

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.829 van 9 februari 2012
in de zaak A. 202.459/VII-38.300.**

In zake : 1. de BVBA REKA SECURITY
 2. Zylkyf REKA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Emmanuel Jacobowitz
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 november 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 september 2011 waarbij de vergunning van de BVBA Reka Security voor het exploiteren van een bewakingsonderneming wordt ingetrokken zonder terugwerkende kracht.

De vordering strekt er eveneens toe de verwerende partij te horen veroordelen "tot teruggave van de identificatiekaarten op naam van de eerste verzoekende partij, op straffe van een dwangsom van 1000 € per dag dat zij hiertoe in gebreke blijft".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 februari 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij is een bewakingsonderneming die op grond van een vergunning van 16 oktober 2008 de volgende activiteiten mag uitoefenen :

- toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen met uitsluiting van mobiele bewaking en interventie na alarm;

- toezicht op en controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet voor het publiek toegankelijke plaatsen met uitsluiting van bewakingsagenten op werkposten die een café- of dansgelegenheid uitmaken en winkelinspecteurs.

Voormelde vergunning werd verleend voor een termijn van vijf jaar.

De tweede verzoeker is de enige zaakvoerder van de bewakingsonderneming.

3.2. Met een aangetekende brief van 27 mei 2011 wordt aan de eerste verzoekende partij meegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken overweegt om haar vergunning in te trekken. Aan de eerste verzoekende partij wordt verweten dat zij haar verplichtingen als werkgever ten aanzien van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna : RSZ) en het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking niet nakomt en dat zij BTW-schulden heeft.

3.3. Met een brief van 21 juni 2011 antwoordt de raadsman van de eerste verzoekende partij dat de achterstallen bij de betaling van de sociale zekerheidsbijdragen te wijten waren aan financiële moeilijkheden tijdens de opstartfase van de onderneming, maar dat die schulden inmiddels aangezuiverd werden. De tweede verzoeker bevestigt dit tijdens een hoorzitting op 8 augustus 2011.

3.4. Met het thans bestreden besluit van 27 september 2011 wordt de vergunning van de eerste verzoekende partij voor het exploiteren van een bewakingsonderneming zonder terugwerkende kracht ingetrokken. De motivering van dit besluit luidt als volgt :

"Overwegende dat artikel 5, eerste lid, 8° stelt dat het leidinggevend personeel van een bewakingsonderneming dient te voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden, noodzakelijk voor een leidinggevende en uitvoerende

functie, en geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, raken aan het vertrouwen in de betrokkene doordat hij zijn maatschappelijke verplichtingen als ondernemer of als leidinggevende in een onderneming niet nakomt, of omdat deze feiten een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie of een tegenindicatie van het gewenste profiel, zoals bedoeld in artikel 7, § 1bis, uitmaken;

Overwegende dat artikel 7 van de wet bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken, teneinde haar appreciatiebevoegdheid in het kader van de beoordeling van de naleving van de veiligheidsvoorwaarden uit te oefenen, kan beschikken over inlichtingen van gerechtelijke en bestuurlijke aard, alsook beroepsdeontologische gegevens, die haar toelaten te beoordelen of de betrokkene, benevens de minimale objectieve wettelijke voorwaarden, ook voldoet aan de veiligheidsvereiste, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8° van de wet;

Overwegende dat de Minister van Binnenlandse Zaken de actieve plicht heeft om de nodige kennis te verwerven over alle relevante feitelijke gegevens die haar beslissing kunnen beïnvloeden. Van de Minister wordt immers verwacht dat zij haar beslissing afweegt aan de hand van feiten waarvan zij zich een duidelijke voorstelling heeft kunnen vormen, die zij op hun overeenstemming met de werkelijkheid heeft kunnen onderzoeken en die zij aan een waardering onderworpen heeft. In geval de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik maakt van haar discretionaire macht om de betrokkene de toegang tot de bewakingssector te ontzeggen, moet de beslissing bijzonder goed gestaafd zijn. De beslissing moet formeel en materieel gemotiveerd zijn en de motieven dienen afdoende te zijn. Dit betekent dat de feiten en de rol van betrokkene erin afdoende moeten vaststaan en dat de feiten dermate zwaarwichtig moeten zijn dat zij - naar recht en redelijkheid - een weigering van de toegang tot de private veiligheidssector verantwoorden;

Het is dan ook uitermate essentieel dat alle gekende feiten en gegevens die een negatief licht kunnen werpen op de betrokkene, nauwkeurig en gedetailleerd ter kennis van de Minister worden gebracht. Meer nog, bij gebrek aan nauwkeurig en gedetailleerde informatie, kan de Minister ertoe gebracht worden vergunningen af te leveren of te laten behouden aan personen die een ernstig veiligheidsrisico inhouden.

Overwegende dat de Arbeidsauditeur te Brussel dd. 11 mei 2011 een ongunstig advies heeft uitgebracht lastens REKA SECURITY BVBA en haar zaakvoerder Zylkyf REKA, dat er uit de info van de Arbeidsauditeur blijkt dat er 5 vonnissen zijn uitgesproken achtereenvolgens op 23 oktober 2009, 26 april 2010, 24 september 2010, 24 september 2010 en 11 februari 2011 door de Arbeidsrechtbank van Brussel wegens het niet nakomen van de geldelijke verplichtingen ten aanzien van het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Dat de Arbeidsauditeur te Brussel zich bijgevolg genoodzaakt voelde om een ongunstig advies uit te brengen ten aanzien van zowel de onderneming REKA SECURITY BVBA als haar zaakvoerder de heer Zylkyf REKA. Dat dit advies weliswaar niet bindend is, maar toch geniet van een groot moreel gezag en bijgevolg ook bij voorkeur gevolgd dient te worden;

Overwegende dat in het verweerschrift van 21 juni 2011 het volgende

wordt gesteld:

- dat tijdelijke financiële problemen, zoals late betalingen door klanten, aan de basis zouden liggen van het niet-betalen van de geldelijke verplichtingen ten aanzien van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking;
- dat deze financiële problemen direct verbonden waren aan het opstarten van de onderneming en dat deze geen actueel probleem meer vormen;
- dat de onderneming zelfs jaar na jaar meer winst maakt zoals uit het activiteitenrapport van 30/12/2010 zou moeten blijken;
- dat uit de overgemaakte attesten moet blijken dat de onderneming op dit ogenblik geen uitstaande schulden meer heeft bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking en bij de BTW;

Echter, overwegende dat artikel 5, eerste lid, 8° van de wet bepaalt dat een leidinggevend persoon geen feiten mag gepleegd hebben die raken in het vertrouwen in betrokkene doordat hij zijn maatschappelijke verplichtingen als ondernemer of leidinggevende in een onderneming niet nakomt, of omdat deze feiten een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie of een tegenindicatie van het gewenste profiel, zoals bedoeld in artikel 7, § 1bis, uitmaken.

Dat het herhaaldelijk niet betalen van de verschuldigde bijdragen ontegensprekelijk wijst op het niet-nakomen van de maatschappelijke verplichtingen als ondernemer en dat dit gegeven dus zeker raakt aan het vertrouwen in betrokkene als enige zaakvoerder en tevens als leidinggevend persoon van een bewakingsonderneming. Dat van een ondernemer immers verwacht mag worden dat deze alle nodige voorzorgen neemt om onder meer zijn verplichtingen jegens de betrokken instanties na te komen;

Overwegende dat bovendien in het verweer zelf wordt toegegeven dat er vijf vonnissen lastens de onderneming REKA SECURITY BVBA werden uitgesproken door de Arbeidsrechtbank voor niet-betaling van achterstallige bijdragen. Dat dit gegeven niet betwist kan worden. Dat het systematisch karakter van deze wanbetalingen ontegensprekelijk wijst op een wanbeheer van de heer Zylkyf REKA die als zaakvoerder van de onderneming de eindverantwoordelijkheid draagt voor het nakomen van de verplichtingen waaraan de onderneming gehouden is. Het feit dat het laatste vonnis handelt over verschuldigde bijdragen vanaf 3 november 2010 maakt de stelling in het verweer, namelijk dat de niet-betaling zuiver dient gezien te worden als tijdelijke financiële moeilijkheden bij de oprichting van de onderneming, ongeloofwaardig.

Dat de wetgever onder meer als voorbeeld van een tekortkoming van een ondernemer aan zijn maatschappelijke verplichtingen stelt: het herhaaldelijk zijn veroordeeld wegens inbreuken op de sociale wetgeving (M.v.T. bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (I), Parl. St. Kamer 2008-2009, nr. 1808/001, 150), Dat de heer Zylkyf REKA dus zijn maatschappelijke verplichtingen niet heeft nagekomen en dus niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8° van de bewakingswet;

Dat van de zaakvoerder van een bewakingsonderneming verwacht wordt

dat deze alle geldelijke verplichtingen waarmee de onderneming geconfronteerd wordt, ook effectief nakomt. Dat, gelet op de wanbetalingen mbt het Fonds voor Bestaanszekerheid, de BTW en de RSZ - die nochtans wettelijk bepaald en bijgevolg verplicht moeten worden betaald, blijkt dat de heer Zylkyf REKA net het tegenovergestelde heeft bewezen door deze verschillende schuldeisers niet tijdig de verschuldigde bedragen over te maken.

Dat het niet betalen van RSZ-bijdragen, Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking-bijdragen en BTW-bijdragen, ondanks laattijdige regularisaties, raken in het vertrouwen dat de overheid zou moeten hebben in de heer Zylkyf REKA en regelrecht in strijd is met de beroepsdeontologie en de correcte en zorgvuldige houding die verwacht wordt van de (in casu enige) zaakvoerder van een bewakingsonderneming;

Dat het aangehaalde argument in het verhoor dd. 18 augustus 2011 dat het langdurig uitblijven van betalingen van de klanten van de onderneming onder andere aan de basis zouden liggen van deze financiële moeilijkheden niet als bewezen kan beschouwd worden aangezien er geen enkel bewijsstuk (zoals verstuurde aangetekende zendingen naar de klant) door de onderneming werd overgemaakt waaruit dit kan blijken.

Dat bovendien van een onderneming verwacht wordt dat ze, zelfs als deze in financieel moeilijke papieren zit, er prioritair voor zorgt dat haar maatschappelijke verplichtingen worden nagekomen en dus de verplichte bijdragen worden betaald;

Dat het verweer en de overgemaakte stukken in deze geen afbreuk kan doen aan de vastgestelde nalatigheid van de heer Zylkyf REKA om zijn verplichtingen als ondernemer en zaakvoerder op verschillende tijdstippen na te komen. Dat de uitstaande schuld op de rekening courant bij de BTW trouwens maar werd betaald op 9 juni 2011, zijnde na het ontvangen van de het schrijven betreffende een eventuele intrekking van de administratie dd. 27 mei 2011. De heer Zylkyf REKA heeft tevens bevestigd op zijn verhoor dd. 08/08/2011 dat deze betaling heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het schrijven van de administratie op 27 mei 2011.

Dat deze feiten zich inderdaad afspeelden in het verleden, doch dat moeilijk kan beweerd worden dat de periode oktober 2009 - februari 2011 tot een ver verleden behoren Dat deze feiten bijgevolg zeer zeker recent genoeg zijn om er rekening mee te houden;

Dat de verschafte informatie tijdens het verhoor dd. 8/8/2011 betreffende andere niet-nader genoemde ondernemingen die nog grotere schulden zouden hebben dan REKA SECURITY BVBA in het kader van deze beslissing niet relevant is aangezien andere ondernemingen hier niet ter discussie staan en deze informatie bovendien te vaag is om verder gevolg te kunnen aan geven;

Overwegende dat het gegeven dat de aangehaalde veroordelingen betaald zouden zijn, geen afbreuk doen aan de veroordelingen zelf, maar louter een logisch gevolg moeten zijn van de verrichte gerechtelijke uitspraken.

Overwegende dat uit de feiten blijkt dat het risico bestaat en zeer reëel is dat de zaakvoerder Zylkyf REKA in de nabije toekomst opnieuw zou verzaken aan het nakomen van zijn maatschappelijke verplichtingen indien er opnieuw (tijdelijke) financiële problemen zouden opduiken.

Dat ik, gelet op bovenstaande overwegingen, bijgevolg van oordeel ben dat

de heer Zylkyf REKA niet voldoet aan artikel 5, eerste lid, 8° van de bewakingswet gezien hij zijn maatschappelijke verplichtingen als ondernemer en leidinggevend personeelslid niet heeft nagekomen.

Dat de heer Zylkyf REKA de enige zaakvoerder betreft van de onderneming REKA SECURITY BVBA en deze dus niet beantwoordt aan de voorwaarden voor het uitoefenen van een leidinggevende functie binnen een onderneming. Dat bij gebrek aan een zaakvoerder dewelke voldoet aan de wettelijke uitoefeningsvoorwaarden er bijgevolg niet voldaan wordt aan de objectieve minimumvoorwaarden om een vergunning toe te kennen.

Overwegende dat de overheid traditioneel de eindverantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van de openbare orde en de veiligheid van de burgers. Wanneer private ondernemingen activiteiten gaan uitoefenen die in het algemeen belang aan de publieke sector toegeschreven worden, dan kan dit slechts onder voorwaarden en mits een grondige controle gedoogd worden. De bewakingswet beoogt dan ook de activiteiten van de private veiligheidssector te reglementeren.

Zo dient de Minister van Binnenlandse Zaken er over te waken dat enkel professionele en betrouwbare personen en ondernemingen bewakingsactiviteiten kunnen uitoefenen aangezien deze activiteiten de openbare orde raken;

Het nadeel dat betrokkene dreigt te lijden bij een intrekken van zijn vergunning als bewakingsonderneming is dan ook ondergeschikt aan het nadeel en het risico dat de burger en de maatschappij in het algemeen dreigt te ondergaan indien betrokkene gelegitimeerd blijft om bewakingsactiviteiten te blijven uitoefenen;

Overwegende dat de bevolking van de Minister van Binnenlandse Zaken mag verwachten dat zij bij de beoordeling omtrent een uitbreiding van de vergunning de nodige voorzorgen aan de dag legt en blijk geeft van behoorlijk bestuur. Dit houdt in dat de Minister zijn discretionaire bevoegdheid mag aanwenden en de vergunning kan intrekken indien er voldoende negatieve elementen aanwezig zijn om dit te rechtvaardigen;

Overwegende dat de wetgever het voorbehouden van de toegang tot de private veiligheidssector aan professioneel betrouwbare personen als hoofddoelstelling voorop stelde; dat de wetgever beoogde zeker te stellen dat private ondernemingen die bewakingsactiviteiten uitvoeren - activiteiten die traditioneel aan de overheid toevertrouwd werden - hun activiteiten uitvoeren met inachtneming van de vigerende rechtsregels en normen;

Overwegende dat de burger van de Minister van Binnenlandse Zaken mag verwachten dat hij de nodige voorzorgen aan de dag legt bij de beoordeling van een dossier; Dit houdt in dat hij in het kader van deze aanvraag ook nagaat of het leidinggevend personeel (nog steeds) over de vereiste ingesteldheid en bekwaamheid beschikt om de bewakingsonderneming in overeenstemming met de letter en de geest van de wet te leiden. Dat dit net getuigt van behoorlijk bestuur. Dat dit inhoudt dat de Minister zijn discretionaire bevoegdheid mag aanwenden en van mening kan zijn dat het niet verantwoord is om personen verder toe te laten een leidinggevende functie op te nemen wanneer zij in het verleden hun maatschappelijke verplichtingen niet hebben nagekomen en niet beantwoorden aan de beroepsdeontologie;

Overwegende dat, gelet op het voorgaande, de voormelde feiten niet verenigbaar zijn met de ingesteldheid die verwacht wordt van personen die een leidinggevende functie waarnemen binnen een bewakingsonderneming;

Overwegende dat uit het voorgaande ook de ernst van de tekortkomingen en gepleegde inbreuken blijkt en dat een intrekking van de vergunning de enige gepaste maatregel betreft".

3.5. De bestreden beslissing wordt met een aangetekende brief van 5 oktober 2011 aan de verzoekende partijen toegezonden. In de begeleidende brief worden de verzoekende partijen verzocht "de identificatiekaarten op naam van de onderneming terug te sturen binnen 14 dagen na ontvangst van onderhavig schrijven".

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernstig middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 5, eerste lid, 8°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : bewakingswet), van artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen in hoofddorde dat het niet-betalen van sociale bijdragen en BTW tot geen enkele sanctie aanleiding kan geven, aangezien het niet gaat om feiten als bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8°, van de bewakingswet, dat de vrijheid van handel en nijverheid wordt geschonden indien het niet tijdig betalen van de bijdragen wordt beschouwd als een inbreuk op de sociale wetgeving die tot de intrekking van de vergunning van de betrokken onderneming kan leiden en dat hierdoor tevens de gelijke behandeling van bewakingsondernemingen en andere beroepsbeoefenaars geschonden zou worden omdat tussen beide een onderscheid zou worden gemaakt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat. Indien de Raad van State echter de zienswijze van de verwerende partij zou volgen, dient volgens de verzoekende partijen de volgende prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof :

"Schendt artikel 5, (eerste lid), 8°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, nu aan geen andere beroepsgroep het recht om het beroep van zijn keuze uit te oefenen kan worden ontzegd louter en alleen om reden van laattijdige betalingen van sociale bijdragen of BTW, in het bijzonder wanneer die laattijdige betalingen tot het verleden behoren ?"

De verzoekende partijen merken voorts op dat er thans geen uitstaande schulden meer zijn en de motieven van de bestreden beslissing bijgevolg niet meer actueel zijn. Zij zijn ook van oordeel dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is, omdat niet blijkt op basis van welke motieven werd beslist om de zwaarste sanctie op te leggen. Tussen de feiten en de opgelegde sanctie zou bovendien een kennelijke wanverhouding bestaan.

5.2. De verwerende partij antwoordt dat zij op grond van de herhaalde veroordelingen wegens inbreuken op de sociale wetgeving kan oordelen dat de zaakvoerder van een onderneming zijn maatschappelijke verplichtingen als ondernemer niet nakomt en bijgevolg niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8°, van de bewakingswet, dat uit artikel 7 van het decreet d'Allarde van 17 maart 1791 niet volgt dat de vrijheid van handel en

nijverheid niet kan beperkt worden door andere wetten indien zulks nodig is voor de openbare orde, rust en veiligheid, dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet evenmin werden geschonden aangezien de wetgever een specifieke wetgeving voor bewakingsondernemingen noodzakelijk heeft geacht omdat deze ondernemingen niet enkel puur economische bedrijvigheden uitoefenen, maar hun optreden ook nauw verweven is met de openbare orde en dat er geen aanleiding bestaat om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, aangezien de verzoekende partijen er verkeerdelijk van uitgaan dat er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het onderscheid in behandeling tussen bewakingsondernemingen enerzijds en andere beroepsbeoefenaars anderzijds.

Voorst stelt de verwerende partij dat uit de bestreden beslissing blijkt waarom gekozen werd voor de intrekking van de vergunning, dat zij op grond van artikel 17 van de bewakingswet slechts beschikt over de keuze tussen de schorsing en de intrekking van de vergunning en dat, aangezien de minister van oordeel was dat de enige zaakvoerder niet meer voldoet aan artikel 5, eerste lid, 8°, van de bewakingswet en hij ten vroegste drie jaar na de beslissing opnieuw in aanmerking kan komen voor een leidinggevende functie in een bewakingsonderneming, een schorsing van de vergunning voor een termijn van maximum zes maanden zinloos zou zijn geweest.

Beoordeling

6. Met de bestreden beslissing wordt de vergunning van de BVBA Reka Security ingetrokken omdat de enige zaakvoerder van die onderneming volgens de verwerende partij niet meer voldoet aan de wettelijke voorwaarden om een leidinggevende functie in een bewakingsonderneming uit te oefenen. Aan de zaakvoerder wordt verweten dat de onderneming haar bijdragen voor de RSZ, het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking en de BTW niet tijdig heeft betaald. Volgens de verwerende partij voldoet de zaakvoerder daardoor niet "aan de veiligheidsvoorwaarden, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8° van de bewakingswet".

Volgens artikel 5, eerste lid, 8°, van de bewakingswet moeten de personen die de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor het uitoefenen van een uitvoerende functie en mogen zij geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, raken aan het vertrouwen in de betrokkene doordat hij zijn maatschappelijke verplichtingen als ondernemer of leidinggevende in een onderneming niet nakomt, of omdat deze feiten een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie of een tegenindicatie van het gewenste profiel, zoals bedoeld in artikel 7, § 1bis, uitmaken.

Deze bepaling werd laatst gewijzigd door artikel 231 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I). In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet (Gedr. St., Kamer, 2008-2009, nr. 1608/001, p. 149-150) staat onder meer het volgende te lezen :

"Loutere inlichtingen over het school-, beroeps- of familiaal verleden of het privé-leven, zoals de financiële toestand van de betrokkene, komen in zoverre ze geen repercussies van gerechtelijke of bestuurlijke politie hebben gehad of een beroeps-deontologische fout uitmaken bij de beoordeling derhalve niet in aanmerking. Door deze beperkingen wordt het privé-leven van de betrokkene op een maximale wijze geëerbiedigd, terwijl belangrijke inlichtingen toch kunnen worden in rekening gebracht om het vertrouwen die de overheid in de betrokkene kan hebben voor het uitoefenen van zijn functie, te beoordelen.

Waar hoger reeds de onmogelijkheid is aangegeven om de negatieve feiten waarop de minister zich zou kunnen baseren op te lijsten, wordt in de wet zelf het gewenste profiel waaraan betrokkenen dienen te voldoen, opgenomen. De feiten die in aanmerking kunnen worden genomen dienen zich te beperken tot deze die een contra-indicatie vormen voor het gewenste profiel, die van beroepsdeontologische aard zijn of, voor wat betreft het leidinggevend personeel, een indicatie vormen dat aan de maatschappelijke verplichtingen van de ondernemer (doordat er bijvoorbeeld herhaalde veroordelingen zijn wegens inbreuken op de sociale wetgeving), of het leidinggevend personeel (doordat leidinggevend personeel bijvoorbeeld er onvoldoende op toeziet dat de wetten worden nageleefd door het personeel waarover ze toezicht uitoefenen) niet wordt beantwoord".

In het licht van de specifieke doelstellingen van de

bewakingswet, neemt de Raad van State in de huidige stand van het geding niet aan dat elke (herhaalde) inbreuk op de sociale wetgeving, ongeacht de aard ervan, volstaat om te besluiten dat de persoon die de leiding van de bewakingsonderneming heeft niet aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet.

Met de bewakingswet beoogde de wetgever immers "in de eerste plaats een verbetering van de kwaliteit van de bewakings- en beveiligingsondernemingen en het daarin tewerkgesteld personeel" alsook "elke vorm van machtsoverschrijding of inmenging in de eigenlijke politionele taken (te) voorkomen" (Gedr. St., Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 2 en 3). Om de sector te saneren werd bij de wet van 9 juni 1999 (B.S. 29 juli 1999) een screening van het leidinggevend en uitvoerend personeel ingevoerd teneinde personen te weren "die omwille van gerechtelijke en/of deontologische antecedenten absoluut niet thuishoren in deze dienstverlening" (Gedr. St., Kamer, 1998-1999, nr. 2027/1, 8).

Het toezicht dat de minister van Binnenlandse Zaken in het kader van het veiligheidsonderzoek zowel op het leidinggevend als het uitvoerend personeel van de bewakingsondernemingen uitoefent, heeft aldus tot doel de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen in een sector die nauw met de openbare veiligheid verbonden is. Uit de doelstelling van de wetgever lijkt op het eerste gezicht voort te vloeien dat bij het onderzoek van de veiligheidsvoorwaarden inbreuken op de sociale wetgeving slechts in aanmerking genomen mogen worden voor zover aannemelijk wordt gemaakt dat de kwaliteit van de bewakingsactiviteiten erdoor in het gedrang wordt gebracht.

Te dezen is de bestreden beslissing uitsluitend gesteund op het feit dat de eerste verzoekende partij herhaaldelijk werd veroordeeld tot het betalen van achterstallige sociale zekerheidsbijdragen aan de RSZ en van bijdragen aan het Fonds voor Bestaanszekerheid van de Bewaking, alsook op het feit dat zij een uitstaande BTW-schuld had. In de bestreden beslissing wordt echter op geen enkele wijze verduidelijkt dat voormelde feiten van invloed zijn op de kwaliteit van de uitgevoerde bewakingsactiviteiten, inzonderheid wegens het ontbreken van

de vereiste waarborgen op het vlak van de openbare veiligheid. De relevantie van de aan de verzoekende partijen verweten tekortkomingen voor de beoordeling van de kwaliteit van de door hen uitgeoefende bewakingsactiviteiten wordt derhalve niet aangetoond.

Het enig middel is ernstig.

Er is vooralsnog geen reden om de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

7.1. Wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel voeren de verzoekende partijen aan dat de intrekking van de vergunning tot gevolg heeft dat de eerste verzoekende partij haar activiteiten dient te staken en geen inkomsten meer heeft, zodat zij op zeer korte termijn failliet zal gaan. Haar personeelsleden zullen de onderneming verlaten aangezien er voor hen geen werk meer is.

Bovendien wordt de professionele goede naam en eer van de tweede verzoekende partij als zaakvoerder van een bewakingsonderneming onherstelbaar aangetast, aangezien hem de zwaarst mogelijke sanctie wordt opgelegd waardoor een sfeer van wantrouwen en verdachtmakingen rond zijn persoon zal hangen. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel vloeit bovendien niet voort uit onwettig gedrag, aangezien haar geen enkele tekortkoming wordt aangewreven die betrekking heeft op het beroep van bewakingsagent of ondernemer.

De verzoekende partijen merken ten slotte op dat zij zich steeds hebben ingezet en zwaar geïnvesteerd hebben om aan de wettelijke beroepsvoorwaarden te voldoen. Wanneer de bestreden beslissing niet geschorst

wordt, zullen de veiligheidsagenten die bij de onderneming in dienst zijn alle vertrouwen verliezen.

7.2. De verwerende partij antwoordt dat het aangevoerde nadeel moet worden gerelativeerd omdat de verwerende partij de eindverantwoordelijkheid draagt voor de openbare orde en veiligheid en het nadeel van de verzoekende partijen ondergeschikt is aan het nadeel dat de burger dreigt te ondergaan bij een eventuele schorsing van de bestreden beslissing.

Wat de beweerde aantasting van de professionele goede naam en eer van de tweede verzoekende partij betreft, is de verwerende partij van oordeel dat uit de ten laste gelegde feiten duidelijk blijkt dat deze niet langer over de kwaliteiten beschikt om een leidinggevende functie in een bewakingsonderneming uit te oefenen. Bovendien werden de motieven van de bestreden beslissing enkel aan de tweede verzoekende partij ter kennis gebracht.

Beoordeling

8. Er kan in redelijkheid worden aangenomen dat de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat het voortbestaan van de betrokken bewakingsonderneming op korte termijn in het gedrang wordt gebracht. De intrekking met onmiddellijke ingang van de lopende vergunning, betekent immers dat alle bewakingsactiviteiten abrupt moeten worden stopgezet. Zulks brengt voor de eerste verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel mee dat enkel door de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan worden afgewend.

In het licht van het ernstig bevonden middel, valt niet in te zien hoe de openbare orde en veiligheid gevaar zouden lopen doordat de eerste verzoekende partij terug in de mogelijkheid wordt gesteld om bewakingsactiviteiten uit te oefenen.

Op grond van wat voorafgaat wordt aangenomen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit in hoofde van de eerste verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, zoals dit is bedoeld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

9. Hieruit volgt dat voldaan is aan de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te bevelen.

V. Vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen onder verbeurte van een dwangsom

10. De schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing brengt automatisch mee dat de accessoire verplichting om de identificatiekaarten op naam van de onderneming terug te sturen, niet ten uitvoer kan worden gelegd. Wat betreft de identificatiekaarten die nog niet werden ingeleverd, is de gevorderde voorlopige maatregel hoe dan ook overbodig. Voor de identificatiekaarten die reeds zouden zijn teruggestuurd, doet niets veronderstellen dat de verwerende partij zich niet zal schikken naar het voorliggende schorsingsarrest en meer bepaald, dat zij deze kaarten, na de betekening van het schorsingsarrest, onmiddellijk zal terugbezorgen aan de houders ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 september 2011 waarbij de vergunning van de BVBA Reka Security voor het exploiteren van een bewakingsonderneming wordt ingetrokken zonder terugwerkende kracht.

2. De vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen onder verbeurte van een dwangsom wordt verworpen.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Peter Sourbron