

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, le 18 mai 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant le modèle de formulaire de consentement à une enquête sur les conditions de moralité en application de l'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage", a donné le 5 juillet 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 mei 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van het model van het formulier tot instemming met een onderzoek naar de moraliteitsvoorwaarden in toepassing van artikel 6bis, lid 3, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten", heeft op 5 juli 2000 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJETIntitulé

1. Par souci de conformité avec le texte de l'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, il est suggéré d'écrire "Arrêté ministériel fixant les modalités du consentement préalable ...".

2. Par ailleurs, il convient de citer la loi du 10 avril 1990 précitée avec son intitulé exact. L'on ajoutera donc la préposition "sur" devant les mots "les entreprises de sécurité" et devant les mots "les services internes de gardiennage". Cette observation vaut également pour l'alinéa 1er du préambule et pour la formule qui précède la signature de l'annexe.

PréambuleAlinéa 1er

Il convient d'écrire "ajouté par la loi du 9 juin 1999" au lieu de "modifié par les lois du 18 juillet 1997 et du 9 juin 1999". L'article 6bis de la loi du 10 avril 1990 précitée n'y a, en effet, été inséré que par cette dernière loi. La même observation vaut pour la note infrapaginale "1" dans l'annexe.

.../...

Dispositif

Article 1er (devenant l'article unique)

Il est suggéré de rédiger cet article comme suit :

"Article unique. Les personnes soumises à une enquête sur les conditions de moralité y consentent en complétant un formulaire dont le modèle est établi en annexe au présent arrêté."

Les mots "qui peuvent être" s'harmonisent, en effet, mal avec l'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1990 précitée.

Les mots "préalablement et en une seule fois" figurent, par ailleurs, déjà dans cette même disposition.

Article 2

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est dérogé à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés ministériels. L'article 2 sera, dès lors, omis.

Annexe

1. Le premier point de la déclaration concerne le membre du conseil d'administration d'une entreprise de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité. L'alinéa 1er,

.../...

8° (1), et les alinéas 2 et 3 de l'article 5 de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage disposent que :

"Art. 5. Les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage ou d'une entreprise de sécurité, ainsi que les personnes qui siègent au conseil d'administration d'une entreprise de gardiennage ou de sécurité doivent satisfaire aux conditions suivantes :

(...)

8° satisfaire aux conditions de moralité nécessaires à la fonction dirigeante et ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.

Les conditions fixées aux 2°, 3° et 5° ne s'appliquent pas aux membres du conseil d'administration, pour autant qu'ils n'assurent pas la direction effective de l'entreprise.

La condition fixée au 3° ne s'applique pas aux entreprises de sécurité."

(1) Cette disposition a été introduite par la loi du 9 juin 1999 modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, publiée au Moniteur belge du 29 juillet. Saisie d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, la section de législation du Conseil d'Etat a donné, le 5 février 1999, l'avis L. 28.788/2 dans lequel elle constatait que le dossier n'était pas en état d'être examiné et attirait, néanmoins, l'attention de l'auteur du projet sur deux observations relatives au respect de l'article 22 de la Constitution.

La phrase introductive de l'article 5, alinéa 1er, vise les personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise ainsi que celles qui siègent au conseil d'administration, mais le 8° ne mentionne que les conditions de moralité nécessaires à la fonction dirigeante; dès lors, deux interprétations sont possibles :

- 1° soit les conditions de moralité ne s'appliquent pas aux membres du conseil d'administration qui n'assurent pas de fonction dirigeante, c'est-à-dire qui n'assurent pas la direction effective de l'entreprise;
- 2° soit tous les membres du conseil d'administration doivent satisfaire aux conditions de moralité nécessaires à la fonction dirigeante, qu'ils assurent ou non la direction effective de l'entreprise.

L'alinéa 2 vise les conditions de l'alinéa 1er qui ne s'appliquent pas aux membres du conseil d'administration qui n'assurent pas la direction effective de l'entreprise. Comme cet alinéa ne mentionne pas le 8°, l'on pourrait en conclure, a contrario, que ce dernier s'applique à tous les membres du conseil d'administration. Inversement, l'on peut soutenir que si le 8° n'a pas été cité à l'alinéa 2, c'est parce que sa rédaction implique déjà, par elle-même, qu'il ne s'applique pas aux membres du conseil d'administration qui n'assurent pas la direction effective de l'entreprise.

.../...

L'exposé des motifs de la loi du 9 juin 1999 précitée précise :

"Une nécessité d'assainissement particulière s'impose pour le personnel dirigeant des entreprises de gardiennage ou services internes de gardiennage, chargé notamment du contrôle de la catégorie de gardes qui exercent des missions de contrôle social." (1).

Compte tenu des termes de l'article 5, alinéa 1er, 8°, et de l'exposé des motifs de la loi du 9 juin 1999 précitée, l'on peut considérer que les conditions de moralité ne s'appliquent pas aux membres du conseil d'administration qui n'assurent pas la direction effective de l'entreprise. Dès lors, il n'y a pas lieu, au premier point de la déclaration, de viser les membres du conseil d'administration.

Si la solution proposée n'était pas retenue, il y aurait lieu de modifier la loi du 10 avril 1990, précitée, afin d'en rendre le texte plus clair.

2. Le troisième point de la déclaration mentionne l'exercice d'une fonction exécutive dans une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage, mais non pas dans une entreprise de sécurité. L'alinéa 1er, 8°, et

(1) Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2027/1, p. 8.

les alinéas 2 à 5 de l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 précitée disposent (1) :

"Art. 6. Les personnes qui exercent, dans une entreprise de gardiennage, une entreprise de sécurité ou un service interne de gardiennage, une autre fonction que celles qui sont visées à l'article 5, doivent satisfaire aux conditions suivantes :

(...)

8° satisfaire aux conditions de moralité nécessaires à l'exercice d'activités de gardiennage et ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et de ce fait portent atteinte au crédit de l'intéressé.

Les conditions fixées aux 2°, 3° et 5° ne s'appliquent pas au personnel administratif ou logistique des entreprises visées par le présent article.

Est considéré comme personnel administratif et logistique au sens de la présente loi, le personnel qui ne prend aucune part à l'exercice des activités énumérées à l'article 1er.

Les conditions fixées aux 2°, 3°, de même que les conditions afférentes à l'examen psychotechnique visées au 5°, ne s'appliquent pas au personnel des entreprises de sécurité.

La condition fixée à l'alinéa 1er, 8°, ne s'applique pas aux agents de gardiennage qui exercent exclusivement des activités visées à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 1° et 4°."

(1) L'alinéa 1er, 8°, a été inséré par la loi du 9 juin 1999, de même que l'alinéa 5. Ce dernier semble avoir été présenté à tort comme complétant l'alinéa 2.

La phrase introductive de l'article 6, alinéa 1er, vise également les entreprises de sécurité, mais le 8° ne mentionne que les conditions de moralité nécessaires à l'exercice d'activités de gardiennage; dès lors, deux interprétations sont possibles :

- 1° soit les conditions de moralité ne s'appliquent pas au personnel des entreprises de sécurité;
- 2° soit le personnel des entreprises de sécurité doit satisfaire aux mêmes conditions de moralité que le personnel d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage.

L'article 6, alinéa 4, vise les conditions de l'alinéa 1er qui ne s'appliquent pas au personnel des entreprises de sécurité. Comme cet alinéa ne mentionne pas le 8°, l'on pourrait en conclure, a contrario, que ce dernier s'applique au personnel des entreprises de sécurité. Inversement, l'on peut soutenir que si le 8° n'a pas été reproduit à l'alinéa 4, c'est parce que sa rédaction implique déjà, par elle-même, qu'il ne s'applique pas aux entreprises de sécurité. L'on observera, dans le même sens, que l'alinéa 2, qui énumère les conditions de l'alinéa 1er qui ne s'appliquent pas au personnel administratif et logistique, n'a pas été complété par la mention du 8° alors qu'il semble très peu probable que le législateur ait voulu soumettre ce personnel aux conditions de moralité introduites par le 8°.

.../...

Lors des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1999 précitée, les discussions en Commission de l'Intérieur et des affaires administratives du Sénat ont porté sur la question quelles étaient, parmi les activités de gardiennage visées à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1990 précitée, celles qui nécessitaient une enquête de moralité. Aucune précision n'a été donnée en ce qui concerne les entreprises de sécurité. Le ministre a cependant manifesté le souci de ne pas voir se multiplier les cas donnant lieu à une enquête de moralité (1).

Compte tenu des termes de l'article 6, alinéa 1er, 8°, et des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1999, l'on peut considérer que les conditions de moralité ne s'appliquent pas au personnel des entreprises de sécurité.

Si la solution proposée n'était pas retenue, il y aurait lieu de modifier la loi du 10 avril 1990, précitée, afin d'en rendre le texte plus clair.

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives par M. Pinoie, Doc. parl. Sénat, sess. 1998-1999, n° 1-1330/4, pp. 5 et s.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Opschrift

1. Voor de eenvormigheid met de tekst van artikel 6bis, derde lid, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten wordt voorgesteld te schrijven : "Ministerieel besluit tot vaststelling van de nadere regels voor de voorafgaande instemming ... met toepassing van artikel 6bis, derde lid, van de wet ...".

2. Bovendien moet in het Frans het juiste opschrift van de voornoemde wet van 10 april 1990 worden gebruikt. In de Franse versie moet dus vóór de woorden "les entreprises de sécurité" en vóór de woorden "les services internes de gardiennage" het woord "sur" worden ingevoegd. Deze opmerking geldt ook voor het eerste lid van de aanhef en voor de zin voorafgaand aan het ondertekeningsformulier in de bijlage.

Aanhef

Eerste lid

Men schrijve "ingevoegd bij de wet van 9 juni 1999" in plaats van "gewijzigd bij de wetten van 18 juli 1997 en 9 juni 1999". Artikel 6bis van de voornoemde wet van 10 april 1990 is immers alleen bij de laatstgenoemde wet ingevoegd. Dezelfde opmerking geldt voor voetnoot 1 in de bijlage.

.../...

Dispositief

Artikel 1 (dat het enige artikel wordt)

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te stellen :

"Enig artikel. De personen die aan een onderzoek naar de moraliteitsvoorwaarden worden onderworpen, stemmen daarmee in door een formulier in te vullen waarvan het model in de bijlage van dit besluit is vastgelegd.".

De woorden "die (...) kunnen onderworpen worden" verdragen zich immers niet met artikel 6bis, derde lid, van de voormelde wet van 10 april 1990.

Bovendien staan de woorden "voorafgaandelijk en eenmalig" al in die bepaling.

Artikel 2

De Raad van State ziet niet in waarom van de gebruikelijke regel voor de inwerkingtreding van ministeriële besluiten wordt afgeweken. Artikel 2 moet dus vervallen.

.../...

Bijlage

1. Het eerste punt van de verklaring heeft betrekking op het lid van de raad van bestuur van een bewakings- of beveiligingsonderneming. Artikel 5, eerste lid, 8° (1), tweede en derde lid, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten bepaalt :

"Art. 5. De personen die de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming, een interne bewakingsdienst of een beveiligingsonderneming en de personen die in de raad van bestuur van een bewakings- of beveiligingsonderneming zitting hebben, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

(...)

8° voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden noodzakelijk voor een leidinggevende functie, en geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en daarom raken aan het vertrouwen in de betrokkene.

(1) Deze bepaling is ingevoegd bij de wet van 9 juni 1999 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 29 juli. Naar aanleiding van een verzoek om binnen drie dagen een advies te verstrekken, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State op 5 februari 1999 advies L. 28.788/2 gegeven, waarin deze vastgesteld heeft dat het dossier niet in zoverre gereed was dat het kon worden onderzocht en de steller van het ontwerp attent gemaakt heeft op twee opmerkingen over de inachtneming van artikel 22 van de Grondwet.

De onder 2°, 3° en 5° vermelde voorwaarden gelden niet voor de leden van de raad van bestuur voor zover zij geen deel uitmaken van de werkelijke leiding van de onderneming.

De onder het 3° vermelde voorwaarde geldt niet voor de beveiligingsondernemingen."

De inleidende zin van artikel 5, eerste lid, heeft betrekking op de personen die de werkelijke leiding van een onderneming hebben en op de personen die in de raad van bestuur zitting hebben, maar 8° bevat alleen de moraliteitsvoorwaarden noodzakelijk voor een leidinggevende functie; er zijn dus twee interpretaties mogelijk :

- 1° ofwel gelden de moraliteitsvoorwaarden niet voor de leden van de raad van bestuur die geen leidinggevende functie vervullen, namelijk diegenen die niet de werkelijke leiding van de onderneming hebben;
- 2° ofwel moeten alle leden van de raad van bestuur aan de moraliteitsvoorwaarden noodzakelijk voor een leidinggevende functie voldoen, ongeacht of ze al dan niet de werkelijke leiding van de onderneming hebben.

Het tweede lid bepaalt welke voorwaarden van het eerste lid niet gelden voor de leden van de raad van bestuur die geen deel uitmaken van de werkelijke leiding van de onderneming. Aangezien 8° niet in dat lid wordt vermeld, zou daaruit a contrario kunnen worden besloten dat 8° voor alle leden van de raad van bestuur geldt. Omgekeerd kan worden betoogd dat 8° niet in het tweede lid wordt vermeld, omdat de redactie van dat onderdeel 8° op zich al inhoudt dat het

.../...

niet geldt voor de leden van de raad van bestuur die geen deel uitmaken van de werkelijke leiding van de onderneming.

In de memorie van toelichting bij de voormelde wet van 9 juni 1999 wordt het volgende gepreciseerd :

"Voor het leidinggevend personeel van de bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten, onder meer belast met de controle op de categorie bewakers die sociale controletaken uitvoeren, stelt zich een bijzondere saneringsnoodzaak." (1).

Gelet op de bewoordingen van artikel 5, eerste lid, 8°, en op de memorie van toelichting bij de voornoemde wet van 9 juni 1999 kan ervan uitgegaan worden dat de moraliteitsvoorwaarden niet gelden voor de leden van de raad van bestuur die geen deel uitmaken van de werkelijke leiding van de onderneming. Er is dus geen reden om in het eerste punt van de verklaring de leden van de raad van bestuur te vermelden.

Als niet voor de voorgestelde oplossing wordt gekozen, moet de voornoemde wet van 10 april 1990 worden gewijzigd om de tekst ervan te verduidelijken.

2. Het derde punt van de verklaring gaat over de uitoefening van een uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst, maar niet in een beveiligingsonderneming. Het eerste lid, 8°, en het tweede

(1) Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1998-1999, nr. 2027/1, blz. 8.

tot het vijfde lid van artikel 6 van de genoemde wet van 10 april 1990 bepalen (1):

"Art. 6. De personen die in een bewakingsonderneming, een beveiligingsonderneming of een interne bewakingsdienst een andere functie uitoefenen dan die welke beoogd worden in artikel 5, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

(...)

8° voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden, noodzakelijk voor de uit te oefenen bewakingsactiviteiten, en geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en daarom raken aan het vertrouwen in de betrokkene.

De onder het 2°, het 3° en het 5° vermelde voorwaarden gelden niet voor het administratief of logistiek personeel van de in dit artikel bedoelde ondernemingen.

Wordt als administratief en logistiek personeel beschouwd in de zin van deze wet, het personeel dat op geen enkele wijze deelneemt aan de uitoefening van de activiteiten opgesomd in artikel 1.

De onder de 2° en 3° vermelde voorwaarden, alsook de onder de 5° bedoelde voorwaarden betreffende het psychotechnisch onderzoek zijn niet van toepassing op het personeel van de beveiligingsondernemingen.

De onder het eerste lid, 8°, vermelde voorwaarde geldt niet voor bewakingsagenten die uitsluitend activiteiten verrichten, bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1° en 4° van deze wet."

(1) Het eerste lid, 8 °, is ingevoegd bij de wet van 9 juni 1999, net zoals het vijfde lid. Laatstgenoemd lid lijkt ten onrechte als een aanvulling op het tweede lid te zijn voorgesteld.

In de inleidende zin van artikel 6, eerste lid, worden ook de beveiligingsondernemingen genoemd, maar in 8° worden alleen de moraliteitsvoorwaarden voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten vermeld; er zijn dus twee interpretaties mogelijk :

- 1° ofwel gelden de moraliteitsvoorwaarden niet voor het personeel van beveiligingsondernemingen;
- 2° ofwel moet het personeel van beveiligingsondernemingen aan dezelfde moraliteitsvoorwaarden voldoen als het personeel van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst.

Artikel 6, vierde lid, bepaalt welke voorwaarden van het eerste lid niet gelden voor het personeel van beveiligingsondernemingen. Aangezien 8° niet in dat lid wordt vermeld, zou daaruit a contrario kunnen worden besloten dat 8° voor het personeel van beveiligingsondernemingen geldt. Omgekeerd kan worden betoogd dat 8° niet in het vierde lid wordt vermeld, omdat de redactie van dat onderdeel 8° op zich al inhoudt dat het niet voor de beveiligingsondernemingen geldt. In dezelfde zin valt op te merken dat het tweede lid, waarin wordt opgesomd welke voorwaarden van het eerste lid niet voor het administratief en het logistiek personeel gelden, onderdeel 8° niet vermeldt, hoewel het erg onwaarschijnlijk lijkt dat de wetgever dat personeel heeft willen onderwerpen aan de moraliteitsvoorwaarden die bij 8° worden ingevoerd.

.../...

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de genoemde wet van 9 juni 1999 is in de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat gediscussieerd over de vraag welke bewakingsactiviteiten genoemd in artikel 1, eerste lid, van de voormelde wet van 10 april 1990 aan een moraliteitsonderzoek moesten worden onderworpen. In verband met de beveiligingsondernemingen is niets gepreciseerd. De minister heeft er evenwel op gewezen dat de gevallen die aanleiding geven tot een moraliteitsonderzoek moeten worden beperkt (1).

Gelet op de bewoordingen van artikel 6, eerste lid, 8°, en op de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 juni 1999 kan ervan uitgegaan worden dat de moraliteitsvoorwaarden niet gelden voor het personeel van beveiligingsondernemingen.

Als niet voor de voorgestelde oplossing wordt gekozen, moet de voornoemde wet van 10 april 1990 worden gewijzigd om de tekst ervan te verduidelijken.

(1) Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden, uitgebracht door de heer Pinoie, Gedr. St., Senaat, zitting 1998-1999, nr. 1-1330/4, blz. 5 en volgende.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. KIRKPATRICK,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note
du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. C. AMELYNCK, referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY, conseiller
d'Etat.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS