

Rolnummers 6912 en 6916
Arrest nr. 79/2019 van 23 mei 2019

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 61, 10°, en 2, 11° tot 15°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, ingesteld door de vzw « BESA » en anderen en door de bvba « Human Security » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 april 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 april 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 61, 10°, en 2, 11° tot 15°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 oktober 2017) door de vzw « BESA », de bvba « RND-Security », de bvba « S-Protection », de bvba « KEY4CE Security », de bvba « Professional Assistance & Security », de nv « Protection Unit Flanders », de cvba « Backline Evenementen Beveiliging » en de bvba « Team Service Security », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lambrecht en Mr. M.E. Storme, advocaten bij de balie te Gent.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 april 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 mei 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 61, 10°, van dezelfde wet door de bvba « Human Security », Anthony Diarra en Philippe Tumelaire, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Joassart en Mr. M. Solbreux, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6912 en 6916 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled en Mr. S. Feyen, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 6 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman 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 een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 27 februari 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 27 februari 2019 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 -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in beide zaken bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Geen van de verzoekende partijen kan worden geraakt door de definities vermeld

in artikel 2 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : de wet van 2 oktober 2017), die geen normatieve inhoud hebben. De eerste verzoekende partij in de zaak nr. 6912 toont niet aan dat zij rechtstreeks geraakt wordt door de bestreden bepalingen, aangezien niet wordt aangetoond dat de behartiging van de belangen van bewakingsondernemingen tot haar maatschappelijk doel behoort. Bovendien werden bij het verzoekschrift geen statuten gevoegd. Volgens de Ministerraad getuigen de overige verzoekende partijen in de zaak nr. 6912 en de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 6916 evenmin van het vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. De bestreden bepalingen zijn enkel van toepassing op bewakingsagenten, natuurlijke personen. De verzoekende partijen kunnen als rechtspersonen niet worden onderworpen aan die bepalingen.

A.1.2. De verzoekende partijen antwoorden dat zij wel degelijk van het vereiste belang getuigen. Met betrekking tot de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 6912 wordt verwezen naar haar statuten. De overige verzoekende partijen zijn bewakingsondernemingen, hun leidinggevenden of bewakingsagenten, en worden door de bestreden bepalingen geraakt in de wijze waarop zij hun professionele activiteiten kunnen uitoefenen.

A.2. De Ministerraad voert aan dat het enige middel in de zaak nr. 6912, in zoverre het is afgeleid uit een schending van de vrijheid van ondernemen, in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en met de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet ontvankelijk is omdat niet blijkt uit het verzoekschrift op welke wijze die bepalingen geschonden zouden zijn. De Ministerraad betwist om dezelfde reden de ontvankelijkheid van het eerste middel in de zaak nr. 6916, in zoverre het is afgeleid uit een schending van artikel 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest. Tot slot stelt de Ministerraad dat het verzoekschrift in de zaak nr. 6912 talrijke onduidelijkheden en incoherenties bevat.

### *Ten gronde*

#### *Wat betreft het enige middel in de zaak nr. 6912*

A.3.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6912 leiden hun enige middel af uit de schending, door de artikelen 2, 11° tot 15°, en 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen ertoe leiden dat verschillende situaties op discriminerende wijze gelijk worden behandeld. De onverenigbaarheid die wordt ingevoerd door artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017, heeft betrekking op het volledige uitgaansmilieu, terwijl dit in de praktijk een zeer omvangrijk en gevarieerd bewakingsdomein is. Het doel van de wetgever, namelijk de isolatie van de criminele invloed uit het uitgaansmilieu, zou niet relevant zijn voor alle activiteiten die onder de term uitgaansmilieu vallen. Volgens de verzoekende partijen is de aangevoerde criminele invloed overigens niet aangetoond, en is het rapport, door de Ministerraad neergelegd samen met zijn memorie van antwoord, niet objectief, maar veeleer het resultaat van onaanvaardbaar lobbywerk vanwege de grote bewakingsbedrijven.

De verzoekende partijen klagen eveneens aan dat de bestreden onverenigbaarheid leidt tot de identieke behandeling van bewakingsagenten die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden. De verzoekende partijen voeren aan dat de onverenigbaarheid op ondernemingsniveau ertoe leidt dat bewakingsagenten actief in het uitgaansmilieu al dan niet in andere sectoren kunnen werken, naargelang de onderneming waarvoor zij werken ook vergunningen heeft voor andere sectoren, of geassocieerd is met een onderneming met dergelijke vergunningen. Die regeling bevoordeelt bovendien grote bedrijven. De verzoekende partijen herinneren aan verschillende arresten van het Hof inzake private veiligheid waarin een ongrondwettigheid werd vastgesteld. Daarnaast klagen de verzoekende partijen aan dat andere sectoren, zoals de havenbewaking, ondanks een soortgelijk risico op criminele infiltratie, niet worden onderworpen aan soortgelijke onverenigbaarheden.

Volgens de verzoekende partijen is het onderscheid tussen het uitgaansmilieu en andere bewakingsdomeinen, in het bijzonder de evenementenbewaking, niet op duidelijke en objectieve criteria gebaseerd. Daarbij halen ze verschillende voorbeelden aan van termen die dat onduidelijke onderscheid zouden illustreren, zoals « dance-festivals », literaire cafés, fuien, koffiebars, enz.

Het onderscheid tussen het uitgaansmilieu en andere bewakingssectoren is volgens de verzoekende partijen daarnaast niet pertinent in het licht van de doelstelling om te vermijden dat werknemers van gereputeerde ondernemingen zonder medeweten van hun werkgever ook werkzaam zijn in het uitgaansmilieu. De wetgever voorziet immers niet in een bijkomende regulering van het uitgaansmilieu, en de onverenigbaarheid draagt niet bij tot een grotere veiligheid in het uitgaansmilieu, wat volgens de verzoekende partijen de doelstelling van de bestreden bepaling zou moeten zijn. De uitzondering met betrekking tot geassocieerde ondernemingen is evenmin pertinent, aangezien er onvoldoende controle mogelijk is tussen geassocieerde ondernemingen. Daarnaast zijn de problemen in het uitgaansmilieu voornamelijk verbonden aan het inzetten van illegale bewakingsagenten, en niet van bewakingsagenten die voldoen aan de wettelijke vereisten. Volgens de verzoekende partijen zijn er bovendien ook problemen in andere bewakingssectoren, die echter niet worden aangepakt door de wetgever.

Tot slot is de onverenigbaarheid niet evenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstelling. De wet van 2 oktober 2017 legt reeds een groot aantal strenge voorwaarden op aan zowel bewakingsagenten als bewakingsondernemingen. Volgens de verzoekende partijen kiest de wetgever ten onrechte voor de meest verregaande beperking van de vrijheid van onderneming, zonder serieuze maar minder verregaande alternatieven te overwegen. De noodzaak van de onverenigbaarheid is niet aangetoond, en bijgevolg is de vrijheid van onderneming geschonden. De verzoekende partijen verwijzen daarbij naar eerdere rechtspraak van het Hof.

A.3.3. De Ministerraad merkt ten eerste op dat de vergelijkbaarheid van de situaties van bewakingsagenten die deel uitmaken van een onderneming die al dan niet voor de uitoefening van de bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu » is vergund, niet voor de hand ligt. Beide categorieën zijn immers op gelijke wijze onderworpen aan de bestreden onverenigbaarheid.

Vervolgens benadrukt de Ministerraad dat het onderscheid tussen het uitgaansmilieu en evenementenbewaking wel degelijk objectief is, en dat de voorbeelden die de verzoekende partijen aanhalen, dermate vergezocht zijn dat zij net het duidelijke karakter van dat onderscheid illustreren. Het bestaan van een zekere marge voor interpretatie leidt er niet toe dat dit onderscheid onduidelijk of niet objectief zou zijn. De bestreden definities liggen bovendien in het verlengde van de bestaande regelgeving inzake bewakingsactiviteiten.

De bestreden onverenigbaarheid is volgens de Ministerraad pertinent, omdat de wetgever ernaar streeft de ondernemingen toe te laten hun reputatie te beschermen om aldus de betrouwbaarheid van de bewakingssector te bevorderen. Tot slot stelt de Ministerraad dat de bestreden onverenigbaarheid evenredig is ten opzichte van de nagestreefde doelstelling, die is gestoeld op de vaststellingen uit het evaluatieverslag met betrekking tot de criminele activiteiten in het uitgaansmilieu. In de praktijk zijn er geen bewakingsondernemingen die enkel beschikken over een vergunning voor bewaking uitgaansmilieu, en is het voor de betrokken bewakingsagenten dus mogelijk om in andere sectoren te werken, voor zover dit gebeurt voor een onderneming die ook vergund is voor bewaking uitgaansmilieu, of die geassocieerd is met een dergelijke onderneming. De werkelijke impact van de bestreden onverenigbaarheid is dus beperkt. Uit dat verslag blijkt eveneens dat een verdere integratie en controle van de private bewakingsdiensten aan de orde is. De beweringen van de verzoekende partij omtrent ongeoorloofde beïnvloeding bij de opstelling van het verslag en de daaropvolgende wetgeving zijn niet bewezen en zelfs ronduit lasterlijk. De private bewakingsdiensten leunen aan bij de handhaving van de openbare orde, en dienen derhalve aan een strenge controle te worden onderworpen. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden onverenigbaarheid niet strikt noodzakelijk is, benadrukt de Ministerraad dat niet is aangetoond dat er op duidelijke wijze maatregelen voorhanden zijn die even goed dezelfde doelstellingen kunnen bereiken, zonder bijkomende kosten. Volgens de Ministerraad beperken de verzoekende partijen zich wat dit betreft tot loutere kritiek van de opportuniteit van de bestreden bepalingen.

In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de vrijheid van ondernemen, onontvankelijk en op zijn minst ongegrond is, om dezelfde redenen als die welke hiervoor zijn uiteengezet.

A.3.4. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6912 is afgeleid uit de schending, door artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017, van artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, doordat de uitzondering voor bewakingsagenten tewerkgesteld bij geassocieerde ondernemingen onvoldoende controle tussen de geassocieerde ondernemingen waarborgt. De verzoekende partijen verwijzen hierbij naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Bovendien is het volgens verzoekende partijen onduidelijk hoe die uitzondering in de praktijk moet worden

toegepast. De uitzondering voor geassocieerde ondernemingen dient in werkelijkheid enkel ter bescherming van de grote bewakingsondernemingen, ten koste van kleine bedrijven, die nochtans net beter op de hoogte zijn van de activiteiten van hun bewakingsagenten.

In het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6912 klagen de verzoekende partijen aan dat de uitzondering voor geassocieerde ondernemingen niet ver genoeg gaat, en ten onrechte andere samenwerkingsverbanden uitsluit. Daarnaast voeren de verzoekende partijen aan dat een associatie, op basis van het vennootschapsrecht, niet voldoende onderlinge controle toelaat. Die uitzondering is bijgevolg niet pertinent en onevenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstelling. In ondergeschikte orde klagen de verzoekende partijen aan dat de uitzondering zich volgens hen beperkt tot geassocieerde vennootschappen, en derhalve niet toegankelijk is voor ondernemingen die geen vennootschappen zijn.

Het vierde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6912 heeft betrekking op de beperking van de uitzondering op de onverenigbaarheid tot geassocieerde ondernemingen. De verzoekende partijen klagen aan dat die uitzondering niet van toepassing is op ondernemingen die op een andere manier verbonden zijn. Zij verwijzen daarbij naar het gemeen vennootschapsrecht.

A.3.5. De Ministerraad antwoordt op die drie onderdelen dat de uitzondering toelaat dat binnen geassocieerde ondernemingen het personeel flexibel wordt ingezet, en tegelijk waarborgt dat de geassocieerde ondernemingen voldoende controle kunnen uitoefenen om te vermijden dat hun personeel buiten hun medeweten optreedt in de uitgaanssector. De Ministerraad voert daarenboven aan dat het middel tegenstrijdig is, aangezien de verzoekende partijen beweren dat de onverenigbaarheid te streng is, en tegelijk de uitzonderingen op die onverenigbaarheid aanvechten omdat zij onvoldoende de controle tussen de betrokken ondernemingen zouden waarborgen. Voor het overige verwijst de Ministerraad naar zijn antwoord op het eerste onderdeel, en benadrukt hij dat het middel veel onduidelijkheden bevat, in het bijzonder met betrekking tot de relevantie van de vennootschapsrechtelijke redenering die wordt ontwikkeld.

#### *Wat betreft het eerste middel in de zaak nr. 6916*

A.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6916 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet en artikel 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest. Zij klagen aan dat de bestreden bepaling op twee manieren discriminerend is.

Ten eerste mogen bewakingsagenten die werken voor een bewakingsonderneming die enkel in het uitgaansmilieu actief is, niet tegelijk worden ingezet voor andere bewakingsactiviteiten buiten het uitgaansmilieu, terwijl dit wel het geval is voor bewakingsagenten die andere bewakingsactiviteiten uitvoeren.

Ten tweede mogen bewakingsagenten die werken voor een bewakingsonderneming die enkel in het uitgaansniveau actief is, niet tegelijk worden ingezet voor bewakingsactiviteiten buiten het uitgaansmilieu, terwijl bewakingsagenten die werken voor een onderneming die naast het uitgaansmilieu ook vergund is voor andere activiteiten, of geassocieerd is met een onderneming met een dergelijke vergunning, wel voor andere bewakingsactiviteiten kunnen worden ingezet.

A.4.2. De verzoekende partijen voeren aan dat die verschillen in behandeling niet adequaat zijn voor het bereiken van de aangevoerde doelstelling, namelijk het bevorderen van de betrouwbaarheid van de volledige private veiligheidssector. De bewakingsagenten in het uitgaansmilieu beantwoorden aan dezelfde strenge eisen als de andere bewakingsagenten, en hun de toegang tot andere bewakingsactiviteiten ontzeggen, wijzigt hun betrouwbaarheid niet. De bestreden onverenigbaarheid draagt enkel bij tot de bescherming van de ondernemingen die niet actief zijn in het uitgaansmilieu, terwijl de wetgever beweert de betrouwbaarheid van de volledige sector te willen bevorderen.

De verzoekende partijen klagen daarenboven aan dat de informatie waarop de wetgever zich baseert omtrent de mogelijke criminele activiteiten in het uitgaansmilieu, niet publiek toegankelijk is. Indien die criminele activiteiten al bewezen zouden zijn, zien de verzoekende partijen niet in waarom de wetgever dan niet eveneens erin voorziet dat andere personen tewerkgesteld in het uitgaansmilieu, evenmin bewakingsactiviteiten mogen uitoefenen. Bovendien is het niet aangetoond dat het feit dat een werkgever op de hoogte is van de

activiteiten van een bewakingsagent in meerdere sectoren, waarborgt dat er geen criminele invloeden worden uitgeoefend. Dit geldt des te meer nu de wetgever niet voorzien heeft in bijkomende maatregelen om de bewakingsondernemingen tot een grondige controle te verplichten.

Tot slot voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden onverenigbaarheid niet noodzakelijk is, en sommen zij een aantal mogelijke maatregelen op die volgens hen volwaardige maar minder ingrijpende alternatieven vormen.

Om al die redenen is de bestreden onverenigbaarheid niet alleen discriminerend, maar beperkt zij eveneens de vrije keuze van de beroepsactiviteit van de bewakingsagenten, een recht dat hun nochtans wordt gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet.

A.4.3. De Ministerraad antwoordt dat de bestreden onverenigbaarheid een legitieme doelstelling nastreeft : vermijden dat personeelsleden van betrouwbare ondernemingen, zonder dat die ondernemingen hiervan op de hoogte zijn, werken in de uitgaanssector, waarvan is aangetoond dat er een aanzienlijk risico op criminele beïnvloeding bestaat. Door de onverenigbaarheid te richten op de betrokken agenten, en niet op de betrokken bedrijven, wordt niet alleen de reputatie van betrouwbare bedrijven gevrijwaard, maar wordt eveneens de mogelijkheid gecreëerd om de betrokken agenten aan bijkomende regels te onderwerpen. Volgens de Ministerraad tonen de verzoekende partijen niet aan dat de bestreden onverenigbaarheid niet bijdraagt aan het bereiken van die doelstellingen.

#### *Wat betreft het tweede middel in de zaak 6916*

A.5.1. Het tweede middel in de zaak 6916 is afgeleid uit de schending van het recht om een beroepsactiviteit naar keuze uit te oefenen, gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest. Vóór de invoering van de bestreden onverenigbaarheid kon iedere bewakingsagent, actief in het uitgaansmilieu, zonder problemen voor verschillende ondernemingen andere activiteiten uitoefenen, behoudens beperkte uitzonderingen. Door de invoering van de bestreden onverenigbaarheid moeten bewakingsagenten die niet voldoen aan de bestreden bepaling, van de ene dag op de andere kiezen tussen hun activiteiten, en verliezen zij derhalve een deel van hun tewerkstelling en de bijbehorende verloning. Die aanzienlijke vermindering van hun recht op vrije uitoefening van hun beroepsactiviteit is niet verantwoord of noodzakelijk, om de redenen die werden uiteengezet bij het eerste middel.

A.5.2. De Ministerraad stelt vast dat het tweede middel in grote mate overeenstemt met het eerste. De Ministerraad benadrukt dat er geen sprake is van een aanzienlijke vermindering inzake de bescherming van een grondrecht. De behoefte om de openbare orde en de fysieke integriteit van de burgerbevolking te waarborgen, verantwoordt de betrokken maatregelen.

- B -

#### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. De wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : de wet van 2 oktober 2017) vervangt de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid in haar geheel en heeft tot doel de bestaande regelgeving omtrent private veiligheid te moderniseren :

« De nieuwe wet zal volgende activiteitendomeinen behandelen : private bewaking, alarmen en alarmsystemen, camerasystemen, adviesverlening inzake veiligheid, veiligheid bij openbare vervoersmaatschappijen, maritieme veiligheid en opleiding in die domeinen.

Voor de uitoefening van deze domeinen kunnen ondernemingen die diensten aan derden aanbieden of interne diensten van organisaties vergund worden. Het personeel dat ze inzetten is voornamelijk onderworpen aan veiligheids- en opleidingsvoorwaarden.

Door middel van pro-actieve controle onder de vorm van vergunningsstelsels en identificatiekaarten voor personeel alsook door reactieve controle op de naleving van de wet beoogt de regering de betrouwbaarheid, de kwaliteit van de diensten en het respect voor de rechtsstaat te waarborgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/001, p. 3).

B.1.2. Hoofdstuk 4 van de wet van 2 oktober 2017 heeft betrekking op de personen betrokken bij de private veiligheid. Krachtens artikel 60 van die wet is dat hoofdstuk van toepassing op de volgende personen :

« 1° de personen die de werkelijke leiding hebben in een onderneming of een interne dienst;

2° de personen die zonder de werkelijke leiding te hebben in een onderneming, hetzij zitting hebben in de raad van bestuur van een onderneming, hetzij de controle uitvoeren over een onderneming in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen;

3° de personen belast met het uitoefenen van de activiteiten behorend tot het toepassingsgebied van deze wet, bedoeld onder hoofdstuk 2, afdeling 2;

4° de personen, belast met de commerciële relaties met de klanten van een onderneming;

5° de lesgevers en cursuscoördinatoren van opleidingsinstellingen;

6° de personen die voor een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst een andere functie uitoefenen dan deze die in dit artikel, onder 1° tot en met 5°, beoogd worden ».

B.1.3. De voorwaarden waaraan die personen moeten voldoen, worden in artikel 61 opgesomd :

« De personen, bedoeld in artikel 60, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° niet veroordeeld geweest zijn, zelfs niet met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek of tot een gelijkaardige straf in het buitenland behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer;

2° onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of van de Zwitserse Bondsstaten [lees : Bondsstaat en] hun hoofdverblijfplaats hebben in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of in de Zwitserse Bondsstaat;

3° niet tegelijkertijd lid zijn van een politiedienst of een inlichtingendienst, noch een functie hebben in een penitentiaire instelling, noch activiteiten uitoefenen van privédetective, van wapen- of munitiefabrikant of -handelaar of enige andere werkzaamheid uitoefenen die, doordat ze wordt uitgeoefend door dezelfde persoon die ook een functie uitoefent in de sector van de private of bijzondere veiligheid, een gevaar kan opleveren voor de in- of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde;

4° voldoen aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en beroepservaring;

5° minstens achttien jaar oud zijn;

6° beantwoorden aan het profiel, zoals bedoeld in artikel 64;

7° voldoen aan de voorwaarden inzake psychotechnisch onderzoek;

8° niet geschrapt zijn uit het Rijksregister van natuurlijke personen zonder nieuw adres achter te laten;

9° in de afgelopen drie jaar niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een beslissing waarbij werd vastgesteld dat zij aan de veiligheidsvoorwaarden, bedoeld onder 6°, niet voldeden;

10° niet tegelijkertijd deel uitmaken van een onderneming of van een interne dienst, vergund voor de uitoefening van bewakingsactiviteit 'bewaking uitgaansmilieu' en van een andere niet-geassocieerde onderneming of interne dienst die vergund is voor andere activiteiten;

11° in de afgelopen drie jaar geen lid geweest zijn van de inlichtingendiensten of van die politiediensten waarbij het onmiddellijk erna uitoefenen van een functie in de private veiligheid een gevaar oplevert voor de Staat of voor de openbare orde ».

B.1.4. Het profiel waaraan de personen, vermeld in artikel 60, krachtens artikel 61, 6°, moeten beantwoorden, wordt verder geconcretiseerd in artikel 64, en bevat de volgende elementen :

« 1° respect voor de grondrechten en de rechten van de medeburgers;

2° integriteit, loyaliteit en discretie;

3° een incasseringsvermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden en het vermogen om zich daarbij te beheersen;

4° afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu;



5° respect voor de democratische waarden;

6° de afwezigheid van risico voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde ».

B.1.5. Artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017 voert een onverenigbaarheid in voor personen, zoals vermeld in artikel 60, die deel uitmaken van een onderneming of van een interne dienst, vergund voor de uitoefening van bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu ».

B.1.6. Volgens de verzoekende partijen houdt die onverenigbaarheid in dat die personen geen deel mogen uitmaken van een andere niet-geassocieerde onderneming of interne dienst die vergund is voor andere activiteiten, zelfs indien die onderneming of interne dienst eveneens beschikt over een vergunning voor de bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu ». Volgens de Ministerraad is de onverenigbaarheid niet van toepassing indien de andere niet-geassocieerde onderneming of interne dienst eveneens vergund is voor die bewakingsactiviteit.

B.1.7. Krachtens artikel 2 van dezelfde wet, wordt het « uitgaansmilieu », alsook zijn verschillende componenten, als volgt gedefinieerd :

« [...] »

11° dansgelegenheid : een gelegenheid waarvan uit de materiële organisatie van de plaats, of de bekomen toestemmingen of vergunningen, of het maatschappelijk doel of de handelsactiviteit van de natuurlijke of rechtspersoon die ze uitbaat, of de organisatie van de gebeurtenis, of de publicatie of de aankondiging ervan, blijkt dat ze door de organisator of de beheerder hoofdzakelijk bestemd is om te dansen;

12° gewoonlijke dansgelegenheid : een plaats die gewoonlijk onder meer bestemd is als dansgelegenheid;

13° occasionele dansgelegenheid : een plaats waar de organisator sporadisch een dansgelegenheid organiseert;

14° uitgaansmilieu : cafés, bars, kansspelinrichtingen en dansgelegenheden;

15° evenement : gebeurtenis van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, commerciële of sportieve aard, met uitzondering van occasionele dansgelegenheden en met inbegrip van festivals, met een tijdelijk karakter waarbij publiek aanwezig is ».

B.1.8. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de onverenigbaarheid werd ingevoerd om bewakingsondernemingen te beschermen tegen criminele invloeden uit het uitgaansmilieu :

« De regering opteert in dit ontwerp voor een onverenigbaarheid tussen een functie binnen een vergunde onderneming of interne dienst voor de uitoefening van de bewakingsactiviteit ‘ bewaking uitgaansmilieu ’ en een functie binnen een andere, niet-geassocieerde onderneming, of binnen een andere interne dienst. De plaatsen waar bewakingsactiviteiten in het uitgaansmilieu worden uitgeoefend, zijn inderdaad vaak beïnvloed door het crimineel milieu, die deze plaatsen aanziet als lucratief in het kader van drugs- en andere trafieken. Deze onverenigbaarheid vermijdt dat werknemers van gereputeerde ondernemingen zonder medeweten van hun werkgever ook actief zijn in dit gevoelige milieu.

Deze onverenigbaarheid geldt evenwel niet in het geval dat de twee betrokken ondernemingen geassocieerd zijn. In dit geval maken de geassocieerde ondernemingen deel uit van dezelfde economische groep en moeten de personeelsmiddelen flexibel ingezet kunnen worden door de verschillende ondernemingen van de groep, zelfs al is uiteraard een verschillende identificatiekaart voor elke onderneming vereist. Aangezien de ondernemingen geassocieerd zijn, zal de uitoefening van activiteiten in het uitgaansmilieu bovendien niet gebeuren zonder medeweten van de onderneming die de persoon inzet voor andere bewakingsactiviteiten. De werkgever zal aldus kunnen zorgen voor de nodige omkadering en controle van de betrokken bewakingsagent, wat de risico's op invloed van het crimineel milieu zal beperken of het mogelijk zal maken om dit te verhelpen. Er dient op te worden gewezen dat de betrokken ondernemingen er alle belang bij zullen hebben om de vereiste omkaderingsmaatregelen te nemen, gelet op het risico op aantasting van de reputatie en het risico dat de onderneming aansprakelijk wordt gesteld indien de situatie ontspoot » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 42-43).

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

#### *Wat betreft het belang*

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in beide zaken.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Alle verzoekende partijen in de zaak met nr. 6912, behoudens de eerste, zijn bewakingsondernemingen en doen blijken van het vereiste belang. De bestreden bepalingen hebben een invloed op de manier waarop zij hun personeelsleden kunnen aanwerven en inzetten. Als bewakingsagent actief in het uitgaansmilieu wordt ook de derde verzoekende partij in de zaak nr. 6916 rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen. Bijgevolg doet ook zij blijken van het vereiste belang.

B.2.4. Er is derhalve geen aanleiding om na te gaan of de andere verzoekende partijen over het vereiste belang beschikken.

De exceptie wordt verworpen.

*Wat betreft de omvang van de beroepen*

B.3.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6912 vorderen onder andere de vernietiging van artikel 2, 11° tot 15°, van de wet van 2 oktober 2017.

Uit de uiteenzetting van het enige middel blijkt dat de grieven uitsluitend betrekking hebben op de toepassing van die bepalingen in het kader van de onverenigbaarheid die wordt opgelegd in artikel 61, 10°, van deze wet.

Het Hof beperkt bijgevolg zijn onderzoek van het enige middel in de zaak nr. 6912 in die mate.

B.3.2. De Ministerraad voert aan dat het enige middel in de zaak nr. 6912, voor zoverre het is afgeleid uit een schending van de vrijheid van ondernemen, in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en met de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet ontvankelijk is omdat niet blijkt uit het verzoekschrift op welke wijze die bepalingen geschonden zouden zijn. De Ministerraad betwist om dezelfde reden de ontvankelijkheid van het eerste middel in de zaak nr. 6916, in zoverre het is afgeleid uit een schending van artikel 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest. Tot slot voert de Ministerraad aan dat het verzoekschrift in de zaak nr. 6912 talrijke onduidelijkheden en incoherenties bevat.

B.3.3. Krachtens artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient het verzoekschrift een uiteenzetting van de feiten en de middelen te bevatten.

Om te voldoen aan de vereisten van het voormelde artikel 6 moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden. Die vereisten zijn ingegeven, enerzijds, door de noodzaak voor het Hof vanaf het indienen van het verzoekschrift in staat te zijn de juiste draagwijdte van het beroep tot vernietiging te bepalen en, anderzijds, door de zorg om aan de andere partijen in het geding de mogelijkheid te bieden op de argumenten van de verzoekende partijen te antwoorden, waartoe een duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de middelen onontbeerlijk is.

Die bepaling vereist derhalve dat de verzoekende partijen aangeven welke de artikelen of de onderdelen ervan zijn die volgens hen een schending uitmaken van de in de middelen uiteengezette normen waarvan het Hof de naleving verzekert.

Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift, inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het beperkt derhalve zijn onderzoek tot die onderdelen van de bestreden bepalingen waarvan wordt uiteengezet in welk opzicht zij de in de middelen aangevoerde referentienormen zouden schenden en tot die referentienormen waarvan wordt uiteengezet in welk opzicht ze zouden zijn geschonden.

#### *Ten gronde*

B.4.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6916 is onder andere afgeleid uit de schending, door artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling bewakingsagenten verhindert tegelijkertijd deel uit te maken van een onderneming of van een interne dienst vergund voor de uitoefening van bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu » en van een andere niet-geassocieerde

onderneming of interne dienst die vergund is voor andere activiteiten, terwijl bewakingsagenten die niet in het uitgaansmilieu actief zijn, wel deel kunnen uitmaken van verschillende ondernemingen of interne diensten.

B.4.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.3. Zoals is vermeld in B.1.8, wou de wetgever, met de bestreden onverenigbaarheid, onder meer de betrouwbaarheid van de volledige sector verhogen en zodoende de openbare orde beschermen en de fysieke integriteit van de bevolking waarborgen. De Ministerraad voert aan dat uit het evaluatieverslag met betrekking tot de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid is gebleken dat ondernemingen en hun personeelsleden die actief zijn in het uitgaansmilieu, een aanzienlijk groter risico hebben op beïnvloeding vanwege criminele organisaties.

B.4.4. De wet van 2 oktober 2017 verhindert niet dat ondernemingen of interne diensten, naast hun vergunning voor de bewaking in het uitgaansmilieu, eveneens beschikken over vergunningen voor andere bewakingsactiviteiten. De bestreden onverenigbaarheid verhindert evenmin dat personen tewerkgesteld in de bewaking in het uitgaansmilieu, voor dezelfde onderneming bewakingsactiviteiten uitoefenen in andere sectoren. De bestreden onverenigbaarheid is derhalve niet pertinent ten aanzien van de in B.4.3 vermelde doelstelling.

B.5.1. De wetgever wou eveneens de reputatie beschermen van ondernemingen die op geen enkele wijze actief zijn in de bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu », door te vermijden dat hun personeel actief is in de bewaking in het uitgaansmilieu, zonder dat die ondernemingen daarvan op de hoogte zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 42-43).

B.5.2. Krachtens artikel 45 van de wet van 2 oktober 2017 nemen alle ondernemingen of interne diensten, en de personen die er de werkelijke leiding van hebben, alle voorzorgsmaatregelen en verrichten zij de nodige controles opdat hun personeelsleden of de personen die voor hun rekening werken, in de uitoefening van hun functie, de wetten in het algemeen en de voormelde wet en haar uitvoeringsbesluiten in het bijzonder naleven. Zowel ondernemingen en interne diensten vergund voor de bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu » als ondernemingen of interne diensten vergund voor andere bewakingsactiviteiten, zijn bijgevolg verplicht te waarborgen dat hun personeelsleden of de personen die voor hun rekening werken, beantwoorden aan het profiel zoals bepaald in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017.

Wat in het bijzonder de bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu » betreft, kunnen bewakingsagenten, krachtens artikel 126 van dezelfde wet, hun functie bij de toegang of de uitgang van de plaatsen in het uitgaansmilieu, met uitzondering van occasionele dansgelegenheden, bovendien slechts uitoefenen voor zover zijzelf middels camerabeelden identificeerbaar zijn en de handelingen die zij stellen op een herkenbare wijze plaatsvinden in het gezichtsveld van bewakingscamera's waarvan de beelden worden geregistreerd en bewaard.

B.5.3. De in B.5.2 vermelde doelstelling verantwoordt niet dat personen die voldoen aan alle opgelegde voorwaarden, die werken voor vergunde ondernemingen die eveneens voldoen aan alle wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van de vereiste vergunningen, en die tijdens het uitvoeren van hun activiteiten in het uitgaansmilieu, in vele gevallen onderworpen zijn aan camerabewaking, worden verhinderd tegelijkertijd deel uit te maken van een onderneming of van een interne dienst vergund voor de uitoefening van bewakingsactiviteit « bewaking uitgaansmilieu » en van een andere niet-geassocieerde onderneming of interne dienst die vergund is voor andere activiteiten.

B.5.4. Het eerste middel in de zaak nr. 6916 is gegrond.

Artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017 dient te worden vernietigd.

B.6. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 61, 10°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen