

22-06-1989

Vandemeulebroeke

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des services publics, et des Institutions scientifiques et culturelles nationales, le 20 mars 1989, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur les entreprises de gardiennage et de sécurité et sur les services internes de gardiennage", et ayant délibéré en ses séances des 10 mai, 17 mai et 24 mai 1989, a donné le 24 mai 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 maart 1989 door de Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de bewakings- en beveiligingsondernemingen en op de interne bewakingsdiensten", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 10 mei, 17 mei en 24 mei 1989, en op 24 mei 1989 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

L'arrêté en projet ne contient pas d'arrêté de présentation et, dès lors, manque aussi le nom des ministres proposant et des ministres qui contresigneront le projet.

EXAMEN DU PROJET.Intitulé.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Projet de loi sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage".

Dispositif.Article 1er.Paragraphe 1er.

Il serait plus clair de remplacer les mots "toute personne" par les mots "toute personne physique ou morale".

.../...

La même observation vaut pour l'article 2, alinéa 1er.

Mieux vaudrait écrire "exerçant une activité consistant à ...".

La même observation vaut pour l'article 2, alinéa 1er.

Au d), on n'aperçoit pas quel est le critère qui fait de la gestion des centraux d'alarme, une entreprise de gardiennage et de l'installation, et de l'entretien de ces centraux d'alarme, une entreprise de sécurité.

Il conviendrait que l'auteur du projet s'en explique dans l'exposé des motifs.

D'autre part, les centraux d'alarme sont définis dans l'alinéa 2 de l'article 2, alors que l'article 1er, d), n'en donne aucune définition. Il y a une discordance dans le texte, à laquelle il conviendrait de remédier.

Paragraphe 2.

Le paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

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

.../...

L'intitulé du chapitre II du texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui a été faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Dans le texte français de l'intitulé du chapitre II, il faut remplacer le mot "agréation" par le mot "agrément".

La même observation vaut pour toutes les dispositions du projet où il est fait usage du mot "agréation".

Article 3.

Paragraphe 1er.

Le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. Nul ne peut exploiter une entreprise de gardiennage ou organiser un service interne de gardiennage s'il n'y a été autorisé préalablement par le Ministre de l'Intérieur après avis du Ministre de la Justice.

L'autorisation mentionne les activités autorisées et n'est accordée que si le demandeur satisfait à toutes les prescriptions de la présente loi et aux conditions fixées par le Roi relatives aux moyens financiers et à l'équipement technique dont l'entreprise dispose.

L'autorisation peut exclure l'exercice de certaines activités et l'utilisation de certains moyens et méthodes ou les subordonner à des conditions spécifiques.

Elle est délivrée pour une durée maximale de cinq ans et peut être renouvelée pour une durée égale. Elle peut être suspendue ou retirée conformément aux prescriptions de l'article 17.

.../...

Le refus d'autorisation doit être motivé".

Paragraphe 2.

- Alinéa 1er -

La compétence de police administrative ou de police judiciaire ne pouvant résulter que d'une attribution explicite de la loi, l'exclusion énoncée dans l'alinéa 1er est tellement évidente qu'il n'est pas indiqué de la mentionner dans l'alinéa en projet.

On ne voit d'ailleurs pas quelles sont les attributions de police administrative que l'entreprise de gardiennage pourrait exercer.

En conclusion, l'alinéa doit être omis.

- Alinéa 2 -

L'alinéa 2 du même paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Nul ne peut être l'objet d'une protection particulière par une entreprise de gardiennage sans y avoir donné son consentement exprès".

Paragraphe 3.

- Alinéa 1er -

Pour se conformer à la terminologie adoptée par l'auteur du projet, il faut remplacer, dans le texte français, le mot "agrément" par le mot "autorisation". D'autre part, les mots "à l'article 3" doivent être remplacés par les mots "au § 1er ci-dessus".

.../...

En outre, la seconde phrase de l'alinéa 1er serait mieux rédigée comme suit :

"Elles peuvent cependant être agréées pour exercer les activités visées à l'article 2".

- Alinéa 2 -

Pour assurer la concordance avec le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer, dans le texte français, le mot "tâches" par le mot "activités".

En outre, il y a lieu de remplacer dans le texte français les mots "à l'usage" par les mots "au bénéfice".

Le texte néerlandais de cet alinéa devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui a été faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Paragraphe 4.

Le texte en projet impose, en son alinéa 1er, aux sociétés de gardiennage d'être constituées selon la législation belge ou selon celle d'un Etat membre des Communautés européennes; sont ainsi exclues du droit d'exercer des activités de gardiennage en Belgique, les sociétés étrangères constituées selon le droit d'un Etat qui n'est pas membre desdites Communautés. Cette règle ne paraît pas contraire aux dispositions du droit international en vigueur.

Toutefois, en son alinéa 2, la disposition en projet impose aux personnes morales constituées selon le droit belge ou selon le droit d'un Etat membre des Communautés d'avoir un siège d'exploitation en Belgique.

Suivant les articles 52, 53 et 58 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, la liberté d'établissement - y compris celle d'avoir des agences ou succursales - sur tout le territoire de la Communauté est garantie aux ressortissants des Etats membres, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre.

Rien ne peut, dès lors, empêcher qu'une entreprise soit autorisée lorsqu'elle a son siège d'exploitation dans un autre Etat membre des Communautés européennes.

Au reste, imposer à une entreprise, en vue de son autorisation, d'avoir son siège d'exploitation en Belgique impliquerait que ladite entreprise serait soumise aux formalités prescrites par l'article 198 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, suivant lequel :

"Les articles relatifs à la publicité des actes et des comptes annuels et l'article 81 sont applicables aux sociétés étrangères qui fonderont en Belgique une succursale ou un siège quelconque d'opération.

Les personnes préposées à la gestion de l'établissement belge sont soumises à la même responsabilité envers les tiers que si elles géraient une société belge".

.../...

Il s'ensuivrait qu'une société constituée selon le droit d'un des Etats membres des Communautés européennes et qui serait tenue d'avoir son siège d'exploitation en Belgique se verrait imposer la publicité de ses actes et comptes et que ses préposés à la gestion de ce siège encourraient, envers les tiers, la même responsabilité que les administrateurs et gérants de sociétés belges, ce qui entraverait davantage encore la liberté d'établissement desdites sociétés étrangères.

L'exigence du paragraphe 4, alinéa 2, en projet, combinée avec la règle énoncée à l'article 198 des lois coordonnées précitées, n'est, dès lors, pas compatible avec le traité du 25 mars 1957.

Les préoccupations de l'auteur du projet pourraient être efficacement rencontrées en subordonnant l'autorisation à la condition, dont il sera question à propos de l'article 6 en projet, de désigner une personne physique chargée de l'exploitation en Belgique et à laquelle l'administration belge pourra réclamer toutes les informations nécessaires.

On observe, par ailleurs, que l'exigence posée par le paragraphe 4, alinéa 2, qui s'inscrit dans le cadre de dispositions applicables aux seules entreprises ou services de gardiennage, n'est pas requise des entreprises de sécurité. Comme la préoccupation que l'auteur du projet entend rencontrer vaut également pour les entreprises de sécurité, on peut se demander si la solution proposée ci-dessus ne doit pas être prévue pour toutes les personnes morales concernées, y compris les entreprises de sécurité. En ce cas, mieux vaudrait placer à un autre endroit de la loi en projet le texte du paragraphe 4, par exemple dans un article nouveau à insérer après l'article 5. Il s'imposerait, alors, de revoir la numérotation des articles de la loi en projet.

Paragraphe 5.

Il va de soi que lorsque le Roi arrête des règles spécifiques prévues au paragraphe 5, Il est tenu de se conformer aux traités internationaux.

Dès lors, les mots "Dans la limite du droit international et européen" doivent être omis.

Article 4.Alinéa 1er.

Dans le texte français, à partir de la septième ligne de l'alinéa 1er, mieux vaudrait écrire :

"...auprès d'une compagnie d'assurance agréée ou dispensée d'agrément en vertu de la loi du 9 juillet 1975 relative aux contrôle des entreprises d'assurance".

Alinéa 2.

Selon l'alinéa 2 de l'article en projet, l'assurance accorde au préjudicié une action directe contre l'assureur.

Suivant le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs :

"Cet article a pour but de garantir aux tiers qu'il pourra être satisfait à leurs éventuelles demandes de dédommagements en imposant aux entreprises de gardiennage d'assurer leur responsabilité civile".

.../...

Pour permettre au tiers lésé de s'adresser directement, en vertu d'un droit propre, à l'assureur de l'auteur du dommage pour en obtenir indemnisation, il est généralement recouru soit à la stipulation pour autrui, soit à l'action directe.

1. La stipulation pour autrui insérée dans un contrat d'assurance de responsabilité a pour effet de créer au profit du tiers lésé un droit propre à la réparation du dommage qu'il a encouru. La stipulation pour autrui peut être utilisée à l'initiative des parties au contrat d'assurance mais peut aussi être imposée aux parties par la loi. Ainsi, l'arrêté royal du 12 janvier 1984 déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée prescrit, en son article 7, que chaque contrat d'assurance de responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée doit contenir une clause au profit du tiers lésé conformément à l'article 1121 du Code civil. La légalité de cet arrêté royal n'est pas contestable puisqu'il est fondé sur l'article 19 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance, dont le paragraphe 1er est rédigé comme suit :

"Pour l'établissement et l'application de leurs tarifs ainsi que pour la rédaction de tous documents relatifs à la conclusion et à l'exécution des contrats d'assurance, les entreprises sont tenues de se conformer aux règles fixées par le Roi en vertu de la présente loi".

.../...

Si la stipulation pour autrui peut être insérée dans un contrat d'assurance de responsabilité, le tiers lésé ne peut pas avoir plus de droits que le souscripteur n'en a. Il en résulte, suivant une jurisprudence constante, que l'assureur peut opposer au tiers bénéficiaire de la stipulation, toutes les exceptions déduites du contrat d'assurance (nullité, résiliation, suspension du contrat ou de la garantie, déchéances), que ces exceptions soient antérieures ou postérieures au sinistre qui a causé dommage. Le tiers lésé ne sera donc indemnisé que si le contrat est valablement conclu, que s'il n'y a pas été régulièrement mis fin et que si le souscripteur a respecté toutes ses obligations contractuelles.

Il ne ressort pas du texte en projet que l'intention de son auteur soit de recourir à une stipulation pour autrui.

2. Comme la stipulation pour autrui, l'action directe permet au tiers lésé d'agir, en vertu d'un droit propre, directement contre l'assureur de l'auteur du dommage, mais à la différence de la stipulation pour autrui, elle est prévue par une loi et complétée, dans certains cas, de l'inopposabilité des exceptions.

Des lois ont organisé en faveur du tiers lésé, une action directe contre l'assureur de responsabilité civile notamment la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, article 6; ou encore la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, article 8, alinéa 7.

Toutefois l'action directe créée par ces lois n'est pas nécessairement assortie de l'inopposabilité des exceptions. Si la loi précitée du 1er juillet 1956 porte, en son article 11, alinéa 1er :

"Aucune nullité, aucune exception ou déchéance dérivant de la loi ou du contrat d'assurance ne peut être opposée par l'assureur à la personne lésée" (1),

en revanche, la loi précitée du 30 juillet 1979 ne contient aucune disposition relative au sort des exceptions en cas d'action directe exercée par une personne lésée à la suite d'un incendie dans un établissement accessible au public.

Enfin certains arrêtés royaux pris en vertu d'une habilitation législative rendent obligatoire la conclusion d'un contrat d'assurance de responsabilité, organisent un régime d'inopposabilité des exceptions au tiers lésé, et, pour certaines de celles-ci, leur opposabilité si elles ont fait l'objet d'une publicité, tout en ne créant pas un droit propre en faveur de la personne lésée.

Il en est ainsi notamment de l'arrêté royal du 15 juillet 1963 portant assurance obligatoire de responsabilité civile en raison d'accidents de chasse; de l'arrêté ministériel du 26 août 1971 pris en exécution de l'article 829bis du règlement général pour la protection du travail qui prescrit à l'organisme agréé chargé de l'examen de certaines installations et de certains appareils industriels, l'obligation de contracter une assurance de responsabilité.

.../...

(1) Suivant la jurisprudence de la Cour de cassation, la nullité, la résiliation, la suspension du contrat, qui surviennent avant le sinistre sont opposables au tiers lésé.

Ces textes fixent l'étendue de la garantie due au tiers lésé (article 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 1963; article 1er de l'arrêté ministériel du 26 août 1971). Ils déclarent inopposables au tiers lésé les nullités, exceptions ou déchéances dérivant du contrat d'assurance (article 3, 3°, de l'arrêté royal du 15 juillet 1963; article 1er de l'arrêté ministériel du 26 août 1971), mais rendent opposables au tiers lésé l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie à l'expiration d'un délai (quinze jours dans l'arrêté royal du 15 juillet 1963 et trois mois dans l'arrêté ministériel du 26 août 1971) à partir de leur notification à l'autorité, soit le ministre ayant la chasse dans ses attributions, soit le ministre ayant l'emploi et le travail dans ses attributions.

Si l'auteur du projet entend conférer au tiers lésé par une faute d'une entreprise de gardiennage, une action directe contre l'assureur de responsabilité de cette entreprise, il faut le dire expressément dans l'article en projet, comme le fait l'article 6 de la loi précitée du 1er juillet 1956 en matière de responsabilité civile pour les véhicules automoteurs. Il faut, en outre, déterminer l'étendue de la garantie, préciser si les exceptions déduites du contrat d'assurance dont la conclusion est rendue obligatoire, sont inopposables au tiers lésé et, au cas où certaines des exceptions seraient opposables, déterminer lesquelles et suivant quelles modalités et prévoir que l'assureur peut se réserver un droit de recours contre le preneur d'assurance (voyez à cet égard, l'arrêté royal précité du 15 juillet 1963).

.../...

Article 5.

L'article 5 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 5.-

Nul ne peut exploiter une entreprise de sécurité s'il n'est agréé préalablement par le Ministre de l'Intérieur.

L'agrément n'est accordé que si l'entreprise satisfait aux prescriptions de la présente loi et aux conditions relatives aux moyens financiers et à l'équipement technique, fixées par le Roi.

L'agrément est accordé pour une durée (maximale) de cinq ans et peut être renouvelé (pour une durée égale). Il peut être suspendu ou retiré conformément à l'article 17.

Le refus de l'agrément doit être motivé".

.../...

Le texte proposé ci-dessus reproduit, en son alinéa 3, la règle prévue à l'article 5 du projet, selon laquelle l'agrément peut être accordé par le ministre pour une durée inférieure à cinq ans et peut être renouvelé "pour une durée égale".

Une telle règle accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire puisqu'aucun critère ne lui est imposé dans le choix de la durée de l'agrément qu'il accorde; de ce fait, il y a un risque de discrimination entre les entreprises et, en cas de contestation, il serait malaisé pour le juge d'apprécier la légalité des motifs de telles discriminations.

Mieux vaudrait, dès lors, prévoir que "l'agrément est accordé pour une durée de cinq ans et peut être renouvelé pour des durées égales".

Si, néanmoins, l'intention de l'auteur du projet était de maintenir le pouvoir du ministre d'accorder l'agrément pour une durée inférieure à cinq ans, il conviendrait de préciser dans le texte les critères sur lesquels il devrait fonder son appréciation et sa décision ou de charger le Roi de les préciser. De plus, il y aurait lieu, en ce cas, de définir ce qu'il faudrait entendre par "durée égale" : le renouvellement de l'agrément serait-il accordé pour une durée égale à celle pour laquelle l'agrément précédent a été accordé ou, au contraire, le serait-il pour une nouvelle période maximale de cinq ans, ce qui laisserait au ministre la faculté de fixer un autre délai ?

.../...

Article 6.

L'article en projet tend à imposer diverses conditions aux personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité, ainsi qu'à celles qui siègent au conseil d'administration d'une pareille entreprise (1).

Compte tenu, notamment, de la liberté d'établissement garantie par le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, notamment par les articles 52 et 58 de ce traité, il n'est pas au pouvoir du législateur belge d'imposer des conditions pour être membre du conseil d'administration d'une personne morale étrangère constituée selon le droit d'un Etat membre de ladite Communauté. Comme il serait, à la fois, discriminatoire et peu rationnel d'imposer aux membres du conseil d'administration d'une personne morale belge des conditions qui seraient autres que celles applicables aux membres du conseil d'administration d'une personne morale étrangère, il paraît préférable, pour atteindre l'objectif visé par la disposition en projet, d'exiger des personnes morales qui n'ont pas en Belgique leur siège social, une filiale, agence ou succursale y assurant l'exploitation d'une entreprise, qu'en vue d'obtenir l'autorisation ou l'agrément, elles doivent désigner une personne physique chargée de l'exploitation de l'entreprise en Belgique et à laquelle seraient imposées les conditions énumérées dans l'article en projet.

.../...

(1) On observe que le texte ne vise pas les services internes de gardiennage.

Par ailleurs, dans la phrase introductive de la disposition en projet, il est fait usage de l'expression impropre "entreprise de gardiennage ou de sécurité"; il faut écrire : "entreprise de gardiennage ou entreprise de sécurité" puisque le projet distingue les deux types d'entreprises.

La phrase introductive serait, dès lors, mieux rédigée comme suit :

"Article 6.-

L'entreprise de gardiennage ou l'entreprise de sécurité, constituée sous forme de personne morale, qui n'a pas, en Belgique, son siège social ou une filiale ou une agence ou succursale, y assurant l'exploitation de l'entreprise, est tenue de désigner une personne physique chargée de cette exploitation en Belgique (1).

Les personnes qui assument l'exploitation ou la direction effective, en Belgique, d'une entreprise de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité doivent satisfaire aux conditions suivantes : ...".

La division en 1, 2, 3 ... doit être remplacée par la division en 1°, 2°, 3°

.../...

(1) Cet alinéa pourrait être placé plus logiquement dans l'article 3, § 4, en projet (devenant, le cas échéant, un article nouveau) dont il remplacerait l'alinéa 2 pour tenir compte de l'observation faite à propos de ce dernier alinéa.

L'alinéa 1er, 1°, impose la condition d'être de bonne conduite, vie et moeurs et d'en fournir annuellement la preuve. Cette disposition attribue à l'administration un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice risque de conduire à des contestations.

Mieux vaudrait énumérer les condamnations dont les intéressés ne doivent pas avoir fait l'objet. Ce texte pourrait, à cet égard, s'inspirer de la disposition de l'article 1er de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 portant interdiction à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et conférant aux tribunaux de commerce la faculté de prononcer de telles interdictions. Ne seraient, toutefois, mentionnées dans la liste des condamnations que celles relatives à des infractions contre les biens ou à des violences contre les personnes.

Par ailleurs, comme il semble que l'intention de l'auteur du projet est d'éviter que les personnes visées puissent encore assumer, dès que la condamnation a acquis force de chose jugée, l'exploitation ou la direction effective de l'entreprise, mieux vaudrait, plutôt que de prévoir un contrôle annuel par la production d'un certificat de bonne vie et moeurs - qui ne mentionnerait, d'ailleurs, pas toutes les condamnations encourues, notamment celles prononcées à l'étranger - , rendre l'entreprise responsable, sous peine des sanctions prévues par le projet, en son chapitre V, du respect des conditions imposées. Il faudrait donc disposer que l'entreprise serait tenue de procéder immédiatement au remplacement de la personne condamnée

dès que la condamnation serait passée en force de chose jugée. Par ailleurs, la règle prévue à l'article 2 de l'arrêté royal n° 22 précité du 24 octobre 1934, concernant les condamnations prononcées à l'étranger, pourrait être introduite dans le texte.

L'alinéa 1er, 4°, de l'article 6 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"4° ne pas exercer simultanément des activités de détective privé, de fabricant ou de marchand d'armes ou de munitions ou toute autre activité qui, par le fait qu'elle est exercée par la même personne que celle qui poursuit les activités de gardiennage, peut constituer un danger pour l'ordre public ou la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat".

Le 5° de l'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"5° satisfaire aux conditions de formation et d'expérience professionnelles, arrêtées par le Roi".

A l'alinéa 1er, 6°, sont visés les services de "renseignement". Comme il semble être dans les intentions de l'auteur du projet de n'avoir en vue que les services publics de renseignement, mieux vaudrait le préciser dans le texte.

A l'alinéa 1er, 7°, il faut écrire " ... être âgé de vingt et un ans accomplis".

Enfin, si la proposition de texte du présent avis est suivie pour la phrase introductive de l'alinéa 1er, l'alinéa 2 devrait être omis.

Article 7.

Le texte en projet impose diverses conditions aux membres du personnel des entreprises de gardiennage et des entreprises de sécurité, ainsi qu'aux personnes qui travaillent pour le compte de ces entreprises (1). Ce texte est général : il vise tous les membres du personnel, quelles que soient les activités ou fonctions auxquelles ils sont affectés.

Sans doute, l'alinéa 2 dispense-t-il de certaines desdites conditions le "personnel administratif ou logistique". Mais la notion de "personnel logistique" n'est pas définie; vise-t-elle les chauffeurs, les convoyeurs, le personnel d'entretien ou de réparation de véhicules, les nettoyeuses etc ... ?

Il s'impose de mieux désigner le personnel concerné, en se référant aux activités et fonctions dont il est chargé et en ayant soin de ne pas utiliser des termes imprécis comme ceux de "service logistique".

.../...

(1) On observe que le texte ne vise pas le personnel des services internes de gardiennage et les personnes travaillant pour le compte de ces services.

La phrase introductive de l'alinéa 1er et l'alinéa 2 devraient donc être revus.

Par ailleurs, la division en 1, 2, 3 ..., à l'alinéa 1er, doit être remplacée par la division en 1°, 2°, 3°

La condition d'être de bonnes conduite, vie et mœurs et d'en rapporter la preuve annuellement ne semble pas répondre à l'intention de l'auteur du projet. Mieux vaudrait préciser que les personnes concernées ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine dépassant un certain taux du chef d'infraction contre les biens ou de violence contre les personnes et d'ajouter que, dès qu'une telle condamnation a acquis force de chose jugée, ces personnes ne peuvent plus remplir les fonctions ou accomplir les activités, visées dans la phrase introductive ainsi qu'il a été proposé ci-dessus.

En ce qui concerne l'alinéa 1er, 4°, mieux vaudrait reproduire le texte proposé pour l'article 6, alinéa 1er, 4°.

Le 5° de l'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"5° satisfaire aux conditions de formation professionnelle et d'examens médical et psychotechnique, arrêtées par le Roi".

Au 6°, du même alinéa, il faut préciser que le service de renseignement est un service public.

Au 7°, il faut écrire : "être âgé de dix huit ans accomplis".

Article 8.

Le texte en projet méconnaît le pouvoir réglementaire du Roi pour fixer les conditions d'agrément des organismes assurant la formation des personnes concernées, en permettant au Ministre d'accorder discrétionnairement cet agrément.

Mieux vaudrait écrire, dès lors :

"Article 8.-

Le Ministre de l'Intérieur agréé, aux conditions arrêtées par le Roi, les organismes qui assurent la formation professionnelle requise par les articles 6, alinéa 1er, 5°, et 7, alinéa 1er, 5° ".

Article 9.Paragraphe 1er.

Le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Article 9.-

§ 1er. Les personnes qui travaillent au service ou pour le compte d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage peuvent porter un uniforme à condition :

- 1° qu'il ne puisse prêter à confusion avec ceux que portent les agents de la force publique;
- 2° que le modèle en ait été approuvé par le Ministre de l'Intérieur".

Paragraphe 2.

- Alinéa 1er -

Les mots "l'obtention, la possession" sont à remplacer par les mots "l'acquisition, la détention".

- Alinéa 2 -

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Pour l'accomplissement de missions de protection, seuls les membres du personnel desdites entreprises ou les personnes travaillant pour leur compte, qui ont suivi avec succès une formation déterminée par le Roi, sont autorisés à détenir, transporter et porter des armes de service".

- Alinéa 3 -

L'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

"En dehors de ces missions, les armes à feu sont conservées dans une salle d'armes ... (la suite comme au projet)".

- Alinéa 4 -

Pour assurer la concordance du texte français avec le texte néerlandais, il convient d'écrire dans le texte français :

"Un registre mentionne pour chaque arme à feu ... (la suite comme au projet)".

- Alinéa 5 -

L'alinéa 5 serait mieux rédigé comme suit :

"Le Roi peut limiter le nombre et la nature des armes utilisées et déterminer les conditions auxquelles doit satisfaire la salle d'armes".

.../...

Paragraphe 3.

La quatrième phrase du paragraphe 3 serait mieux rédigée comme suit :

"Ces personnes doivent également porter sur leurs vêtements un insigne d'identification mentionnant leur nom, le numéro de la carte d'identification et le nom de leur entreprise".

Paragraphe 4.

Le texte en projet donne au ministre le pouvoir d'approuver les spécifications techniques des véhicules.

Suivant les explications fournies par le fonctionnaire délégué, le ministre ne devrait pas prendre d'arrêt réglementaire à cet égard, mais donner son approbation, cas par cas, par des décisions individuelles.

L'exposé des motifs, dans sa version française, est en contradiction avec ces explications; en page 18, sub. 4, il y est, en effet, indiqué qu'en vue d'assurer la sécurité des véhicules utilisés, notamment pour des transports de fonds, qui font l'objet d'un nombre croissant d'attaques, "le Roi arrêtera des normes sévères pour l'approbation des conditions techniques auxquelles devra répondre le véhicule utilisé" (1).

.../...

(1) Le texte néerlandais de l'exposé des motifs prévoit, au contraire, que c'est le ministre qui fixera les normes.

Le commentaire du texte français de l'exposé des motifs est plus respectueux du pouvoir réglementaire propre du Roi.

Mieux vaudrait, dès lors, prévoir que le Roi aura le pouvoir d'arrêter les normes concernant les spécificités des véhicules, le respect de ces normes étant assuré par le ministre sous la forme d'une approbation donnée, par lui, à l'usage de tel ou tel type de véhicule par les entreprises concernées.

Le texte en projet serait, dès lors, mieux rédigé comme suit :

"Suivant des normes arrêtées par le Roi , le ministre de l'Intérieur approuve les spécificités techniques des véhicules dont les entreprises de gardiennage et les services internes de gardiennage entendent faire usage pour l'exercice de leurs activités de gardiennage.

Lesdits véhicules ne peuvent prêter à confusion avec ceux utilisés par la force publique".

Paragraphe 5.

Le paragraphe 5 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 5. Le Roi peut régler l'usage par les entreprises de gardiennage et les services internes de gardiennage, des moyens et méthodes utilisés dans l'exercice de leurs activités.

Dans l'intérêt de l'ordre public et en cas d'urgence, le ministre de l'Intérieur peut temporairement interdire l'exercice de certaines activités ou l'usage de certains moyens ou certaines méthodes et imposer des mesures de sécurité complémentaires".

Article 10.

- Alinéa 1er -

Il y a lieu d'écrire : "... l'article 1er, § 1er, c) ...".

Dans le texte français du même alinéa, il y a lieu de remplacer le pronom "elles" par "ils".

La même observation vaut pour les alinéas 2 et 3.

- Alinéa 3 -

Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. C'est ce dernier qui doit prévaloir et le texte français doit, dès lors, être adapté.

Article 11.

L'article 11 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 11.-

Sans préjudice des articles 30 et 106 du Code d'instruction criminelle, les entreprises de gardiennage et les entreprises de sécurité, les services internes de gardiennage, les membres du personnel de ces services et les personnes travaillant pour leur compte communiquent sans délai aux autorités judiciaires, à la demande de celles-ci, toutes les informations relatives aux délits dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs activités".

Article 12.

L'interdiction portée par l'alinéa 1er de la disposition en projet, à charge des entreprises de gardiennage, d'exercer leurs activités aux fins de s'immiscer ou d'intervenir dans un conflit politique ou dans un conflit du travail, ainsi qu'aux fins d'intervenir lors d'activités à finalité politique, trouve sa justification, suivant l'exposé des motifs, dans le souci d'éviter que le recours à des entreprises de gardiennage n'apparaisse comme un moyen de constituer des milices privées, soit politiques, soit patronnales, soit syndicales; il s'agit aussi d'empêcher que lesdites entreprises n'interviennent dans un conflit politique ou social et fassent ainsi obstacle à l'exercice des droits garantis aux citoyens dans un état de droit. L'interdiction est, dès lors, poursuit l'exposé des motifs, d'une portée très large; elle devrait empêcher les entreprises d'intervenir, par exemple, pour la "surveillance des sièges des partis politiques, (la) surveillance lors des congrès de partis politiques ou d'organisations syndicales, ... en cas de grève, etc ...".

Le texte en projet ne rencontre pas entièrement ces préoccupations.

D'abord, l'alinéa 1er ne vise que les entreprises de gardiennage, non les services internes de gardiennage. Les partis politiques, les organisations syndicales, les sociétés, entreprises en général etc ... peuvent assurément organiser leurs propres services internes de gardiennage, mais n'étant pas visés par le texte en projet, ces services ne seront pas soumis à l'interdiction portée par l'alinéa 1er.

.../...

Ensuite, l'interdiction prévue à l'alinéa 3 n'est également applicable qu'aux entreprises de gardiennage; ne visant pas les services internes de gardiennage, le texte en projet ne contiendra aucune défense pour ces services, d'exercer une surveillance sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales et sur l'expression de ces convictions, ainsi que de créer des banques de données.

Comme l'intention de l'auteur du projet est d'éviter la constitution de milices privées, il n'y a pas lieu d'exclure les services internes de gardiennage des dispositions des alinéas 1er et 3.

Par ailleurs, l'alinéa 1er, in fine, paraît interdire à un parti ou une organisation politique de faire assurer la sécurité d'un congrès ou d'une réunion ou d'activités à finalité politique. En revanche, sans qu'on s'en explique les raisons, une telle interdiction n'est pas prévue pour des réunions ou activités à finalité sociale, par exemple pour la protection d'un congrès syndical.

Il suit de ce qui précède que le texte en projet contient des lacunes et doit être fondamentalement revu.

.../...

Article 13.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Article 13.-

Les systèmes et centraux d'alarme visés à l'article 2 et leurs composants ne peuvent être commercialisés ou mis de toute autre manière à la disposition des usagers qu'après avoir été préalablement approuvés selon une procédure à fixer par le Roi".

Article 15.

Il y a lieu de supprimer la division en paragraphes.

Il convient d'écrire à l'avant-dernière ligne de l'alinéa 1er : "... un rapport d'activité dont ce ministre détermine le contenu".

Article 16.

L'article 16 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 16.-

Indépendamment de la faculté de saisir les autorités judiciaires, toute personne peut dénoncer au ministre de l'Intérieur les irrégularités qu'elle constate dans les activités de gardiennage".

.../...

Article 17.

Le texte en projet accorde au Ministre de l'Intérieur le pouvoir de retirer ou suspendre les autorisations et agréments accordés, "conformément à une procédure à déterminer par le Roi".

S'agissant de sanctions qui peuvent se révéler très dommageables pour les entreprises ou le personnel concerné, il est nécessaire de prévoir, dans la loi elle-même plutôt que dans un arrêté royal, des règles destinées à assurer le respect des droits de la défense; le législateur devrait imposer la motivation et la notification des décisions; il devrait aussi prévoir que la procédure à organiser par le Roi contiendra un droit de recours pour les intéressés (1). Sans doute, ceux-ci pourront-ils agir en annulation devant le Conseil d'Etat, mais la compétence de ce dernier est limitée à un contrôle de légalité.

Par ailleurs, l'expression utilisée dans le texte français du 1, a, "se trouve en infraction" est ambiguë; elle ne correspond pas à celle utilisée par le texte néerlandais. Mieux vaut, dès lors, écrire : "ne respecte pas ...".

.../...

(1) S'il devait s'agir d'un recours juridictionnel - telle ne paraît cependant pas être l'intention de l'auteur du projet - il devrait être prévu obligatoirement par la loi.

Plusieurs autres expressions ou certaines formulations n'apparaissant pas heureuses ou suffisamment précises dans l'énoncé des sanctions à prendre par le Ministre suivant la disposition en projet, le texte suivant est proposé :

"Article 17.-

Sans préjudice ... :

1. retirer ou suspendre pour une durée maximum de six mois, pour toutes les activités exercées ou pour certaines d'entre elles, pour tous les lieux où elles sont exercées ou pour certains de ces lieux seulement, l'autorisation ou l'agrément accordé conformément aux articles 3 et 5 :

a) si l'entreprise de gardiennage, l'entreprise de sécurité ou le service interne de gardiennage ne respecte pas les dispositions de la présente loi ou exerce des activités incompatible avec l'ordre public ou avec la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat;

b) si sont constatées des lacunes dans le contrôle exercé par une telle entreprise ou un tel service sur le respect des dispositions de la présente loi par les membres de son personnel ou les personnes qui travaillent pour son compte;

.../...

2. retirer aux personnes visées à l'article 9, § 3, définitivement ou temporairement (1), pour toutes les activités exercées ou pour partie d'entre elles, pour tous les lieux où ces activités sont exercées ou pour certains d'entre eux, la carte d'identification qui leur a été délivrée conformément à ladite disposition, lorsque ces personnes ne respectent pas les dispositions de la présente loi;
3. dans les cas énumérés au point 1 ci-dessus, retirer ou suspendre pour une durée maximum de six mois l'agrément accordé aux organismes visés à l'article 8.

Articles 18 et 19.

Le paragraphe 2 de l'article 19 contient des dispositions relatives à la recherche et à la constatation de toutes les contraventions à la loi qui seraient de nature à entraîner les sanctions prévues par les articles 17, 18 et 19.

Mieux vaudrait, dès lors, que ledit paragraphe fasse l'objet d'un article distinct placé, soit avant l'article 16, soit après l'article 19. Il y aurait lieu de revoir en conséquence la numérotation des articles suivants de la loi en projet.

.../...

(1) Ne faut-il pas prévoir, comme au point 1, un délai maximum ?

Par ailleurs, en application de l'article 18 du projet, toute contravention aux dispositions de la loi est passible de poursuites et de sanctions pénales.

Toutefois, suivant l'article 19, § 1er, § 2, alinéa 6, et § 3, lorsque le Procureur du Roi renonce à engager des poursuites ou omet de notifier, dans un délai d'un mois à compter de la réception du procès-verbal, sa décision au fonctionnaire désigné par le Roi, le fonctionnaire compétent peut, après avoir permis à l'intéressé de présenter sa défense, infliger à ce dernier une "amende administrative du chef de l'infraction"; il en fixe le montant dans une décision motivée dont la notification éteint l'action publique; contre cette décision, l'intéressé ou son employeur peut introduire un recours devant le tribunal de première instance dans les deux mois de la notification. Si un tel recours est introduit, l'exécution de la décision est suspendue. Si le recours n'est pas introduit et si l'amende n'est pas payée, il est recouru à la procédure de contrainte, telle qu'elle est organisée par l'article 3 de la loi du 22 décembre 1949 sur les domaines; cette procédure est également suivie pour assurer l'exécution de la décision judiciaire statuant sur un recours.

.../...

Le législateur a fréquemment et dans des domaines divers prévu des sanctions administratives (1).

Leur principal caractère est d'être prononcées par l'administration sans intervention préalable du juge, le contrôle juridictionnel n'étant exercé qu'a posteriori. Echappent ainsi à la définition de la sanction administrative, les peines au sens du droit pénal et les mesures qui, sans être des peines, comme certaines déchéances, sont des accessoires des peines prononcées par le juge répressif.

La circonstance que l'administration soit ainsi investie du pouvoir de prononcer des sanctions n'est pas, dans certaines hypothèses - spécialement lorsque les sanctions consistent dans des amendes ou des peines privatives de certaines libertés, comme la liberté du commerce, de l'industrie et des services - ,sans susciter des problèmes de constitutionnalité et de conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

.../...

(1) J. LIGOT, La sanction administrative en droit belge, R.J.D.A. 1971, pp. 233 à 259. Voir aussi Ph. GOSSERIES L'expérience des amendes administratives et les aspects fondamentaux du droit pénal social, Rev. Univ. Brux. 1978, 1-3, pp. 185 à 229, et R. LEGROS, Droit pénal social, à propos du projet de loi sur les amendes administratives, J.T.T. 1971, pp. 97 à 100.

En vertu de l'article 9 de la Constitution, "nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi". Par ailleurs, suivant le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, chacun des trois pouvoirs a son domaine propre de compétence sur lequel les deux autres ne peuvent empiéter; ainsi il relève de la mission spécifique du juge, à l'exclusion de tout autre pouvoir, notamment du pouvoir exécutif, de réprimer par des peines, dans les limites tracées par le législateur, les inactions à la loi. Au nombre de ces peines figure l'amende (article 7 du Code pénal).

Depuis longtemps, pourtant, la doctrine et la jurisprudence distinguent les amendes pénales des amendes administratives, notamment celles qui sont prévues en matière fiscale et en matière sociale.

Cette distinction, qui permet, pour les sanctions administratives, d'exclure l'intervention du juge, préalable à l'exécution de la décision de l'Administration, peut se justifier dans certains cas; il en est ainsi lorsque le législateur frappe d'une telle sanction celui qui, nommé ou agréé par l'autorité administrative, participe à la gestion du service public et lorsque, de ce fait, cette sanction apparaît, en réalité, comme une mesure de nature disciplinaire.

Mais lorsque la sanction administrative a la forme d'une amende frappant un particulier qui, usant du droit d'exercer librement un commerce, n'est notamment ni un fonctionnaire, ni un collaborateur du service public, la prudence s'impose.

.../...

Une telle prudence s'impose d'autant plus que la frontière entre la sanction pénale et la sanction administrative n'est pas toujours clairement tracée et qu'une confusion peut s'ensuivre entre les deux types de sanction, voire une contradiction entre les décisions des autorités qui les prononcent.

Le législateur s'est dès lors montré très circonspect en adoptant, chaque fois qu'il a prévu le recours à des amendes administratives, une solution de compromis : la décision administrative infligeant la sanction est souvent limitée à des cas circonscrits dans lesquels il n'y a pas d'infraction de nature pénale; par ailleurs, dans tous les cas et notamment dans ceux où l'infraction est à la fois punie d'une sanction pénale et d'une sanction administrative, pour combiner le mérite de rapidité et d'efficacité de la sanction administrative avec le souci d'accorder aux administrés les garanties qu'il revient au pouvoir judiciaire de leur assurer contre l'arbitraire, une intervention du juge est prévue, sauf si l'intéressé marque son accord et s'exécute volontairement. Aucun caractère exécutoire n'est, dès lors, conféré à la décision administrative.

En l'occurrence, l'article 19 en projet punit, soit d'une amende pénale, soit d'une amende administrative tout fait constituant une contravention aux dispositions de la loi. En effet, tant l'article 18 qui concerne les amendes pénales que l'article 19 qui a trait aux amendes administratives s'appliqueront à toute infraction à la loi, l'amende administrative n'étant prononcée que lorsque le Procureur du Roi aura décidé de ne pas engager de poursuites pénales et l'action publique s'éteignant par la notification de la décision du fonctionnaire compétent.

Il se pourrait que la décision du Procureur du Roi de ne pas poursuivre fût justifiée par sa conviction qu'aucune infraction n'a été commise. En ce cas, le fonctionnaire compétent, adoptant un autre point de vue, pourrait néanmoins infliger une sanction administrative.

Il ressort de ce qui précède qu'une confusion (1) s'instaure entre l'infraction pénale et l'infraction administrative, et que les autorités chargées des poursuites de l'une et de l'autre pourraient aboutir à des décisions contradictoires.

Il serait, dès lors, plus conforme à la Constitution de spécifier clairement, à l'article 18, les cas d'infraction pénale, de prévoir au profit de l'Administration le droit de se constituer partie civile, voire de former une citation directe contre l'intéressé, et de laisser au juge pénal, au demeurant plus apte à statuer en cette matière, plutôt qu'au juge civil, le soin de trancher la contestation et de prononcer l'amende comminée par l'article 18.

Rien n'empêcherait, ensuite, qu'il soit prévu à l'article 19 que toute autre infraction à la loi pourrait donner lieu à une amende administrative.

Il conviendrait, toutefois, pour respecter les principes constitutionnels prérappelés, de prévoir, à l'article 19, que la décision du fonctionnaire compétent ne serait pas exécutoire par elle-même, mais ne pourrait recevoir une exécution forcée sans intervention du juge.

.../...

(1) On relève, en outre, que l'article 19 utilise fréquemment une terminologie pénale : "civilement responsable"; "constatation de l'infraction"...

Sans doute, le système du projet s'apparente-t-il à celui organisé par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives en cas d'infraction à certaines lois sociales (1). Avant sa modification par les articles 82 à 92 de la loi-programme du 30 décembre 1988, la loi de 1971, au contraire du présent projet, ne rendait, toutefois, pas exécutoire la décision administrative infligeant l'amende; en effet, l'article 8 ancien de ladite loi disposait comme suit :

"si l'employeur demeure en défaut de payer l'amende dans le délai fixé, le fonctionnaire requiert l'application de l'amende administrative devant le tribunal du travail".

Comme l'a souligné la doctrine (2), la décision de l'administration n'était, dans la loi de 1971 (3), qu'une offre de transaction dont l'acceptation par le contrevenant pouvait mettre fin aux poursuites; si l'employeur ne s'exécutait pas, l'affaire était portée devant le tribunal. Ce système paraît plus conforme aux principes constitutionnels prérappelés que celui instauré par ladite loi après sa modification en 1988 et celui prévu par le présent projet (4).

.../...

- (1) Selon cette loi, les amendes administratives sont infligées par le fonctionnaire désigné par le Roi lorsque l'auditeur du travail renonce à poursuivre une infraction ou omet de poursuivre dans un certain délai, la décision du fonctionnaire éteint l'action publique et le paiement de l'amende met fin à l'action de l'administration.
- (2) Voyez notamment J. LIGOT, op. cit., pp. 247-248.
- (3) Comme dans nombre d'autres législations; voyez notamment J. LIGOT, op. cit. pp. 247 à 252.
- (4) Dans son avis sur la loi-programme du 30 décembre 1988 en projet, le Conseil d'Etat n'avait, à cet égard, fait aucune observation, mais le projet, dont le contenu était substantiel et varié avait dû être examiné selon la procédure de l'urgence.

Si l'intention de l'auteur du projet était de maintenir le système prévu par les articles 18 et 19, l'exigence d'une intervention du tribunal de première instance, préalable à l'exécution forcée, s'imposerait encore davantage, car s'il n'en était pas ainsi, l'autorité judiciaire n'interviendrait que sur recours, l'absence d'un tel recours dans le délai prévu étant interprété, dans le chef de l'intéressé, comme un simple acquiescement implicite à la sanction décidée par l'administration; la décision administrative acquerrait ainsi force exécutoire de par un acquiescement implicite dans une matière où des intérêts financiers importants seraient en jeu, notamment en raison du taux très élevé des amendes prévues. Un système qui conférerait à l'administration un tel pouvoir exécutoire, sans intervention obligée du juge, violerait les règles constitutionnelles précitées.

L'intervention du juge, qu'il s'agisse du juge répressif ou du juge civil, s'impose d'autant plus que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose comme suit en son article 6 :

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

....

.../...

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie".

Le texte en projet, comme dit ci-dessus, oblige, en effet, l'intéressé à saisir le tribunal de première instance s'il veut échapper au caractère exécutoire de l'amende administrative décidée à son encontre; il serait ainsi déclaré coupable par l'autorité administrative avant que le juge ne se fût prononcé; en outre, sa culpabilité ne serait légalement établie, jusqu'à ce que, sur son recours, le juge se prononce, que par des procès-verbaux et par une décision de caractère non judiciaire; ce serait également le cas si l'intéressé n'introduisait aucun recours.

Il suit de ce qui précède que les articles 18 et 19 du projet doivent être entièrement revus.

Article 20.

L'article 20 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 20.-

Le Roi fixe le taux des redevances à percevoir à charge de toute entreprise ou organisme dont les activités sont soumises à autorisation ou à agrément pour couvrir, en tout ou en partie, les frais d'administration, de contrôle et de surveillance, nécessaires à l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution".

Article 22.Paragraphe 1er.

A la troisième ligne du texte français, il y a lieu de remplacer les mots "ont fait l'objet" par le mot "bénéficient".

A la quatrième ligne du texte français, il convient d'écrire : "sur la base".

Paragraphe 3.

L'exposé des motifs ne s'explique pas sur les raisons pour lesquelles ce n'est qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi que les personnes employées par une entreprise de gardiennage ou une entreprise de sécurité sont considérées comme satisfaisant aux conditions des articles 6, 5°, et 7, 5°, alors que la loi n'entrera en vigueur qu'un an après sa publication.

Pour éviter des abus, il serait, sans doute, préférable de remplacer la date d'entrée en vigueur par celle de la publication au Moniteur belge.

Cette observation vaut également pour le paragraphe 4 du même article.

.../...

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 3 :

"§ 3. Les personnes qui, à la date de publication de la présente loi, sont employées par une entreprise de gardiennage ou une entreprise de sécurité ou travaillent pour leur compte, ne sont pas soumises aux conditions visées aux articles 6, 5°, et 7, 5°, de la présente loi" (1).

Paragraphe 4.

Le paragraphe 4 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 4. Les personnes qui ont été membres ... emploi public visé aux articles 6, 6°, et 7, 6°, et qui à la date ... (2), assureront l'exploitation ou la direction effective d'une entreprise de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité (3) ou seront membres du personnel visé

.../...

(1) Si les articles 6 et 7 étaient rendus applicables aux services internes de sécurité, ceux-ci devraient être visés dans le texte proposé. Par ailleurs, on observe que le texte en projet vise le personnel des entreprises, c'est-à-dire les personnes concernées par le seul article 7. Ces personnes, dispensées de la condition de l'article 7, 5°, seront aussi dispensées de celle prévue à l'article 6, 5°, pour assurer l'exploitation ou la direction effective d'une entreprise; n'en seront pas dispensées les personnes qui assureront cette exploitation ou cette direction au moment de la publication de la loi. L'exposé des motifs n'explique pas cette exclusion du bénéfice de la disposition en projet.

(2) Voir l'observation relative au paragraphe 3

(3) Les articles 6 et 7 ne visent pas les services internes de gardiennage.

à l'article 7 ou travailleront pour le compte d'une telle entreprise dans les activités et fonctions visées par ledit article 7, ne sont pas soumises aux conditions fixées par les articles 6, 6°, et 7, 6°".

Article 23.

L'article 1er, alinéa 2, en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Cette interdiction ne s'applique pas aux entreprises de gardiennage, aux entreprises de sécurité et aux services internes de gardiennage visés à la loi du ... sur les entreprises de gardiennage et les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage".

Article 24.

L'article 24 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 24.-

La présente loi entre en vigueur un an après sa publication au Moniteur belge".

VOORAFGAANDE OPMERKING.

In het ontworpen besluit is geen indieningsbesluit vervat en bijgevolg ontbreekt eveneens de naam van de voordragende ministers en van de ministers die het ontwerp mede zullen ondertekenen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.Opschrift.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te stellen :

"Ontwerp van wet op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten".

Bepalend gedeelte.Artikel 1.Paragraaf 1.

De tekst zou duidelijker zijn indien de woorden "elke persoon" vervangen zouden worden door de woorden "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, eerste lid.

Het zou beter zijn te schrijven : "die een activiteit uitoefent bestaande in ...".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, eerste lid.

In de bepaling onder d) is het niet duidelijk volgens welk criterium men van het beheer van alarmcentrales een bewakingsonderneming maakt en van de installatie en het onderhoud van die alarmcentrales een beveiligingsonderneming.

De steller van het ontwerp zou daaromtrent uitleg moeten verstrekken in de memorie van toelichting.

Bovendien worden de alarmcentrales gedefinieerd in het tweede lid van artikel 2, terwijl er in artikel 1, d), geen definitie van wordt gegeven. Er is een discrepantie in de tekst die zou moeten worden verholpen.

Paragraaf 2.

Het zou beter zijn paragraaf 2 als volgt te stellen :

"§ 2. In de zin van deze wet wordt als interne bewakingsdienst beschouwd, elke dienst die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon ten eigen behoeve en op voor het publiek toegankelijke plaatsen georganiseerd wordt in de vorm van onder paragraaf 1, a), b) of c) opgenoemde activiteiten".

In het opschrift van hoofdstuk II zou het woord "toelating" vervangen moeten worden door het woord "vergunning". Deze opmerking geldt ook voor de overige artikelen van het ontwerp waar het woord "toelating" gebruikt wordt.

In de Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk II vervange men het woord "agr  ation" door het woord "agr  ment".

Dezelfde opmerking geldt voor alle bepalingen van het ontwerp waarin het woord "agr  ation" wordt gebruikt.

Artikel 3.

Paragraaf 1.

Het zou beter zijn paragraaf 1 als volgt te stellen :

"§ 1. Niemand mag een bewakingsonderneming exploiteren of een interne bewakingsdienst organiseren indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft gekregen van de Minister van Binnenlandse Zaken, na advies van de Minister van Justitie.

In de vergunning worden de vergunde activiteiten vermeld en zij wordt eerst verleend indien de aanvrager voldoet aan alle voorschriften van deze wet en aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake de financi  le middelen en de technische uitrusting waarover de onderneming beschikt.

De vergunning kan het uitoefenen van bepaalde activiteiten en het aanwenden van bepaalde middelen en methodes uitsluiten of aan specifieke voorwaarden verbinden.

Zij wordt verleend voor een termijn van maximum vijf jaar en kan voor een gelijke termijn worden vernieuwd. Zij kan overeenkomstig de voorschriften van artikel 17 worden geschorst of ingetrokken.

Het weigeren van een vergunning moet worden gemotiveerd".

Paragraaf 2.

- Eerste lid -

Aangezien bevoegdheid van administratieve of van gerechtelijke politie alleen het gevolg kan zijn van een uitdrukkelijke toekenning door de wet, is de uitsluiting waarvan sprake is in het eerste lid zo vanzelfsprekend dat het niet aangewezen is haar in het ontworpen lid te vermelden.

Het is overigens niet duidelijk welke bevoegdheden van administratieve politie de bewakingsonderneming zou kunnen uitoefenen.

De conclusie is dan ook dat het lid moet vervallen.

- Tweede lid -

Het zou beter zijn het tweede lid van dezelfde paragraaf 2 als volgt te stellen :

"Niemand kan zonder daartoe zijn uitdrukkelijke toestemming te hebben gegeven door een bewakingsonderneming bijzonder worden beschermd".

Paragraaf 3.

- Eerste lid -

Ten einde zich te richten naar de terminologie van de steller van het ontwerp, vervange men in de Franse tekst het woord "agrément" door het woord "autorisation". De woorden "artikel 3" van hun kant dienen te worden vervangen door de woorden "§ 1 hierboven".

Daar komt nog bij dat het beter zou zijn de tweede volzin van het eerste lid als volgt te stellen :

"Zij kunnen nochtans erkend worden om de in artikel 2 bedoelde activiteiten uit te oefenen".

- Tweede lid -

Ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst, vervange men in de Franse tekst het woord "tâches" door het woord "activités".

In de Franse tekst vervange men daarenboven de woorden "à l'usage" door de woorden "au bénéfice".

Het zou beter zijn het tweede lid als volgt te stellen :

"De bewakingsondernemingen mogen de in artikel 1, § 1, a) en b) bedoelde activiteiten ten behoeve van openbare rechtspersonen niet uitoefenen op voor het publiek toegankelijke plaatsen, behoudens met toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken".

Paragraaf 4.

In het eerste lid van de ontworpen tekst wordt vereist dat de bewakingsvennootschappen opgericht zijn volgens de Belgische wetgeving of volgens die van een Lidstaat van de Europese Gemeenschappen; bijgevolg wordt de buitenlandse vennootschappen die opgericht zijn overeenkomstig het recht van een Staat die geen lid is van de genoemde Gemeenschappen, het recht benomen om in België bewakingsactiviteiten uit te oefenen. Deze regel lijkt niet strijdig met de bepalingen van het vigerende internationaal recht.

Het tweede lid van de ontworpen bepaling evenwel verplicht de rechtspersonen die naar Belgisch recht of naar het recht van een Lidstaat van de Europese Gemeenschappen in het leven zijn geroepen, een exploitatiezetel te hebben in België.

Volgens de artikelen 52, 53 en 58 van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap wordt de vrijheid van vestiging - met

inbegrip van de vrijheid om agentschappen of filialen te hebben - op het gehele grondgebied van de Gemeenschap gewaarborgd aan de onderdanen van de Lidstaten, ongeacht of het gaat om natuurlijke personen of om rechtspersonen die in overeenstemming met de wetgeving van een Lidstaat zijn opgericht.

Bijgevolg kan niets er aan in de weg staan dat een onderneming een vergunning krijgt wanneer haar exploitatiezetel zich in een andere Lidstaat van de Europese Gemeenschappen bevindt.

Als een onderneming zou worden verplicht om met het oog op haar vergunning haar exploitatiezetel in België te hebben, zou dat overigens meebrengen dat op die onderneming de vormvereisten van artikel 198 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen toepasselijk zouden zijn, welk artikel aldus luidt :

"De artikelen betreffende de openbaarmaking van de akten en van de jaarrekening, alsook artikel 81 zijn toepasselijk op de buitenlandse vennootschappen die een bijkantoor of enig centrum van werkzaamheden in België hebben.

Zij die met het bestuur van een vestiging in België zijn belast, dragen jegens derden dezelfde aansprakelijkheid als degenen die een Belgische vennootschap besturen".

Hieruit zou volgen dat een vennootschap opgericht volgens het recht van een van de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen en die gehouden zou zijn om haar exploitatiezetel in België te hebben, de verplichting opgelegd zou krijgen haar akten en rekeningen openbaar te maken en dat

degenen die met het bestuur van die exploitatiezetel belast zijn, jegens derden dezelfde aansprakelijkheid zouden dragen als de bestuurders en de beheerders van Belgische vennootschappen, wat de vrijheid van vestiging van de genoemde buitenlandse vennootschappen nog meer zou belemmeren.

Het vereiste van de ontworpen paragraaf 4, tweede lid, gecombineerd met het voorschrift zoals geformuleerd in artikel 198 van de voornoemde gecoördineerde wetten, verdraagt zich derhalve niet met het verdrag van 25 maart 1957.

Aan het streven van de steller van het ontwerp zou op afdoende wijze tegemoet gekomen kunnen worden door de vergunning afhankelijk te stellen van de voorwaarde (die naar aanleiding van het ontworpen artikel 6 ter discussie wordt gesteld) dat een natuurlijk persoon wordt aangewezen die belast wordt met de exploitatie in België en van wie het Belgisch overheidsbestuur alle noodzakelijke inlichtingen kan opvorderen.

Er wordt overigens geconstateerd dat het in paragraaf 4, tweede lid, gestelde vereiste, hetwelk in de sfeer ligt van bepalingen die alleen gelden voor bewakingsondernemingen of bewakingsdiensten, niet gesteld wordt voor de beveiligingsondernemingen. Aangezien de bedoeling die bij de initiatiefnemer van het ontwerp voorzit ook geldt voor de beveiligingsondernemingen, rijst de vraag of de hierboven voorgestelde regeling niet behoort te worden doorgetrokken tot alle betrokken rechtspersonen, inclusief de beveiligingsondernemingen. Alsdan zou het beter zijn om elders in de ontworpen wet een plaats in te ruimen voor de

tekst van paragraaf 4, bijvoorbeeld in een nieuw artikel dat na artikel 5 zou worden ingevoegd. In dat geval zou de nummering van de artikelen van de ontworpen wet herzien moeten worden.

Paragraaf 5.

Het is duidelijk dat wanneer de Koning specifieke regels bepaalt als bedoeld in paragraaf 5, Hij gehouden is om te voldoen aan de internationale verdragen.

Mitsdien moeten de woorden "In overeenstemming met het Internationaal en het Europees recht" vervallen.

Artikel 4.

Eerste lid.

In de Franse tekst zou het beter zijn om vanaf de zevende regel van het eerste lid te schrijven :

"... auprès d'une compagnie d'assurance agréée ou dispensée d'agrément en vertu de la loi du 9 juillet 1975 relative aux contrôle des entreprises d'assurance".

Tweede lid.

Volgens het tweede lid van het ontworpen artikel staat de verzekering aan de benadeelde een rechtstreekse vordering toe tegen de verzekeraar.

De commentaar bij dat artikel in de memorie van toelichting luidt aldus :

"Dit artikel heeft als doel aan derden zekerheid te verschaffen dat voldaan zal kunnen worden aan hun eventuele schade-eisen, door aan bewakingsondernemingen de verplichting op te leggen zich te verzekeren voor hun burgerlijke aansprakelijkheid".

Ten einde de benadeelde derde in staat te stellen om zich krachtens een eigen recht rechtstreeks tot de verzekeraar van de laedens te wenden om van hem schadeloosstelling te verkrijgen, wordt doorgaans gebruik gemaakt van een derdenbeding of van een rechtstreekse vordering.

1. Het derdenbeding dat in een verzekeringscontract tot dekking van aansprakelijkheid wordt opgenomen, heeft ten gevolge dat ten bate van de benadeelde derde wordt voorzien in een eigen recht op herstel van de schade die hij heeft opgelopen. Het derdenbeding kan worden aangewend op initiatief van de partijen van het verzekeringscontract, maar kan ook bij de wet voor de partijen bindend worden voorgeschreven. Zo bepaalt het koninklijk besluit van 12 januari 1984 tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privé-leven, in artikel 7 dat elke verzekeringsovereenkomst waarmee het dekken van de aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privé-leven beoogd wordt, een beding ten behoeve van de benadeelde derde behoort te bevatten, overeenkomstig artikel 1121 van het Burgerlijk Wetboek. De wettigheid van

dat koninklijk besluit is niet aanvechtbaar, aangezien het steunt op artikel 19 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, waarvan paragraaf 1 aldus luidt :

"Voor het vaststellen en toepassen van hun tarieven, alsook voor het opstellen van alle documenten die betrekking hebben op het sluiten en het uitvoeren van de verzekeringscontracten, zijn de ondernemingen gehouden zich te gedragen naar de regels die krachtens deze wet door de Koning worden vastgesteld".

Al kan het derdenbeding in een verzekeringscontract tot dekking van aansprakelijkheid worden opgenomen, toch kan de benadeelde derde niet meer rechten hebben dan de verzekeringnemer er heeft. Volgens een vaste rechtspraak volgt hieruit dat de verzekeraar aan de derde die met het geding begunstigd is alle aan het verzekeringscontract ontleende verweermiddelen kan tegenwerpen (nietigheid, ontbinding, schorsing van het contract of van de waarborg, vervallenverklaringen), ongeacht of die verweermiddelen ouder of recenter zijn dan het ongeluk dat schade heeft veroorzaakt. De benadeelde derde zal dus niet vergoed worden, tenzij het contract op geldige wijze is aangegaan, het niet op regelmatige wijze beëindigd is en de verzekeringnemer al zijn contractuele verplichtingen heeft nageleefd.

Uit de ontworpen tekst blijkt niet dat het in de bedoeling van de initiatiefnemer ervan ligt te werken met een derdenbeding.

2. Zoals het derdenbeding maakt een rechtstreekse vordering het een benadeelde derde mogelijk om krachtens een eigen recht rechtstreeks op te treden tegen de verzekeraar van de laedens, maar in tegenstelling tot het derdenbeding wordt er in voorzien door een wet en komt in bepaalde gevallen hier nog bij dat er geen excepties tegen opgeworpen kunnen worden.

Er zijn wetten die ten voordele van de benadeelde derde hebben voorzien in een rechtstreekse vordering tegen de verzekeraar die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid dekt : inzonderheid de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, artikel 6, of de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, artikel 8, zevende lid.

De rechtstreekse vordering welke door die wetten in het leven geroepen is, gaat evenwel niet noodzakelijk hiermee gepaard dat de excepties niet tegengeworpen kunnen worden. Artikel 11, eerste lid, van de voormelde wet van 1 juli 1956 luidt weliswaar als volgt :

"Geen uit de wet of de overeenkomst van verzekering voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval kan door een verzekeraar aan een benadeelde worden tegengeworpen" (1),

.../...

(1) Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie kunnen de nietigheid, de ontbinding en de schorsing van de overeenkomst, die zich voordoen vóór het schadegeval, aan de benadeelde derde worden tegengeworpen.

maar de eerdervermelde wet van 30 juli 1979 bevat daarentegen geen enkele bepaling met betrekking tot het lot van de excepties in geval van een rechtstreekse vordering uitgeoefend door een persoon die schade heeft geleden als gevolg van een brand in een voor het publiek toegankelijke inrichting.

Bepaalde koninklijke besluiten ten slotte, die uitgevaardigd zijn op grond van een door de wetgever verleende machtiging, maken het aangaan van een verzekeringscontract tot dekking van aansprakelijkheid verplicht, voorzien in een regeling waarin de excepties niet kunnen worden tegengeworpen aan de benadeelde derde, terwijl sommige excepties wel kunnen worden tegengeworpen indien ze bekendgemaakt zijn, zonder dat ze evenwel een eigen recht in het leven roepen ten bate van de benadeelde.

Dat is inzonderheid het geval met het koninklijk besluit van 15 juli 1963 tot instelling van de verplichte aansprakelijkheidsverzekering wegens jachtongevallen; met het ministerieel besluit van 26 augustus 1971, uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 829bis van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming, dat aan het erkende "organisme", dat belast is met het onderzoek van bepaalde installaties en van bepaalde bedrijfsapparaten, de verplichting oplegt een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten.

Die teksten bepalen de omvang van de waarborg die verschuldigd is aan de benadeelde derde (artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 juli 1963; artikel 1 van het ministerieel besluit van 26 augustus 1971). Ze stellen dat de uit het verzekeringscontract voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval niet aan de benadeelde derde kan worden

teggengeworpen (artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 15 juli 1963; artikel 1 van het ministerieel besluit van 26 augustus 1971), en bepalen dat de vernietiging, de opzegging, de schorsing van de overeenkomst of van de waarborg niet aan de benadeelde derde tegengeworpen kunnen worden, tenzij nadat een termijn verstreken is (vijftien dagen in het koninklijk besluit van 15 juli 1963 en drie maanden in het ministerieel besluit van 26 augustus 1971) sinds van die vernietiging, opzegging of schorsing aan de overheid kennis is gegeven, d.w.z. aan de minister tot wiens bevoegdheid de jacht behoort, respectievelijk aan de minister die bevoegd is voor tewerkstelling en arbeid.

Wenst de steller van het ontwerp aan de derde die door een fout van een bewakingsonderneming schade heeft geleden een rechtstreekse vordering te verlenen tegen de aansprakelijkheidsverzekeraar van die onderneming, dan moet dat uitdrukkelijk in het ontworpen artikel worden bepaald, naar het voorbeeld van artikel 6 van de voormelde wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen. Bovendien is het nodig de omvang van de waarborg te bepalen, te preciseren of de excepties, ontleend aan de verzekeringsovereenkomst waarvan het afsluiten verplicht wordt gesteld, niet aan de benadeelde derde tegengeworpen kunnen worden en, voor het geval bepaalde excepties tegengeworpen kunnen worden, te bepalen om welke excepties het gaat en volgens welke regels ze tegengeworpen kunnen worden, alsook voor te schrijven dat de verzekeraar zich een recht van verhaal op de verzekeringnemer kan voorbehouden (zie in dat verband het voormelde koninklijk besluit van 15 juli 1963).

Artikel 5.

Artikel 5 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 5.-

Niemand mag een beveiligingsonderneming exploiteren indien hij niet vooraf is erkend door de Minister van Binnenlandse Zaken.

De erkenning wordt eerst verleend indien de onderneming voldoet aan de voorschriften van deze wet en aan de door de Koning bepaalde voorwaarden betreffende de financiële middelen en de technische uitrusting.

De erkenning wordt verleend voor een termijn van (maximum) vijf jaar en kan (voor een gelijke termijn) vernieuwd worden. Ze kan geschorst of ingetrokken worden overeenkomstig artikel 17.

De weigering van de erkenning dient met redenen te worden omkleed".

Het derde lid van de hierboven voorgestelde tekst geeft de in artikel 5 van het ontwerp bepaalde regel weer dat de erkenning door de minister verleend kan worden voor een termijn van minder dan vijf jaar en "voor een zelfde periode" vernieuwd kan worden.

.../...

Een zodanige regel verleent de minister een discretionaire bevoegdheid aangezien hem geen enkele maatstaf wordt opgelegd bij het kiezen van de duur van de erkenning die hij verleent; dientengevolge dreigt er een ongelijke behandeling van de ondernemingen te ontstaan en in geval van betwisting zou het voor de rechter moeilijk zijn de rechtsgeldigheid van de motieven van zodanige ongelijke behandelingen te beoordelen.

Het zou derhalve beter zijn te bepalen dat "de erkenning voor een termijn van vijf jaar wordt verleend en voor gelijke termijnen vernieuwd kan worden".

Als de steller van het ontwerp evenwel de bedoeling heeft dat de bevoegdheid van de minister om de erkenning voor een termijn van minder dan vijf jaar te verlenen behouden blijft, dan zouden in de tekst de maatstaven moeten worden gepreciseerd waarop hij zijn beoordeling en zijn beslissing zou moeten baseren of zou de Koning gelast moeten worden ze nader te bepalen. Bovendien zou in dat geval omschreven moeten worden wat moet worden verstaan onder "een zelfde periode" : zou de vernieuwing van de erkenning toegestaan worden voor een gelijke termijn als die waarvoor de vorige erkenning is verleend, of zou ze integendeel toegestaan worden voor een nieuwe periode van maximum vijf jaar, waardoor aan de minister de mogelijkheid zou worden gelaten een andere termijn te bepalen ?

.../...

Artikel 6.

Het ontworpen artikel beoogt verschillende voorwaarden op te leggen aan de personen die de werkelijke leiding hebben van een bewakings- of beveiligingsonderneming, alsmede aan de personen die in de raad van bestuur van een dergelijke onderneming zitting hebben (1).

Onder meer gelet op de vrijheid van vestiging, gewaarborgd door het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid door de artikelen 52 en 58 van dat verdrag, ligt het niet in de bevoegdheid van de Belgische wetgever voorwaarden op te leggen voor het lidmaatschap van de raad van bestuur van een buitenlandse rechtspersoon die tot stand gebracht is volgens het recht van een Lidstaat van die Gemeenschap. Aangezien het zowel discriminerend als niet erg rationeel zou zijn om aan de leden van de raad van bestuur van een Belgisch rechtspersoon andere voorwaarden op te leggen dan die welke van toepassing zijn op de leden van de raad van bestuur van een buitenlandse rechtspersoon, lijkt het verkieselijk, wil het door de ontworpen bepaling gestelde oogmerk bereikt worden, van de rechtspersonen die in België niet hun zetel, noch een filiaal, een agentschap of bijkantoor hebben dat er een onderneming exploiteert, te eisen dat zij, met het oog op het verkrijgen van de vergunning of de erkenning, een natuurlijk persoon aanwijzen die belast wordt met de exploitatie van de onderneming in België en aan wie de in het ontworpen artikel opgesomde voorwaarden worden opgelegd.

.../...

(1) Er zij op gewezen dat de tekst de interne bewakingsdiensten niet op het oog heeft.

Bovendien wordt in de inleidende volzin van de ontworpen bepaling gewerkt met de onjuiste uitdrukking "bewakings- of beveiligingsondernemingen"; er is gerede aanleiding toe om te schrijven : "een bewakingsonderneming of een beveiligingsonderneming", aangezien het ontwerp een onderscheid maakt tussen de twee soorten ondernemingen.

De inleidende volzin zou derhalve beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 6.-

De bewakingsonderneming of de beveiligingsonderneming die in de vorm van een rechtspersoon is opgericht en in België niet haar zetel of een filiaal, agentschap of bijkantoor heeft dat er de onderneming exploiteert, is gehouden om een natuurlijke persoon aan te wijzen die belast wordt met die exploitatie in België (1).

De personen die in België de exploitatie of de werkelijke leiding van een bewakingsonderneming of van een beveiligingsonderneming op zich nemen, dienen aan de volgende voorwaarden te voldoen : ...".

De indeling in 1, 2, 3 ... moet worden vervangen door de indeling in 1°, 2°, 3°

.../...

- (1) Dat lid zou een logischer plaats kunnen krijgen in het ontworpen artikel 3, § 4 (dat, in voorkomend geval, een nieuw artikel zou worden) waarvan het tweede lid zou vervangen, om rekening te houden met de opmerking die gemaakt is in verband met dit lid.

Het eerste lid, 1°, legt de voorwaarde op dat men van goed zedelijk gedrag is en dat het bewijs daarvan jaarlijks geleverd wordt. Die bepaling draagt aan het overheidsbestuur een ruime beoordelingsbevoegdheid op waarvan de uitoefening betwistingen dreigt te doen ontstaan.

Het zou beter zijn de veroordelingen op te noemen die de betrokkenen niet opgelopen mogen hebben. Voor die tekst zou in dat opzicht aansluiting kunnen worden gezocht bij de bepaling van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken. De lijst van de veroordelingen zou evenwel alleen melding mogen maken van de veroordelingen die betrekking hebben op misdrijven tegen goederen of op gewelddaden tegen personen.

Aangezien het bovendien de bedoeling van de steller van het ontwerp lijkt te vermijden dat de bedoelde personen, zodra de veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan, nog langer de exploitatie of de feitelijke leiding van de onderneming op zich nemen, zou het beter zijn om, veeleer dan te voorzien in een jaarlijkse controle door overlegging van een bewijs van goed zedelijk gedrag - dat trouwens niet alle opgelopen veroordelingen, bepaaldelijk

.../...

die welke in het buitenland uitgesproken zijn, zou vermelden -, de onderneming, op straffe van de in hoofdstuk V van het ontwerp bepaalde sancties, verantwoordelijk te stellen voor de naleving van de opgelegde voorwaarden. Er zou dus moeten worden bepaald dat de onderneming verplicht is om de veroordeelde persoon onmiddellijk te vervangen zodra de veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan. Bovendien zou de regel die bepaald is in artikel 2 van het eerder-vermelde koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende de in het buitenland uitgesproken veroordelingen, in de tekst opgenomen kunnen worden.

Het eerste lid, 4°, van het ontworpen artikel 6 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"4° niet tegelijkertijd werkzaamheden van privé-detective, van wapen- of munitiefabrikant, van wapen- of munitiehandelaar, of enige andere werkzaamheid uitoefenen die, doordat ze wordt uitgeoefend door de persoon die ook bewaking verricht, een gevaar kan opleveren voor de openbare orde of voor de in- of uitwendige veiligheid van de Staat".

De bepaling onder 5° van het eerste lid zou beter als volgt worden geredigeerd :

"5° voldoen aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -ervaring".

.../...

In het eerste lid, 6°, wordt verwezen naar de "inlichtingendiensten". Aangezien de steller van het ontwerp blijkbaar alleen de openbare inlichtingendiensten op het oog heeft, zou het beter zijn dat in de tekst te preciseren.

In het eerste lid, 7°, schrijve men : "volle eenentwintig jaar oud zijn".

Ten slotte zou het tweede lid moeten vervallen indien het tekstvoorstel van dit advies wordt gevolgd wat de inleidende volzin van het eerste lid betreft.

Artikel 7.

De ontworpen tekst legt verschillende voorwaarden op aan de personeelsleden van de bewakingsondernemingen en van de beveiligingsondernemingen, alsook aan de personen die voor rekening van die ondernemingen werken (1). Die tekst heeft een algemene strekking : hij doelt op alle personeelsleden, ongeacht hun werkzaamheden of de functie waarvoor ze aangewezen zijn.

Het tweede lid stelt het "administratief of logistiek personeel" weliswaar vrij van bepaalde voorwaarden. Maar het begrip "logistiek personeel" wordt niet omschreven; slaat het op de chauffeurs, de begeleiders, het personeel dat de voertuigen onderhoudt of herstelt, de schoonmaaksters, enz. ... ?

.../...

(1) Er zij op gewezen dat de tekst het personeel van de interne bewakingsdiensten en de personen die voor rekening van die diensten werken, niet op het oog heeft.

Het is geboden het bedoelde personeel beter aan te wijzen, door te verwijzen naar de werkzaamheden en functies waarmee het belast wordt en door ervoor te zorgen geen onnauwkeurige termen te gebruiken zoals "logistieke dienst".

De inleidende volzin van het eerste lid en het tweede lid zouden dus moeten worden herzien.

Bovendien moet de indeling in 1, 2, 3, ... in het eerste lid, vervangen worden door de indeling in 1°, 2°, 3°

De voorwaarde dat de betrokken personen van goed zedelijk gedrag zijn en dat het bewijs daarvan jaarlijks geleverd wordt, lijkt niet te stroken met de bedoeling van de steller van het ontwerp. Het zou beter zijn te preciseren dat die personen, wegens misdrijven tegen goederen of gewelddaden tegen personen, niet veroordeeld mogen zijn tot een straf die een bepaalde strafmaat te boven gaat en er op te laten volgen dat zodra een dergelijke veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan, die personen niet langer de functie mogen vervullen of de werkzaamheden verrichten die bedoeld zijn in de inleidende volzin, zoals hierboven is voorgesteld.

Wat het eerste lid, 4°, betreft, zou het beter zijn de tekst over te nemen die voorgesteld is voor artikel 6, eerste lid, 4°.

Het zou beter zijn 5° van het eerste lid als volgt te redigeren :

"5° voldoen aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en medisch en psychotechnisch onderzoek".

In 6°, van hetzelfde lid moet er worden gepreciseerd dat de inlichtingendienst een openbare dienst is.

In 7°, schrijve men : "volle achttien jaar oud zijn".

Artikel 8.

De ontworpen tekst ziet voorbij aan 's Konings verordeningsbevoegdheid om de voorwaarden voor de erkenning van de instellingen die de betrokken personen opleiden vast te stellen, doordat hij aan de Minister discretionaire bevoegdheid verleent om die instellingen te erkennen.

Het zou derhalve beter zijn te schrijven :

"Artikel 8.-

De Minister van Binnenlandse Zaken erkent onder de door de Koning vastgestelde voorwaarden de instellingen die zorgen voor de door de artikelen 6, eerste lid, 5°, en 7, eerste lid, 5°, voorgeschreven beroepsopleiding".

.../...

Artikel 9.Paragraaf 1.

Het zou beter zijn paragraaf 1 als volgt te redigeren :

"Artikel 9.-

§ 1. De personen die in dienst van of voor rekening van bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten werken mogen een uniform dragen op voorwaarde dat :

1° het geen aanleiding kan geven tot verwarring met die welke de agenten van de openbare macht dragen;

2° het model ervan is goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken".

Paragraaf 2.

- Eerste lid -

De woorden "de verkrijging, het bezit, het dragen en het gebruik" zouden vervangen moeten worden door de woorden "het verkrijgen, het houden, het dragen en het gebruiken".

.../...

- Tweede lid -

Het zou beter zijn het tweede lid als volgt te redigeren :

"Voor het uitvoeren van beschermingsopdrachten mogen alleen de personeelsleden van de genoemde ondernemingen of de personen die voor hun rekening werken en met goed gevolg een door de Koning bepaalde opleiding hebben genoten, dienstwapens houden, vervoeren en dragen".

- Derde lid -

Het zou beter zijn het derde lid als volgt te redigeren :

"Buiten het kader van die opdrachten worden de vuurwapens in een wapenkamer bewaard op verantwoording van ... (voorts zoals in het ontwerp)".

- Vierde lid -

Ter wille van de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst schrijve men in de Franse tekst :

"Un registre mentionne pour chaque arme à feu ... (voorts zoals in het ontwerp)".

- Vijfde lid -

Het zou beter zijn het vijfde lid als volgt te redigeren :

"De Koning kan beperkingen opleggen met betrekking tot het aantal en het soort wapens in gebruik en kan bepalen aan welke voorwaarden de wapenkamer moet voldoen".

Paragraaf 3.

Het zou beter zijn de vierde zin van paragraaf 3 als volgt te redigeren :

"Die personen moeten op hun kleren tevens een herkenningsteken dragen waarop hun naam, het nummer van hun identificatiekaart en de naam van hun onderneming vermeld staan".

Paragraaf 4.

De ontworpen tekst verleent de minister de bevoegdheid om zijn goedkeuring te hechten aan de technische kenmerken van de voertuigen.

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, zou de minister daaromtrent geen verordningsbesluit behoeven vast te stellen, doch zou hij, geval voor geval, afzonderlijke beslissingen moeten nemen voor het verlenen van zijn goedkeuring.

De Franse tekst van de memorie van toelichting spreekt die uitleg tegen; op bladzijde 18, onder 4, staat er namelijk te lezen dat er op de voertuigen die onder meer worden gebruikt voor geldtransporten steeds vaker overvallen worden gepleegd en dat, met het oog op het zorgen voor

.../...

de veiligheid van die voertuigen, "le Roi arrêtera des normes sévères pour l'approbation des conditions techniques auxquelles devra répondre le véhicule utilisé" (1).

De commentaar van de Franse tekst van de memorie van toelichting getuigt van meer ontzag voor 's Konings eigen verordeningsbevoegdheid.

Het zou dan ook beter zijn voor te schrijven dat de Koning bevoegd is om de normen betreffende de kenmerken van de voertuigen vast te stellen en dat de minister zorgt voor de naleving van die normen door zijn goedkeuring te hechten aan het gebruik van een of ander voertuig door de betrokken ondernemingen.

Het zou derhalve beter zijn de ontworpen tekst als volgt te redigeren :

"De Minister van Binnenlandse Zaken keurt, volgens door de Koning vastgestelde normen, de technische kenmerken goed van de voertuigen waarvan de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten gebruik willen maken voor het uitoefenen van hun bewakingsactiviteiten.

Die voertuigen mogen geen aanleiding geven tot verwarring met die welke worden gebruikt door de openbare macht".

.../...

(1) In de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting staat daarentegen te lezen dat de normen zullen worden vastgesteld door de minister.

Paragraaf 5.

Het zou beter zijn paragraaf 5 als volgt te redigeren :

"§ 5. De Koning kan regels voorschrijven voor het gebruik dat de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten maken van de middelen die zij bij het uitoefenen van hun activiteiten aanwenden en van de methodes die zij daarbij volgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken kan, in het belang van de openbare orde en in dringende gevallen, tijdelijk de uitoefening van sommige activiteiten of het gebruik van bepaalde middelen en methodes verbieden en aanvullende veiligheidsmaatregelen opleggen".

Artikel 10.

- Eerste lid -

Er dient te worden geschreven : "... artikel 1, § 1, c) ...".

In de Franse tekst van hetzelfde lid behoort het voornaamwoord "elles" te worden vervangen door "ils".

Dezelfde opmerking geldt voor het tweede en het derde lid.

- Derde lid -

Er is een discrepantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst. Deze dient de overhand te krijgen en de Franse tekst moet bijgevolg worden aangepast.

Artikel 11.

Het zou beter zijn artikel 11 als volgt te redigeren :

"Artikel 11.-

Onverminderd de artikelen 30 en 106 van het Wetboek van de Strafvordering, delen de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten, de personeelsleden van die diensten en de personen die voor hun rekening werken, aan de rechterlijke instanties, telkens als deze erom verzoeken, onverwijld alle inlichtingen mede over misdrijven waarvan zij tijdens of naar aanleiding van de uitoefening van hun activiteiten kennis krijgen".

Artikel 12.

Het door het eerste lid van de ontworpen bepaling aan de bewakingsondernemingen opgelegde verbod om zich door hun activiteiten te mengen of tussenbeide te komen in een politiek geschil of in een arbeidsconflict en om handelend op te treden bij activiteiten met een politiek oogmerk, wordt volgens de memorie van toelichting gerechtvaardigd door de bekommernis om te vermijden dat met het inschakelen van bewakingsondernemingen een middel wordt gevonden om privé-milities, te weten politieke milities of door werkgevers- of vakbondsorganisaties gedragen milities, op de been te brengen; het komt er eveneens op aan te voorkomen dat de genoemde ondernemingen zich mengen in een politiek of sociaal conflict waardoor de uitoefening van de aan de burgers in een rechtsstaat gewaarborgde

rechten wordt verhinderd. Nog steeds volgens de memorie van toelichting heeft het verbod derhalve een zeer ruime draagwijdte; het zou de ondernemingen ervan moeten weerhouden om bijvoorbeeld zich in te laten met "het bewaken van zetels van politieke partijen, het houden van toezicht ter gelegenheid van congressen van politieke partijen of van vakbonden, ... het tussenbeide komen bij stakingen, enz."

De ontworpen tekst komt aan die wensen niet ten volle tegemoet.

In de eerste plaats is er in het eerste lid alleen sprake van de bewakingsondernemingen en niet van de interne bewakingsdiensten. De politieke partijen, de vakorganisaties, de verenigingen, ondernemingen in het algemeen, enz. kunnen ongetwijfeld hun eigen interne bewakingsdiensten organiseren, maar aangezien die diensten niet vermeld zijn in de ontworpen tekst, zal het door het eerste lid uitgevaardigde verbod er geen toepassing op vinden.

Vervolgens is het in het derde lid bedoelde verbod eveneens alleen van toepassing op de bewakingsondernemingen; daar er in de ontworpen tekst geen sprake is van de interne bewakingsdiensten, wordt er aan die diensten ook geen verbod opgelegd om toezicht te houden op politieke, filosofische, godsdienstige of vakbondsovertuigingen en op de uiting van die overtuigingen en evenmin om gegevensbestanden aan te leggen.

.../...

Daar het in de bedoeling van de initiatiefnemer van het ontwerp ligt te voorkomen dat privé-milities worden opgericht, mogen de interne bewakingsdiensten niet buiten beschouwing worden gelaten in de bepalingen van het eerste en het derde lid.

Bovendien lijkt het eerste lid, in fine, een politieke partij of organisatie verbod op te leggen om de veiligheid te doen verzekeren op een congres of een vergadering of bij activiteiten met een politieke finaliteit. Daarentegen geldt een dergelijke verbodsbepaling, om niet aanwijsbare redenen, niet ten aanzien van vergaderingen of activiteiten met een sociale finaliteit, bijvoorbeeld voor de beveiliging van een vakbondcongres.

Uit het vorenstaande volgt dat de ontworpen tekst leemten bevat en grondig moet worden herzien.

Artikel 13.

Het zou beter zijn het eerste lid als volgt te redigeren :

"Artikel 13.-

De in artikel 2 bedoelde alarmsystemen en alarmcentrales en de componenten daarvan mogen niet in de handel worden gebracht of op enige andere wijze ter beschikking van de gebruikers worden gesteld dan nadat zij tevoren volgens een door de Koning vastgestelde procedure zijn goedgekeurd".

Artikel 15.

De indeling in paragrafen moet vervallen.

Op de voerlaatste regel van het eerste lid moet worden geschreven : "... een activiteitenverslag waarvan die minister de inhoud bepaalt".

Artikel 16.

Het zou beter zijn artikel 16 als volgt te redigeren :

"Artikel 16.-

Onverminderd de mogelijkheid om zich tot de rechterlijke instanties te wenden, kan al wie bij bewakingsactiviteiten onregelmatigheden vaststelt, hiervan kennis geven aan de Minister van Binnenlandse Zaken".

Artikel 17.

De ontworpen tekst verleent de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om de verleende toelatingen en erkenningen "overeenkomstig een door de Koning te bepalen procedure" in te trekken of te schorsen.

Aangezien het om sancties gaat die erg nadelig kunnen zijn voor de ondernemingen of voor het betrokken personeel, is het noodzakelijk liever in de wet zelf dan in een koninklijk besluit regels te stellen die tot doel hebben de naleving van de rechten van de verdediging te waarborgen; de wetgever zou dwingend moeten voorschrijven

dat de beslissingen worden gemotiveerd en ter kennis worden gebracht; hij zou eveneens moeten bepalen dat de betrokkenen binnen het kader van de procedure die door de Koning moet worden geregeld het recht hebben om beroep in te stellen (1). Wellicht zullen die betrokkenen bij de Raad van State een vordering tot nietigverklaring kunnen instellen, doch de bevoegdheid van de Raad beperkt zich tot het toetsen van de wettigheid.

Voorts is de Franse uitdrukking "se trouve en infraction", welke in 1, a, wordt gebruikt, dubbelzinnig en komt ze niet overeen met die welke in de Nederlandse tekst wordt gebruikt. Het zou derhalve beter zijn te schrijven : "ne respecte pas ...".

Een aantal andere uitdrukkingen of sommige formuleringen lijken niet geslaagd of onvoldoende duidelijk te zijn in de verwoording van de sancties die de Minister volgens de ontworpen bepaling moet treffen. Daarom wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 17.-

Onverminderd ... :

1. de overeenkomstig de artikelen 3 en 5 verleende vergunning of erkenning voor een termijn van ten hoogste zes maanden, voor alle of voor sommige activiteiten, voor alle plaatsen waar die activiteiten worden uitgeoefend of voor slechts enkele plaatsen intrekken of schorsen :

.../...

(1) Mocht het om een voorziening bij de gewone rechtbanken gaan - hetgeen evenwel niet de bedoeling schijnt te zijn van de initiatiefnemer van het ontwerp - dan moet dit door de wet worden bepaald.

- a) indien de bewakingsonderneming, de beveiligingsonderneming of de interne bewakingsdienst de bepalingen van deze wet niet in acht neemt of activiteiten uitoefent die onverenigbaar zijn met de openbare orde of met de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat;
 - b) indien er gebreken worden vastgesteld in de controle die door dergelijke ondernemingen of diensten wordt uitgeoefend op de naleving van de bepalingen van deze wet door hun personeelsleden of door de personen die voor hun rekening werken;
2. de identificatiekaart, die aan de in artikel 9, § 3, bedoelde personen overeenkomstig de genoemde bepaling is afgegeven, voor alle activiteiten of voor een gedeelte ervan, voor alle plaatsen waar die activiteiten worden uitgeoefend of voor sommige ervan, definitief of tijdelijk (1) intrekken, wanneer die personen de bepalingen van deze wet niet in acht nemen;
3. de erkenning die aan de in artikel 8 bedoelde instellingen is verleend, in de gevallen opgesomd in het voorenstaande punt 1, voor een termijn van ten hoogste zes maanden intrekken of schorsen".

De artikelen 18 en 19.

Paragraaf 2 van artikel 19 bevat bepalingen omtrent het opsporen en het vaststellen van alle overtredingen van de wet die aanleiding kunnen geven tot de door de artikelen 17, 18 en 19 voorgeschreven straffen.

.../...

(1) Dient er geen maximumtermijn te worden vastgesteld zoals in punt 1 ?

Die paragraaf zou derhalve beter een afzonderlijk artikel vormen dat ofwel vóór artikel 16, ofwel na artikel 19 zou worden ingevoegd. Bijgevolg zou de nummering van de volgende artikelen van de ontworpen wet moeten worden herzien.

Bovendien is elke overtreding van de bepalingen van de wet, met toepassing van artikel 18 van het ontwerp strafbaar met vervolging en straffen.

Artikel 19, § 1, § 2, zesde lid, en § 3, bepaalt evenwel dat wanneer de Procureur des Konings ervan afziet vervolging in te stellen of nalaat binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de ontvangst van het proces-verbaal aan de door de Koning aangewezen ambtenaar kennis te geven van zijn beslissing, de bevoegde ambtenaar aan de betrokkene, na deze de gelegenheid te hebben gegeven zich te verdedigen, een "administratieve geldboete wegens de inbreuk" kan opleggen; hij stelt het bedrag ervan vast in een gemotiveerde beslissing en door de kennisgeving daarvan wordt de strafvordering tenietgedaan; tegen die beslissing kan de betrokkene of zijn werkgever binnen twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving een beroep instellen bij de rechtbank van eerste aanleg. Door het instellen van dat beroep wordt de uitvoering van de beslissing geschorst. Als geen beroep wordt ingesteld en als de geldboete niet wordt betaald, wordt gebruik gemaakt van de procedure van het dwangbevel, zoals die is geregeld bij artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949; die procedure wordt eveneens aangewend om te zorgen voor de uitvoering van de rechterlijke beslissing waarmee over een beroep uitspraak wordt gedaan.

De wetgever heeft vaak en in diverse domeinen administratieve sancties ingesteld (1).

Het hoofdkenmerk ervan is dat ze door het overheidsbestuur worden uitgesproken zonder dat de rechter eerst optreedt, waarbij de rechterlijke controle pas a posteriori wordt uitgeoefend. Op die manier vallen de straffen in de zin van het strafrecht en de maatregelen die, zoals sommige vervallenverklaringen, geen straffen zijn maar bij de door de strafrechter uitgesproken straffen komen, niet onder de definitie van de administratieve sanctie.

De omstandigheid dat het overheidsbestuur zo de bevoegdheid krijgt om straffen uit te spreken, doet in bepaalde gevallen - vooral wanneer de straffen geldboeten zijn of straffen waarmee men van sommige vrijheden, zoals de vrijheid van handel, nijverheid en diensten, wordt beroofd - wel problemen rijzen omtrent de grondwettigheid en de overeenstemming met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

.../...

(1) J. LIGOT, "La sanction administrative en droit belge", R.J.D.A., 1971, blz. 233 tot 259. Zie ook Ph. GOSSERIES, "L'expérience des amendes administratives et les aspects fondamentaux du droit pénal social", Rev. Univ. Brux. 1978, 1-3, blz. 185 tot 229, en R. LEGROS, "Droit pénal social", over het ontwerp van wet op de administratieve geldboeten, J.T.T. 1971, blz. 97 tot 100.

Krachtens artikel 9 van de Grondwet kan "geen straf worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet". Bovendien heeft elk van de drie machten volgens het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten haar eigen bevoegdheidssfeer waarop de twee andere geen inbreuk mogen maken; zo behoort het tot de specifieke taak van de rechter, met uitsluiting van elke andere macht en inzonderheid de uitvoerende macht, om de overtredingen van de wet binnen de door de wetgever gestelde grenzen met straffen te beteugelen. Een van die straffen is de geldboete (artikel 7 van het Strafwetboek).

In de rechtsleer en de rechtspraak wordt nochtans al lang een onderscheid gemaakt tussen de strafrechtelijke geldboeten en de administratieve geldboeten, inzonderheid die welke in belastingzaken en in sociale zaken worden vastgesteld.

Dat onderscheid, waardoor voor de administratieve sancties het optreden van de rechter vóór de uitvoering van de beslissing van de overheid achterwege kan blijven, is in bepaalde gevallen gerechtvaardigd; zo bijvoorbeeld wanneer de wetgever aan een persoon die door de administratieve overheid is benoemd of erkend en aan het beheer van de overheidsdienst deelneemt een dergelijke straf oplegt en wanneer die straf daardoor in feite als een tuchtmaatregel voorkomt.

Maar voorzichtigheid is geboden wanneer de administratieve sanctie de vorm aanneemt van een geldboete die wordt opgelegd aan een particulier die, gebruik makend van het recht om vrij handel te drijven, inzonderheid noch een ambtenaar is, noch een medewerker van een overheidsdienst.

Die voorzichtigheid is des te noodzakelijker daar de grens tussen straf en administratieve sanctie niet altijd scherp is, wat aanleiding kan geven tot verwarring van de twee soorten sancties en zelfs tot tegenstrijdigheid van de beslissingen van de instanties die ze uitspreken.

De wetgever heeft dan ook een grote voorzichtigheid aan de dag gelegd door telkens als hij in administratieve geldboeten heeft voorzien, een tussenoplossing te kiezen : de administratieve beslissing waarbij de sanctie wordt opgelegd, is vaak beperkt tot duidelijk afgebakende gevallen waar het niet gaat om een overtreding van strafrechtelijke aard; bovendien is in alle gevallen en in het bijzonder wanneer de overtreding terzelfder tijd met een straf en een administratieve sanctie wordt bestraft, voorzien in het optreden van de rechter - behalve wanneer de betrokkene akkoord gaat en uit eigen beweging gehoorzaamt - dit om het voordeel van de snelheid en de doeltreffendheid van een administratieve sanctie te combineren met het streven om aan de burgers de garanties te bieden waarmee de rechterlijke macht hen tegen willekeur moet beschermen. De administratieve beslissing krijgt bijgevolg geen uitvoerend karakter.

In het onderhavige geval bestraft het ontworpen artikel 19 elk feit dat een overtreding van de bepalingen van de wet uitmaakt ofwel met een strafrechtelijke geldboete, ofwel met een administratieve geldboete. Immers, zowel artikel 18, dat over de strafrechtelijke geldboeten handelt, als artikel 19, dat betrekking heeft op de administratieve geldboeten, zullen op elke wetsovertreding van toepassing zijn, waarbij de administratieve geldboete enkel wordt opgelegd wanneer de Procureur des Konings heeft besloten geen strafvervolgning in te stellen en waarbij de strafvordering tenietgaat door de kennisgeving van de beslissing van de bevoegde ambtenaar.

Het is mogelijk dat de beslissing van de Procureur des Konings om geen vervolging in te stellen, wordt gewettigd door zijn overtuiging dat geen enkele overtreding is begaan. In dat geval zou de bevoegde ambtenaar een ander standpunt kunnen innemen en toch een administratieve sanctie opleggen.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat er onduidelijkheid (1) ontstaat over de strafrechtelijke overtreding en de administratieve overtreding en dat de instanties die belast zijn met het vervolgen van zowel de ene als de andere tot tegenstrijdige beslissingen zouden kunnen geraken.

Het zou bijgevolg meer in overeenstemming met de Grondwet zijn in artikel 18 duidelijk de gevallen van strafrechtelijke overtreding te bepalen, aan de overheid het recht toe te kennen zich burgerlijke partij te stellen en zelfs de betrokkene rechtstreeks te dagvaarden, en het aan de strafrechter, die trouwens meer bevoegd is om in die zaken uitspraak te doen, veeleer dan aan de burgerlijke rechter, over te laten de betwisting te beslechten en de bij artikel 18 ingestelde geldboete op te leggen.

Niets zou er dan verder aan in de weg staan dat in artikel 19 wordt bepaald dat elke andere overtreding van de wet aanleiding zou kunnen geven tot een administratieve geldboete.

.../...

(1) Men merkt bovendien op dat in artikel 19 frequent terminologie uit het strafrecht wordt gebruikt : "burgerrechtelijk aansprakelijk", "vaststelling van de inbreuk" ...

Ten einde de vorenvermelde grondwettelijke beginselen in acht te nemen zou het echter goed zijn in artikel 19 te bepalen dat de beslissing van de bevoegde ambtenaar niet uit zichzelf uitvoerbaar is, maar dat er zonder optreden van de rechter geen gedwongen tenuitvoerlegging aan kan worden verleend.

Het systeem van het ontwerp lijkt ongetwijfeld op hetgeen dat is georganiseerd bij de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasbaar in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (1). Voor de wijziging bij de artikelen 82 tot 92 van de programmawet van 30 december 1988 maakte de wet van 1971, in tegenstelling met het onderhavige ontwerp, de administratieve beslissing waarbij de geldboete werd opgelegd evenwel niet uitvoerbaar; het oude artikel 8 van die wet bepaalde immers :

Blijft de werkgever in gebreke de geldboete binnen de gestelde termijn te betalen, dan vordert de ambtenaar de toepassing van de administratieve geldboete voor de arbeidsrechtbank".

Zoals in de rechtsleer is beklemtoond (2), was de beslissing van het overheidsbestuur in de wet van 1971 (3) niet meer dan een aanbod om tot een vergelijk te

.../...

(1) Volgens die wet worden de administratieve geldboeten door de ambtenaar die door de Koning is aangewezen, opgelegd wanneer de arbeidsauditeur ervan afziet iemand wegens overtreding te vervolgen of nalaat binnen een bepaalde termijn vervolging in te stellen, doet de beslissing van de ambtenaar de strafvordering vervallen en maakt de betaling van de geldboete een einde aan de vordering van het overheidsbestuur.

(2) Zie inzonderheid J. LIGOT, op. cit., blz. 247-248.

(3) Zoals ook in vele andere wetten; zie inzonderheid J. LIGOT, op. cit., blz. 247 tot 252.

komen, dat, als het door de overtreder werd aanvaard, een einde kon maken aan de vervolging; als de werkgever niet betaalde, kwam de zaak voor de rechtbank. Die regeling lijkt meer in overeenstemming met de bovenvermelde grondwettelijke beginselen dan de regeling die bij de genoemde wet na de wijziging van 1988 is ingesteld en dan die welke door het onderhavige ontwerp in uitzicht wordt gesteld (1).

Als het de bedoeling van de steller van het ontwerp is de regeling bepaald in de artikelen 18 en 19 te behouden, zal het optreden van de rechtbank van eerste aanleg vóór de gedwongen tenuitvoerlegging nog meer vereist zijn, want zo niet zal de gerechtelijke instantie eerst in beroep optreden, waarbij het ontbreken van zo'n beroep binnen de gestelde termijn door de betrokkene zal worden uitgelegd als een loutere stilzwijgende instemming met de sanctie waartoe het overheidsbestuur heeft besloten; de administratieve beslissing zou aldus door stilzwijgende instemming uitvoerende kracht krijgen in een aangelegenheid waar aanzienlijke financiële belangen in het geding zijn, inzonderheid wegens het zeer hoge tarief van de vastgestelde geldboeten. Een regeling die aan het overheidsbestuur zo'n uitvoerende bevoegdheid zou verlenen zonder verplicht optreden van de rechter, zou de vorenvermelde grondwettelijke regels schenden.

.../...

- (1) In zijn advies over het ontwerp van programmawet van 30 december 1988 had de Raad van State in dat opzicht geen enkele opmerking gemaakt, maar het ontwerp, dat qua inhoud uitgebreid en gevarieerd was, is volgens de procedure van de dringende noodzakelijkheid moeten worden onderzocht.

Het optreden van de rechter, zij het de straf-rechter of de burgerlijke rechter, is des te noodzakelijker daar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in artikel 6 als volgt bepaalt :

"1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de grondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

...

2. Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt".

Zoals hierboven is gezegd verplicht de ontworpen tekst namelijk de betrokkene ertoe zijn zaak bij de rechtbank van eerste aanleg aanhangig te maken als hij wil ontkomen aan het uitvoerende karakter van de hem opgelegde administratieve geldboete; zo zou hij door de administratieve overheid schuldig worden verklaard vóór de rechter uitspraak heeft gedaan; bovendien zou zijn schuld, tot de uitspraak van de rechter naar aanleiding van zijn beroep, volgens de wet enkel zijn bewezen door processen-verbaal en door een niet-gerechtelijke beslissing; evenzo wanneer de betrokkene geen beroep instelt.

Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 18 en 19 van het ontwerp volledig moeten worden herzien.

.../...

Artikel 20.

Het zou beter zijn artikel 20 als volgt te redigeren :

"Artikel 20.-

De Koning bepaalt het tarief van de retributies die aan elke onderneming of instelling voor de activiteiten waarvan een vergunning of een erkenning vereist is, moeten worden aangerekend om de kosten voor administratie, controle en toezicht, nodig voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten, geheel of gedeeltelijk te dekken".

Artikel 22.Paragraaf 1.

Op de derde regel van de Franse tekst dienen de woorden "ont fait l'objet" te worden vervangen door het woord "bénéficient".

Op de vierde regel van de Franse tekst dient te worden geschreven "sur la base".

Paragraaf 3.

In de memorie van toelichting wordt niet uitgelegd waarom de personen in dienst van een bewakingsonderneming of van een beveiligingsonderneming eerst bij de inwerkingtreding van de wet worden geacht te voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 6, 5°, en 7, 5°, terwijl de wet pas een jaar na de bekendmaking in werking zal treden.

.../...

Om misbruik te voorkomen zou het waarschijnlijk verkieslijk zijn de datum van inwerkingtreding te vervangen door die van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Die opmerking geldt eveneens voor paragraaf 4 van hetzelfde artikel.

Voor paragraaf 3 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"§ 3. De personen die op de datum van bekendmaking van deze wet in dienst zijn van een bewakingsonderneming of van een beveiligingsonderneming of voor hun rekening werken, behoeven niet te voldoen aan de voorwaarden gesteld in de artikelen 6, 5°, en 7, 5° van deze wet" (1).

Paragraaf 4.

Paragraaf 4 zou beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

- (1) Als de artikelen 6 en 7 op de interne veiligheidsdiensten van toepassing worden verklaard, zouden deze in de voorgestelde tekst moeten worden vermeld. Bovendien merkt men op dat de ontworpen tekst doelt op het personeel van de ondernemingen, dat wil zeggen op de personen voor wie enkel artikel 7 van belang is. Die personen, die zijn vrijgesteld van de voorwaarde van artikel 7, 5°, zullen ook zijn vrijgesteld van die bedoeld in artikel 6, 5°, om te zorgen voor de werkelijke exploitatie of leiding van een onderneming; de personen die voor die exploitatie of die leiding zorgen op het ogenblik van de bekendmaking van de wet, zullen er niet van zijn vrijgesteld. In de memorie van toelichting wordt niet verklaard waarom zij van het voordeel van de ontworpen bepaling worden uitgesloten.

"§ 4. De personen die lid zijn geweest van een politie- of een inlichtingendienst, of militair in het beroepskader, het aanvullend kader, het tijdelijk kader of het hulpkader, of die een openbaar ambt hebben bekleed dat is bedoeld in de artikelen 6, 6°, en 7, 6°, en die op de datum ... (1) zorgen voor de werkelijke exploitatie of leiding van een bewakingsonderneming of van een beveiligingsonderneming (2), of lid zijn van het in artikel 7 bedoelde personeel, of voor rekening van zo'n onderneming werken in de in datzelfde artikel 7 bedoelde activiteiten en functies, behoeven niet te voldoen aan de voorwaarden die in de artikelen 6, 6°, en 7, 6°, worden vastgesteld".

Artikel 23.

Het ontworpen artikel 1, tweede lid, zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Dat verbod is niet van toepassing op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten bedoeld in de wet van ... op de bewakingsondernemingen en de beveiligingsondernemingen en op de interne bewakingsdiensten".

.../...

(1) Zie de opmerking over paragraaf 3.

(2) De artikelen 6 en 7 doelen niet op de interne bewakingsdiensten.

Artikel 24.

Het zou beter zijn artikel 24 als volgt te redigeren :

"Artikel 24.-

Deze wet treedt in werking één jaar na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
J.-C. GEUS,

F. RIGAUX,

P. GOTHOT,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.