ondernemingen van de sector van de private veiligheid en derhalve beantwoorden aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.4.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet en van rechtszekerheid.

De verzoekende partijen verwijten de bestreden wet niet toe te laten dat de bewakingsondernemingen onder de bestuurders, zaakvoerders, mandatarissen of personen die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming of instelling te verbinden of te controleren in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen, natuurlijke of rechtspersonen tellen die in de voorbije vijf jaar aansprakelijk zijn gesteld voor de verbintenissen of schulden van een gefailleerde vennootschap, met toepassing van de artikelen 213, 229, 231, 265, 314, 315, 456, 4^o, of 530 van het Wetboek van vennootschappen, of die door de rechtbank niet

verschoonbaar zijn verklaard op basis van artikel 80 van de faillissementswet van 8 augustus 1997, of die, in de voorbije drie jaar, verwickeld waren in een faillissement of die fiscale of sociale schulden, of schulden ingevolge de toepassing van die wet of de uitvoeringsbesluiten ervan hebben gehad. Het feit dat drie of vijf jaar in de tijd wordt teruggegaan om de betrokkenheid van een persoon bij een faillissement of het bestaan van dergelijke schulden te onderzoeken, geeft aan de wet een zekere terugwerkende kracht, vermits zij juridische gevolgen koppelt aan feiten die definitief zijn verworven vóór de inwerkingtreding ervan, hetgeen bovendien een discriminatie invoert tussen de aldus beoogde personen en de andere personen.

De verzoekende partijen steunen op de arresten van het Hof nr. 7/97 van 19 februari 1997 en nr. 36/90 van 22 november 1990 om het discriminerende karakter aan te klagen van de aldus ingevoerde verschillen in behandeling die niet kunnen worden verantwoord door enige bijzondere omstandigheden of redenen van algemeen belang. In de parlementaire voorbereiding wordt die dubbele retroactiviteit van de wet niet verantwoord. De wet voorziet overigens in geen enkele overgangsregeling en is dus zuiver retroactief, zonder aanpassing die het mogelijk maakt de nadelige gevolgen van die retroactiviteit te beperken.

A.4.2. In verband met het derde middel preciseert de Ministerraad dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten niet geldt voor de wetten van openbare orde. Hij verwijst in dat opzicht naar een arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1929. De wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid is echter een wet van openbare orde, zodat het beginsel van niet-retroactiviteit daarop niet van toepassing is.

A.4.3. In verband met het derde middel kunnen de verzoekende partijen niet akkoord gaan met een abstract en algemeen principe volgens hetwelk het beginsel van niet-retroactiviteit niet van toepassing zou zijn op de wetten van openbare orde. Er dient rekening te worden gehouden met de volledige rechtspraak die zich heeft ontwikkeld in verband met de beginselen van de niet-retroactiviteit van de wetten en van rechtszekerheid. Volgens de verzoekende partijen dienen de bestreden bepalingen te worden geanalyseerd in het licht van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten inzake strafrechtelijke incriminatie. De intrekking van een erkenning maakt het onmogelijk een beroepsactiviteit voort te zetten en uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet vloeit overigens voort dat de wetgever die intrekking of die weigering heeft willen invoeren als een sanctie voor de niet-naleving van de fiscale en sociale verplichtingen. Er kan worden beschouwd dat de intrekking of weigering van een erkenning is vervat in het begrip « straf » in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De bestreden bepalingen kunnen dus geen terugwerkende kracht hebben zonder het beginsel van niet-retroactiviteit van de strafwetten te schenden. De verzoekende partijen steunen op een arrest van het Hof van Cassatie van 17 mei 2005 om de stelling van de Ministerraad te betwisten en om aan te voeren dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet een algemeen rechtsbeginsel is. Zij steunen daarnaast op het arrest nr. 158/2013 van 21 december 2013 van het Hof. Zij merken eveneens op dat de rechtspraak van het Hof, die geenszins aanvaardt dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten niet zou gelden voor de wetten van openbare orde, niet alleen nagaat of het retroactieve karakter van een wet verantwoord is, maar in voorkomend geval dat retroactieve karakter eveneens afkeurt, ongeacht of de aan zijn onderzoek voorgelegde wet al dan niet van openbare orde is. Te dezen is de retroactiviteit van de bestreden bepalingen geenszins noodzakelijk om een doel van algemeen belang te bereiken. De verzoekende partijen merken ten slotte en voor zover nodig op dat, indien de wet van 10 april 1990 in het algemeen kan worden beschouwd als een wet van openbare orde, een en ander niet inhoudt dat elke bepaling ervan dat ook is, en dat het beginsel van niet-retroactiviteit moet worden toegepast op de bestreden bepalingen die op zich niet raken aan de openbare orde.

A.4.4. In verband met het derde middel repliceert de Ministerraad dat de bestreden bepalingen het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten in acht nemen zoals dat beginsel is bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, vermits de bestreden bepalingen zijn verantwoord door redenen van algemeen belang, geen rechtsonzekerheid tot stand brengen en overeenstemmen met de zorg om een coherente wetgeving. In de veronderstelling dat de in de bestreden bepalingen vervatte voorwaarden daaraan een retroactief karakter geven, blijkt dat laatste dus verantwoord. De Ministerraad merkt evenwel op dat de bestreden wet geen enkele bepaling bevat die zou voorzien in een retroactieve toepassing van de wet. Er moet worden vermeden de retroactieve werking van de wet te verwarren met de onmiddellijke toepassing ervan, die aanvaardbaar is. De bestreden wet is in werking getreden op 2 februari 2014 en sinds die datum is eenzelfde regeling van toepassing op alle bewakingsondernemingen, alsook op de personen die ze leiden en de bestuurders-zaakvoerders, de mandatarissen en de personen die de bevoegdheid hebben om die vennootschappen te verbinden. Het feit dat werd voorzien in voorwaarden die voor de in de wet beoogde natuurlijke personen een onderzoek van hun sociale of fiscale situatie tot drie of vijf jaar terug in de tijd opleggen, geeft aan de wet daarom nog geen retroactief karakter. Voor de nieuwe bepalingen gaat het niet erom van toepassing te zijn op de gevolgen in het verleden van nog steeds lopende juridische situaties, maar te worden toegepast op vergunnings- of

erkenningaanvragen die zijn ingediend onder de gelding van de nieuwe wet. De nieuwe bepalingen zijn dus van toepassing op feiten of handelingen die zich na de inwerkingtreding ervan hebben voorgedaan. De Ministerraad replicateert ten slotte dat artikel 1, § 12, van de bestreden wet preciseert dat die van openbare orde is. Het beperkt het karakter van openbare orde dus niet tot sommige bepalingen van de wet.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 4 van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, brengt in artikel 4bis van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de volgende wijzigingen aan :

« 1° in § 1, worden tussen het derde en het vierde lid twee nieuwe leden ingevoegd, luidende :

‘ Een onderneming kan enkel een vernieuwing van de vergunning of de erkenning verkrijgen voor de activiteiten die zij werkelijk heeft uitgeoefend in de loop van de twee jaren voorafgaand aan de vervalddag van de vergunning of van de erkenning.

Een onderneming of een instelling kan de vernieuwing van haar vergunning of erkenning niet verkrijgen als zij sociale of fiscale schulden heeft, of schulden ingevolge de toepassing van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten. ’;

2° paragraaf 1 wordt aangevuld met twee leden, luidende :

‘ De vergunning of de erkenning wordt ingetrokken in de volgende gevallen :

1° wanneer de onderneming, de instelling of de onderneming die een dienst organiseert zich in staat van faillissement bevindt;

2° wanneer de natuurlijke persoon, tevens onderneming of instelling, geschrapt is in het Rijksregister van de natuurlijke personen wegens overlijden, wegens vertrek naar het buitenland zonder een nieuw adres achter te laten of indien hij ambtshalve geschrapt is;

3° wanneer de inschrijving van de rechtspersoon, tevens onderneming of onderneming waartoe een dienst behoort of de instelling, is doorgehaald of geschrapt in de Kruispuntbank voor Ondernemingen;

4° wanneer de minister vaststelt dat de onderneming of de instelling niet voldoet aan de in artikel 4quater, § 1, eerste lid, voorziene voorwaarde;

5° wanneer de minister vaststelt dat de onderneming, de dienst of de instelling de vergunning of de erkenning heeft verkregen op basis van opzettelijk onjuiste of bedrieglijke verklaringen;

6° wanneer de minister vaststelt dat de onderneming, de dienst of de instelling niet meer voldoet aan de door de Koning ter uitvoering van artikel 4*bis*, § 1, eerste lid, vastgestelde minimumvereisten inzake het personeel en organisatorische, technische en infrastructurele middelen waarover de onderneming, dienst of instelling moet beschikken;

7° wanneer de minister vaststelt dat de onderneming of de dienst niet meer voldoet aan de in artikel 3 bedoelde verzekeringsvoorwaarden.

In de in het zevende lid bedoelde gevallen is de procedure voorzien in artikel 17 niet van toepassing. De onderneming, dienst of instelling wordt bij aangetekende zending op de hoogte gebracht van de intrekking. In de in het zevende lid, 2° tot 7°, bedoelde gevallen gebeurt deze intrekking nadat de onderneming, dienst of instelling er bij een aangetekende zending over is ingelicht dat de intrekking van de vergunning of de erkenning wordt overwogen en om welke redenen en dat deze over een termijn van dertig dagen beschikt te rekenen vanaf de notificatie van deze brief om de gedane vaststelling te betwisten. ' »;

3° paragraaf 2 wordt vervangen door wat volgt :

‘ § 2. Omwille van dringende redenen en onvoorziene omstandigheden kan de minister van Binnenlandse Zaken, in afwijking van artikelen 2, § 1, eerste lid, en 4, §§ 1 tot 3, en onder de door hem bepaalde voorwaarden, beslissen dat een derde de door deze laatste overgenomen activiteiten bedoeld in artikel 1, van een vergunde of erkende natuurlijke of rechtspersoon tijdelijk kan voortzetten gedurende de periode voorafgaand aan de notificatie van de beslissing betreffende zijn vergunnings- of erkenningsaanvraag.

De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan deze derde, evenals de in artikel 5 en 6 bedoelde personen, dienen te voldoen alsook de aanvraagprocedure en de uitoefeningswijze verbonden aan de in het eerste lid bedoelde beslissing.

Het recht om de overgedragen activiteiten uit te oefenen vervalt van rechtswege voor de vergunde of erkende natuurlijke of rechtspersoon die de activiteiten heeft overgedragen en dit vanaf de datum dat de in het eerste lid bedoelde beslissing hem ter kennis werd gebracht. ' ».

B.1.2. Artikel 5 van de voormelde wet van 13 januari 2014 voegt in de voormelde wet van 10 april 1990 een artikel 4*quater* in, dat luidt :

« Art. 4*quater*. § 1. De in artikel 1 bedoelde ondernemingen en instellingen, mogen, om vergund of erkend te worden, geen fiscale en sociale schulden hebben.

§ 2. De ondernemingen en instellingen mogen onder de bestuurders, zaakvoerders, lasthebbers, personen bevoegd om de onderneming of instelling te verbinden of personen die de controle uitvoeren over de onderneming of instelling in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen, geen natuurlijke personen of rechtspersonen hebben :

1° aan wie het uitoefenen van dergelijke functies verboden is krachtens het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen;

2° die de voorbije vijf jaar aansprakelijk zijn gesteld voor de verbintenissen of schulden van een gefailleerde vennootschap met toepassing van de artikelen 213, 229, 231, 265, 314, 315, 456, 4°, of 530 van het Wetboek van vennootschappen, of die door de rechtbank niet verschoonbaar zijn verklaard op basis van artikel 80 van de faillissementswet van 8 augustus 1997;

3° die de voorbije drie jaar verwickeld waren in een faillissement of die fiscale of sociale schulden, of schulden ingevolge de toepassing van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten hebben gehad.

§ 3. De in artikel 1 bedoelde ondernemingen en instellingen moeten voldoen aan de verplichtingen ingevolge de sociale en fiscale wetgeving.

§ 4. Het bewijs van afwezigheid van fiscale of sociale schulden, bedoeld door of krachtens deze wet, wordt aangetoond door de overzending aan de minister van Binnenlandse Zaken van actuele attesten van de daartoe bevoegde overheden ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet blijkt dat de wetgever « een verdere sanering van een bepaald segment van de ondernemingen, instellingen en diensten actief in de sector van de private veiligheid [heeft beoogd]. Deze sector is door het College van de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude geïdentificeerd als risicosector. Uit eerder wetgevend werk blijkt ook dat deze sector gevoelig is op het vlak van ‘ schijnzelfstandigheid ’. Daarom wenst de regering het afleveren van vergunningen en erkenningen en de vernieuwing ervan te toetsen en afhankelijk te maken van de wijze waarop de aanvragende ondernemingen zich kwijten van hun sociale en fiscale verplichtingen. Sommige van de voorgestelde wijzigingen moeten ook specifieke fraude- of omzeilingsconstructies van de wettelijke verplichtingen voorkomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3224/001, p. 4).

Dat beleid sluit aan « op het algemene beleid inzake sociale en fiscale fraude » (*ibid.*, p. 11). Luidens de memorie van toelichting

« wordt de wet private veiligheid [daarom] voorzien van middelen die moeten toelaten om vergunde of erkende ondernemingen die de sociale of fiscale wetgeving niet respecteren, sociale of fiscale schulden hebben of constructies opzetten met het oog op fraude uit deze sector te weren. Deze maatregelen moeten ook een meer eerlijke concurrentie bewerkstelligen. De beroepsverenigingen uit de bewakingssector en het Paritair Comité 317 van de bewakingsdiensten, drongen aan op deze maatregelen.

In sommige segmenten van de sector zijn er frequent faillissementen. Het gaat om wisselende ondernemingen, maar dikwijls geleid door dezelfde personen. Sommigen leggen de boeken neer, wanneer ze zwaar beboet worden om onmiddellijk daarna een nieuwe onderneming op te starten om zo de uitvoering van de aan hen opgelegde sancties te ontlopen. Dit alles zorgt voor instabiliteit en tast de continuïteit van de veiligheid aan waarop hun klanten moeten kunnen rekenen. Door in deze gevallen in de wet aangepaste weigeringsgronden te voorzien kunnen deze personen uit de sector geweerd worden » (*ibid.*, p. 11).

Voorts is gepreciseerd dat fiscale en sociale fraude « zeer nadelig [werkt] voor ondernemingen die hun plichten naleven en [...] de kwaliteit van de geboden veiligheid schade [toebrengt]. Aangezien het huidige vergunningsstelsel niet toelaat om deze ondernemingen te weren uit de private veiligheidssector, beoogt het wetsontwerp te voorkomen dat ondernemingen fraude- of omzeilingsconstructies opzetten » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3224/003, p. 3).

Ten aanzien van de omvang van het beroep tot vernietiging

B.3. Het Hof moet de omvang van het beroep tot vernietiging bepalen op basis van het verzoekschrift en inzonderheid van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen middelen zijn gericht.

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen alleen zijn gericht tegen artikel 4 van de bestreden wet in zoverre het in artikel 4*bis* van de voormelde wet van 10 april 1990 een vijfde lid invoegt en in zoverre het in diezelfde bepaling een zevende lid, 4°, invoegt, alsook tegen artikel 5 van de bestreden wet in zoverre het in de wet van 10 april 1990 een artikel 4*quater*, § 1, § 2, 2° en 3°, en § 4, invoegt.

Ten gronde

Wat het eerste en het tweede middel betreft

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid, met de artikelen 80 en 82 van de faillissementswet van 8 augustus 1997 en met

artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen verwijten de bestreden wet een verschil in behandeling in te voeren tussen de ondernemingen die actief zijn in de bewakingssector en de ondernemingen die actief zijn in andere sectoren, en tussen de personen die leidinggevende functies uitoefenen in een onderneming die actief is in de bewakingssector en de personen die een leidinggevende functie uitoefenen in een onderneming die actief is in een andere sector, terwijl er geen enkel redelijk verband zou bestaan tussen de aangewende middelen en het door de wetgever nagestreefde doel.

De verzoekende partijen merken op dat alleen de ondernemingen die actief zijn op het gebied van de private veiligheid, teneinde de vernieuwing van hun vergunning te verkrijgen, niet alleen zullen moeten aantonen dat zij geen fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de wet van 10 april 1990 als onderneming hebben, maar eveneens zullen moeten aantonen dat geen enkele van de personen die instaan voor het beheer van de onderneming of die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming te verbinden of te controleren, de voorbije drie jaar fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de wet van 10 april 1990 of de uitvoeringsbesluiten ervan heeft gehad. Evenzo zullen alleen de personen die een leidinggevende functie willen uitoefenen binnen een onderneming die actief is op het gebied van de veiligheid, teneinde die functie te mogen uitoefenen, moeten aantonen dat zij voldoen aan alle bij de bestreden wet opgelegde voorwaarden, waaronder de afwezigheid van een fiscaal of sociaal passief de voorbije drie jaar.

B.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen verwijten de bestreden wet elke erkennings- of vergunningsaanvraag te verwerpen of die erkenning of vergunning in te trekken wanneer de bewakingsonderneming of enige persoon die er een leidinggevende functie uitoefent fiscale of sociale schulden heeft, ongeacht het bedrag van die schulden of de activiteit die tot die schulden heeft geleid.

B.6. Aangezien de grieven die tegen de bestreden bepalingen zijn gericht, nauw met elkaar verbonden zijn, worden die twee middelen samen onderzocht.

B.7. Vanaf het begin heeft de wetgever de bewakings- en beveiligingsactiviteiten willen onderwerpen aan strikte en beperkende regels, ervan uitgaande dat de handhaving van de openbare orde in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de overheid is (*Parl. St., Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, p. 1*).

Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met de bestreden bepalingen, legitiem een verdere sanering van de sector van de private veiligheid heeft beoogd, sector die werd beschouwd als een « risicosector », teneinde de strijd aan te binden tegen de fiscale en sociale fraude, de kwaliteit en de continuïteit van de veiligheidsdiensten te waarborgen en een meer eerlijke concurrentie mogelijk te maken.

B.8. Tussen de bewakings- en beveiligingsondernemingen en de andere ondernemingen, en tussen de bestuurders, zaakvoerders, mandatarissen, personen die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming of de instelling te verbinden of personen die controle op de onderneming of de instelling uitoefenen in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen in de beveiligings- en bewakingsondernemingen en de personen die die functies in andere ondernemingen uitoefenen, bestaat een verschil dat op een objectief criterium is gegrond.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet van 10 april 1990 oefenen de bewakings- en beveiligingsondernemingen niet alleen economische activiteiten uit : hun optreden is ook nauw verweven met de openbare orde. De wetgever heeft gemeend een specifieke en restrictieve reglementering te moeten aannemen, niet met als doel een expansie van die ondernemingen te bevorderen of hen een officieel statuut toe te kennen maar, integendeel, een strenge controle op hun activiteit te organiseren en de groei ervan te beperken omdat de openbare overheid als eerste verantwoordelijk moet blijven voor de handhaving van de openbare orde (*Parl. St., Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, pp. 1, 2 en 4; nr. 775-2, p. 4*).

De activiteit van de bewakings- en beveiligingsondernemingen, ook al bevat ze niet het gebruik van geweld, zou, op zijn minst grotendeels, binnen de toepassingsfeer van de wet van 29 juli 1934 op de privé-milities vallen, indien artikel 1, tweede lid, daarvan, toegevoegd bij de wet van 10 april 1990, niet zou bepalen dat het verbod niet van toepassing is op de in die wet bedoelde bewakingsondernemingen en beveiligingsondernemingen. Die uitzondering

wordt verklaard door de zorg, niet om voor die ondernemingen het principiële verbod vermeld in de wet op de privé-milities op te heffen, maar om ze aan specifieke beperkingen te onderwerpen.

B.9. Door het een onderneming of een instelling niet mogelijk te maken de vernieuwing van haar vergunning of van haar erkenning te verkrijgen indien zij fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de toepassing van de wet of de uitvoeringsbesluiten ervan heeft (artikel *4bis*, vijfde lid, van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet), door te voorzien in de intrekking van de vergunning of de erkenning wanneer de minister vaststelt dat de onderneming of de instelling niet voldoet aan de voorwaarde inzake de afwezigheid van fiscale of sociale schulden (artikel *4bis*, zevende lid, 4°, van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet), door van de afwezigheid van fiscale of sociale schulden een voorwaarde te maken voor de vergunning of de erkenning (artikel *4quater*, § 1, van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 5 van de bestreden wet) en door het de ondernemingen en de instellingen niet mogelijk te maken onder de bestuurders, zaakvoerders, mandatarissen, personen die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming of de instelling te verbinden of personen die de onderneming of de instelling controleren in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen, natuurlijke of rechtspersonen te tellen die de voorbije drie jaar betrokken zijn geweest bij een faillissement of fiscale of sociale schulden of schulden ingevolge de toepassing van de wet of de uitvoeringsbesluiten ervan hebben gehad (artikel *4quater*, § 2, 3°, van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 5 van de bestreden wet), heeft de wetgever maatregelen genomen die pertinent zijn ten aanzien van de doelstellingen van de wet zoals vermeld in B.7.

B.10.1. Er moet evenwel nog worden onderzocht of de bekritiseerde maatregelen de ondernemingen, de instellingen en de betrokken personen niet op onevenredige wijze treffen door afbreuk te doen aan de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid.

B.10.2.1. Artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet vermeldt het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.10.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 15; nr. 100-2/4°, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9°, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6°, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, BZ 2010, nr. 5-19/1; Kamer, DOC 54-0581/001).

B.10.3. In het voorontwerp van wet beoogden sommige ontworpen bepalingen de « fiscale of sociale schulden [...] gelijk aan of hoger dan 2 500 EUR » en hielden zij rekening met het bestaan van een aanzuiveringsregeling (« tenzij er een afbetalingsplan correct wordt nageleefd ») (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3224/001, p. 21).

In haar advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State gewezen op de tegenstrijdigheid tussen de bepalingen die een minimumbedrag van schulden vaststelden en de bepalingen die elke sociale of fiscale schuld uitsloten, en heeft zij geoordeeld dat die tegenstrijdigheid moest verdwijnen. De verwijzing naar het bedrag van 2 500 euro en naar een aanzuiveringsregeling is daarna in de ontworpen tekst geschrapt (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3224/001, p. 31).

Volgens de Ministerraad is die schrapping gepaard gegaan met de invoeging van een paragraaf 4 in artikel 4^{quater} van de wet van 10 april 1990; de overheden die de attesten zullen uitreiken, zullen rekening houden met de concrete situatie van de onderneming en met de wil die in de parlementaire voorbereiding van de wet is geuit om niet de personen te beogen wier schuld beperkt is of die een aanzuiveringsregeling naleven.

De minister heeft inderdaad gepreciseerd dat « iemand met een beperkte schuld niet meteen een risico [zal] lopen een erkenning niet te krijgen of niet verlengd te zien. Ook een onderneming die een afbetalingsplan naleeft zal nog steeds een attest ontvangen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3224/003, p. 19).

B.10.4. Artikel *4quater*, § 4, van de wet van 10 april 1990 bepaalt dat « het bewijs van afwezigheid van fiscale of sociale schulden, bedoeld door of krachtens deze wet, wordt aangetoond door de overzending aan de minister van Binnenlandse Zaken van actuele attesten van de daartoe bevoegde overheden ».

De tekst van de wet preciseert noch het bedrag van de beoogde schulden, noch de oorsprong ervan. De wetgever kan de administratieve overheden niet ertoe machtigen beslissingen te nemen die in strijd zijn met de duidelijke tekst van de wet, terwijl die beslissingen ernstige gevolgen hebben voor de mogelijkheid voor de rechtspersonen of natuurlijke personen om een economische activiteit uit te oefenen.

Het feit dat rekening wordt gehouden met elke fiscale en sociale schuld en elke schuld die voortvloeit uit de toepassing van de wet of de uitvoeringsbesluiten ervan, zonder het bedrag of de oorsprong van die schuld of het bestaan van een aanzuiveringsregeling in overweging te nemen, om de toekenning of de vernieuwing van een vergunning of van een erkenning te beletten of een vergunning of een erkenning in te trekken op het gebied van de private veiligheid, beantwoordt niet aan de wil die in de parlementaire voorbereiding is geuit om de concrete situatie van de betrokken ondernemingen, instellingen en personen in overweging te nemen.

B.11. Het eerste en het tweede middel zijn gegrond.

B.12. Artikel 4 van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid dient dus te worden vernietigd in zoverre het in artikel *4bis*, § 1, van de voormelde wet van 10 april 1990 een vijfde lid invoegt en in zoverre het in diezelfde bepaling een zevende lid, 4°, invoegt, alsook artikel 5 van de voormelde wet van 13 januari 2014 in zoverre het in de voormelde wet van 10 april 1990 een artikel *4quater*, § 1, § 2, 3°, en § 4, invoegt.

Wat het derde middel betreft

B.13. Aangezien het derde middel niet kan leiden tot een ruimere vernietiging, dient het niet te worden onderzocht, behalve in zoverre het de woorden «de voorbije vijf jaar» in artikel 4^{quater}, § 2, 2^o, van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 5 van de bestreden wet, beoogt. Volgens de verzoekende partijen zorgt het feit dat vijf jaar in de tijd wordt teruggegaan om de betrokkenheid van een persoon bij een faillissement te onderzoeken, in zekere zin ervoor dat de wet een terugwerkende kracht heeft, vermits zij juridische gevolgen koppelt aan feiten die definitief verworven zijn vóór de inwerkingtreding ervan, hetgeen bovendien een discriminatie invoert tussen de aldus beoogde personen en de andere personen.

B.14. De bestreden bepalingen zijn in werking getreden op 2 februari 2014, zijnde tien dagen na de bekendmaking van de wet van 13 januari 2014 in het *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 2014. Zij hebben bijgevolg geen terugwerkende kracht.

Het feit dat de bestreden wet vanaf de inwerkingtreding ervan voorwaarden oplegt ten aanzien van de bestuurders, zaakvoerders, mandatarissen, personen die beschikken over de bevoegdheid om de onderneming of de instelling te verbinden of personen die de onderneming of de instelling controleren in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen in de beveiligings- en bewakingsondernemingen, waarbij rekening wordt gehouden met feiten die zich vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet hebben voorgedaan, is niet van die aard dat het op discriminerende wijze de rechtszekerheid in het gedrang zou kunnen brengen. Het is het gewone gevolg van elke wettelijke regel dat hij wordt geacht van onmiddellijke toepassing te zijn niet alleen op feiten die zich voordoen na zijn inwerkingtreding, maar ook op rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten.

B.15. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt

1. artikel 4 van de wet van 13 januari 2014 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, in zoverre het in artikel *4bis*, § 1, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid een vijfde lid en een zevende lid, 4°, invoegt;

2. artikel 5 van de voormelde wet van 13 januari 2014, in zoverre het in de voormelde wet van 10 april 1990 een artikel *4quater*, § 1, § 2, 3°, en § 4, invoegt;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 september 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels