

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.999 van 8 maart 2021
in de zaak A. 233.024/VII-41.036**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sofie De Pourcq
kantoor houdend te 9830 Sint-Martens-Latem
Kortrijksesteenweg 127, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd
door de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 23 februari 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 februari 2021 waarbij aan verzoeker de hernieuwing van de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt geweigerd.

Verzoeker vraagt eveneens bij wijze van voorlopige maatregel om de verwerende partij te bevelen “de identificatiekaart [...] voorlopig te vernieuwen, in afwachting van de nietigverklaring van het bestreden besluit en de toekenning van de definitieve identificatiekaart”.

Ondergeschikt vraagt hij “bij wijze van voorlopige maatregel bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van het [...] bestreden besluit voorlopig te schorsen in afwachting van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof over de prejudiciële vragen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 maart 2021, om 14.00 uur.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie De Pourcq, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Andy Hoedenaeken, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is sinds november 2000 tewerkgesteld als bewakingsagent.

3.2. Op 6 december 2018 veroorzaakt hij een verkeersongeval waarbij onopzettelijke slagen of verwondingen worden toegebracht. Voor onder

meer die feiten wordt verzoeker bij vonnis van 17 januari 2020 van de Politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, veroordeeld tot een geldboete van 50 euro, voor de helft met uitstel, verhoogd met de opdecimen.

3.3. Op 29 april 2020 vraagt zijn werkgever, de vergunde bewakingsonderneming nv Securitas, de hernieuwing aan van de identificatiekaart om als uitvoerend personeelslid actief te mogen blijven in de sector van de private en bijzondere veiligheid.

3.4. Met de thans bestreden beslissing van 4 februari 2021 weigert de minister van Binnenlandse Zaken de identificatiekaart van verzoeker te hernieuwen.

De weigeringsbeslissing is als volgt gemotiveerd:

“Een identificatiekaart kan echter pas afgeleverd worden nadat de administratie heeft vastgesteld dat de betrokkene voldoet aan alle persoonsvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de beoogde activiteiten.

De identificatiekaart als uitvoerend personeelslid van een onderneming of dienst, binnen de sector van de private en bijzondere veiligheid, wordt geweigerd indien de betrokkene niet voldoet aan één of meerdere persoonsvoorwaarden, zoals bepaald in artikel 61 van de wet van 02 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Artikel 61, eerste lid, 1^o van voornoemde wet van 2 oktober 2017 bepaalt echter dat personen die voor een onderneming of een interne dienst een functie zoals bedoeld in artikel 60 van bovenvernoemde wet uitoefenen moeten voldaan aan de volgende voorwaarde:

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

Bij onderzoek van uw dossier is gebleken dat de Politierechtbank van Oost-Vlaanderen afdeling Gent op datum van 17 januari 2020 een vonnis heeft uitgesproken waarbij u veroordeeld werd tot een geldboete van 50,00 EUR (x 8 = 400,00 EUR) of een vervangende gevangenisstraf van 15 dagen met uitstel 3 jaren voor 25,00 EUR (x 8 = 200,00 EUR). Het vonnis werd uitgesproken op basis van de feiten van onopzettelijke slagen of verwondingen.

Bijgevolg voldoet u niet aan de uitoefeningsvoorwaarde bepaald door artikel 61, eerste lid, 1^o, van de wet van 02 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid zodat geen enkele identificatiekaart als

uitvoerend personeelslid binnen de sector van de private en bijzondere veiligheid aan u kan afgeleverd worden”.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat haar bevoegdheid bij het nemen van de bestreden beslissing volledig gebonden was en dat zij in het licht van het bepaalde van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ over geen enkele appreciatiemarge beschikte. Op grond daarvan besluit zij dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing “geen enkel soelaas [zal] bieden aan verzoekende partij, hetgeen met zich meebrengt dat zij dan ook geen enkel belang kan laten gelden bij haar verzoek tot schorsing”.

Beoordeling

5. Uit het verder onderzoek van de zaak zal blijken dat het standpunt van de verwerende partij niet opgaat.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Grondvoorwaarden voor een schorsing

7. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

A. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker wijst erop dat hij door de weigering van de hernieuwing van de identificatiekaart van de ene dag op de andere zijn job als bewakingsagent heeft verloren en zijn enige bron van inkomen. In verband met de persoonlijke financiële impact van de bestreden beslissing verduidelijkt verzoeker dat het “niet eens zeker [is] dat hij meteen aanspraak zal kunnen maken op een werkloosheidsuitkering”, dat hij als alleenstaande een minderjarige zoon moet onderhouden, dat hij actueel toegelaten is tot een collectieve schuldenregeling en dat de door hem te dragen financiële lasten, waaronder de maandelijkse huishuur, aanzienlijk zijn. Ook geeft verzoeker aan dat hij op mentaal vlak ernstig lijdt onder de bestreden beslissing.

Tot slot stelt verzoeker dat hij zeer diligent heeft gehandeld door het verzoekschrift “binnen twaalf werkdagen na ontvangst van het bestreden besluit neer te leggen”.

9. Volgens de verwerende partij toont verzoeker niet aan dat het financieel verlies onmogelijk overbrugd kan worden voor de periode die nodig is voor de afwikkeling van een gewone schorsingsprocedure, onder meer omdat verzoeker geen enkel inzicht geeft in de “liquide middelen” waarover hij beschikt.

Wat betreft het diligent handelen van verzoeker merkt de verwerende partij op dat de bestreden beslissing dateert van 4 februari 2021 terwijl het verzoekschrift pas werd ingediend op 23 februari 2021 “oftewel 18 dagen nadat verzoekende partij kennis heeft genomen van de bestreden beslissing”, dat die beslissing niet plots of onverwacht is genomen en verzoeker ruimschoots op voorhand moest weten dat het vonnis van 17 januari 2020 zou leiden tot de weigering van de hernieuwing van de identificatiekaart. De verwerende partij meent dat het tijdsverloop tussen de kennisname van de bestreden beslissing en het indienen van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te

lang is en dat verzoeker niet met de vereiste voortvarendheid en diligentie is opgetreden.

Beoordeling

10. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij. De aanwending van die procedure moet dan ook de uitzondering vormen en beperkt blijven tot die gevallen waarbij het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, ofwel door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”. Dit impliceert dat de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift aan de hand van precieze en concrete feitelijke gegevens aantoont dat de te bevelen schorsing van de tenuitvoerlegging onherroepelijk te laat zal komen én dat zij als eisende partij al het nodige heeft gedaan om de schade te voorkomen en om de zaak zo spoedig mogelijk aanhangig te maken bij de Raad van State.

Het bestaan van de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt mede afgemeten naar de haast die een verzoekende partij zelf betoont bij het instellen van haar vordering. De noodzaak om na de kennisname van de griefhoudende beslissing met passende voortvarendheid de vordering bij de Raad van State in te leiden is immers inherent aan het zeer uitzonderlijke en zeer ongewone karakter van de uiterst dringende procedure. Diligent optreden is vervat in de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

11. Een financiële benadeling volstaat in beginsel niet om de behandeling van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te verantwoorden. Dit is uitzonderlijk anders, indien bijzondere redenen worden aangevoerd waaruit blijkt dat het beweerde financiële nadeel door de omvang ervan en/of door de persoonlijke toestand van de betrokkene, een zodanige betreurenswaardige of onherroepelijke impact heeft dat die met zich meebrengt dat zonder uitstel uitspraak moet worden gedaan over de wettigheid van de bestreden bestuurshandeling.

12. De bestreden beslissing heeft meegebracht dat verzoeker, na een carrière van twintig jaar in de bewakingssector, ontslagen werd uit zijn functie van bewakingsagent. De verwerende partij betwist niet dat verzoeker daardoor zijn enige bron van beroepsinkomen heeft verloren. Evenmin wordt betwist dat verzoeker is toegelaten tot een collectieve schuldenregeling.

Met de in het verzoekschrift bijgebrachte gegevens wordt aannemelijk gemaakt dat het jobverlies voor verzoeker meebrengt dat zijn financiële draagkracht wezenlijk wordt aangetast en dat het verkrijgen van een schorsingsarrest na het doorlopen van de gewone schorsingsprocedure, onherroepelijk te laat zal komen opdat verzoeker nog een menswaardig bestaan kan opbouwen.

13. Voorts heeft verzoeker de vereiste spoed en diligentie aan de dag gelegd om de voorliggende vordering binnen een zo kort mogelijke termijn bij de Raad van State in te stellen. De bestreden beslissing werd hem ter kennis gebracht op vrijdag 5 februari 2021. Aangenomen kan worden dat hij pas in de daaropvolgende week op nuttige wijze beroep kon doen op de bijstand van de advocaat die hem door het Bureau voor Juridische Bijstand werd toegewezen. In elk geval zijn er geen aanwijzingen dat verzoeker te lang heeft getalmd om het rechtsmiddel van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid aan te wenden. Voor het overige kan de verwerende partij niet op goede gronden aanvoeren dat verzoeker de strekking van de bestreden beslissing, laat staan de

motieven ervan, moest kennen vooraleer ze werd genomen. Tot slot doet het ook niet ter zake of de bestreden beslissing al dan niet “plots of onverwachts” werd genomen.

14. Verzoeker doet in de gegeven concrete omstandigheden voldoende blijken van een urgentie die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van een gewone vordering tot schorsing.

15. De voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid is vervuld.

B. Ernst van het tweede middel

Standpunt van de partijen

16. In een tweede middel voert verzoeker aan dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: de wet van 2 oktober 2017), dat als rechtsgrond dient voor de bestreden beslissing, niet verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, zoals gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook dat die wetsbepaling op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op arbeid en het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid, zoals gewaarborgd door de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM).

Met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel zet verzoeker uiteen dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 voorziet in een verschillende behandeling “tussen veroordelingen wegens een inbreuk op de wegverkeerswet enerzijds en veroordelingen wegens andere inbreuken anderzijds” en het verschil in behandeling niet berust op een objectief criterium en niet redelijk verantwoord is in het licht van de doelstelling van de wetgever om “veroordelingen die doorgaans geen maatschappelijk risico vormen voor het uitoefenen van [...] activiteiten in de private veiligheidssector” niet in aanmerking te nemen om

personen de toegang tot tewerkstelling in de bewakingssector te ontzeggen. In de tweede plaats wijst hij erop dat voor een gelijke behandeling van alle veroordelingen, met uitzondering van veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer, geen redelijke verantwoording bestaat. Bepaalde veroordelingen, zoals bijvoorbeeld wegens het toebrengen van onopzettelijke slagen of verwondingen naar aanleiding van een verkeersongeval, hebben immers “geen enkele invloed op de betrouwbaarheid van de betrokken bewakingsagent of zijn professionele kwaliteiten”.

Met betrekking tot de aantasting van het recht op arbeid en het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid, laat verzoeker gelden dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 er niet in voorziet dat het bestuur *in concreto* onderzoekt of de veroordeling tot een correctionele straf het besluit kan wettigen dat de betrokkene niet (langer) beschikt over de profielkenmerken die vereist worden door artikel 64 van dezelfde wet. Volgens verzoeker komt de automatische onmogelijkheid om toegang te krijgen tot een bepaald beroep -op grond van wettelijke criteria die geen rekening houden met de aard van de strafrechtelijke feiten en de vereiste kwaliteiten voor het uitoefenen van het beroep in kwestie- neer op een disproportionele beperking van het recht op arbeid en in het bijzonder het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid.

Verzoeker vraagt aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

“1. Schendt artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid het in de artikelen 10, 11 en 24 Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel doordat, enerzijds, die bepaling wel een uitzondering maakt voor veroordelingen wegens inbreuken op de wegverkeerswet maar niet voor veroordelingen wegens andere, vergelijkbare inbreuken, zoals de inbreuk op de strafwet wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval en, anderzijds, die bepaling geen onderscheid maakt tussen de veroordelingen wegens alle andere inbreuken dan de inbreuken op de wegverkeerswet en dus een veroordeling wegens een inbreuk op de strafwet wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval op exact dezelfde manier wordt behandeld als veroordelingen wegens andere inbreuken op de strafwet?

2. Schendt artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid bovendien het recht op arbeid en in het bijzonder het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid zoals gewaarborgd door artikel 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat het iedereen die veroordeeld is geweest tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek of tot een gelijkaardige straf in het buitenland, met uitzondering van de inbreuken op de wegverkeerswet, automatisch de toegang ontzegt tot de beroepen bedoeld in artikel 60 van de voormelde wet van 2 oktober 2017 en in het bijzonder tot het beroep van bewakingsagent, zonder dat er ook maar enige beoordeling gebeurt van de aard en de ernst van de strafrechtelijke feiten, de context waarin ze plaatsvonden, de ouderdom, de herhaling, de impact van de strafrechtelijke feiten op het vereiste profiel voor de desbetreffende functie en de persoonlijkheid van de aanvrager van de identificatiekaart?”.

17. In haar nota werpt de verwerende partij vooreerst op dat een prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof een “tijdrovend procedé” is dat “ruime tijd in beslag neemt” en dat haaks staat op de afhandeling van een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Zij meent dat het middel om die reden onontvankelijk is.

Ten gronde stelt zij dat er geen ernstige twijfels kunnen rijzen over de grondwettigheid van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017.

Uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepaling leidt zij af dat de wetgever “een heldere keuze [heeft] gemaakt om de toegang tot het beroep onmogelijk te maken indien getwijfeld kan worden aan de betrouwbaarheid van de betrokkene” van zodra hij een criminele of correctionele straf heeft opgelopen. Het criterium is objectief in zoverre een “duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen inbreuken op de verkeerswetgeving en overtredingen van het strafwetboek”. Bovendien, zo meent de verwerende partij, heeft de wetgever de kritiek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State “gepareerd” door op te merken dat de “redenen die de afwijking voor de inbreuken op de reglementering op de verkeersveiligheid rechtvaardigen [...], niet gelden voor de andere types inbreuken” en de wetgever “de uitzonderingen op de regel zoveel mogelijk [wenst] te beperken”. De verwerende partij nuanceert vervolgens

het gezag van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State om finaal te concluderen dat “er geen sprake [is] van een schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 61, eerste lid, 1° van de Wet private en bijzondere veiligheid”.

Het recht op arbeid en het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid zouden evenmin in het gedrang worden gebracht omdat artikel 23 van de Grondwet toelaat dat de wetgever de vrije keuze van arbeid reguleert en desnoods beperkt door toelatingsvoorwaarden vast te stellen.

Beoordeling

18. Het recht op daadwerkelijke rechtshulp, zoals bedoeld door artikel 13 EVRM, kan in bepaalde gevallen vereisen dat de Raad van State beroep doet op een “tijdrovend procedé” dat gepaard gaat met het opleggen van voorlopige maatregelen die noodzakelijk en doeltreffend zijn om tijdens het procesverloop de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

Het middel is ontvankelijk.

19. Overeenkomstig artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ is de Raad van State niet verplicht om in schorsingszaken een prejudiciële vraag te stellen, tenzij er ernstige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de wet met de grondwettelijke bepalingen waarop het Grondwettelijk Hof toezicht uitoefent. Het komt de verzoekende partij toe argumenten aan te brengen, die de Raad van State ernstig kunnen doen twifelen aan de grondwettigheid van de wettelijke bepaling(en) die zij in de zaak betreft.

20. Artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat de personen, bedoeld in artikel 60, onder meer moeten voldoen aan de volgende voorwaarde:

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

In deze bepaling wordt een onderscheid gemaakt tussen veroordelingen tot een correctionele of criminele straf en veroordelingen wegens inbreuken op de verkeerswetgeving. Alleen de eerstgenoemde straffen leiden er toe dat aan de door de wet vereiste persoonsvoorwaarde niet is voldaan en de betrokkene geen toegang krijgt tot de in artikel 60 vermelde functies of activiteiten. Bovendien volgt het beroepsverbod automatisch uit de wet, zonder dat een onderzoek moet worden ingesteld naar de aard en de precieze toedracht van de strafrechtelijke feiten en de algemene ingesteldheid van de betrokkene.

21. In zijn advies 60.619/2 van 25 januari 2017 over het voorontwerp dat de wet van 2 oktober 2017 is geworden, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontworpen artikel 61 onder meer het volgende opgemerkt (met weglating van de voetnoten):

“In de bepaling onder 1° staat dat de personen die een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst leiden, besturen of controleren of voor een dergelijke onderneming of dienst werkzaam zijn, moeten voldoen aan de voorwaarde ‘niet veroordeeld geweest [te] zijn, zelfs niet met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, (...) behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer’.^[...]

Met die ontworpen bepaling wordt aldus een voorwaarde inzake het verbod op een strafrechtelijke veroordeling ingevoerd die geen rekening houdt met de omschrijving van de regelgeving die overtreden is, die betreffende de politie over het wegverkeer uitgezonderd.

Er dient nagegaan te worden of een dergelijke maatregel verenigbaar is met de verplichte eerbiediging van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals dat inzonderheid verankerd is in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens^[...] en in de artikelen 22^[...] en 23^[...] van de Grondwet, en met het verbod van discriminatie in de regelgeving met betrekking tot die vrije keuze, zoals dat verbod voortvloeit uit artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gelezen in samenhang met een van de voormelde bepalingen.

De afdeling Wetgeving heeft het volgende onder de aandacht gebracht:

‘Weliswaar kan aanvaard worden dat de wet voorziet -in voorkomend geval automatisch voorziet- in een beroepsverbod of een schorsing van fundamentele rechten bij wijze van accessoire sanctie in geval een

veroordeling wordt opgelopen ten gevolge van het plegen van strafrechtelijke feiten. Dat is evenwel alleen mogelijk op voorwaarde dat er een specifiek en rationeel verband bestaat, enerzijds, tussen de aard van de strafrechtelijke feiten in kwestie en de eventuele ‘afwijkingen’ die ze aan het licht brengen, en, anderzijds, tussen de vereiste hoedanigheid voor het uitoefenen van het beroep en het fundamenteel recht in kwestie.^[...] Als geen dergelijk verband bestaat of als niet aangetoond kan worden dat het om een rationeel verband gaat (...), dient de maatregel als buitensporig te worden beschouwd^[...] en kan met betrekking tot die maatregel het bijkomend bezwaar geopperd worden dat personen die strafrechtelijke feiten gepleegd hebben maar zich ten aanzien van die maatregel niet in een vergelijkbare situatie bevinden, daardoor zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging op dezelfde wijze behandeld worden. De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan op dit punt alleen maar bij wijze van analogie verwijzen naar de motivering die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe gebracht heeft in arrest *Thlimmenos v. Griekenland* te oordelen dat de nationale wetgeving waarbij aan personen die een strafrechtelijke veroordeling van een bepaalde omvang opgelopen hebben automatisch de mogelijkheid ontnomen wordt het beroep van accountant^[...] uit te oefenen strijdig is met artikel 14 van het EVRM.^[...]

Ingevolge het verzoek om het ontworpen verbod te rechtvaardigen, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

‘Le législateur a dès l’origine considéré que les personnes souhaitant accéder au secteur de la sécurité privée et particulière ne pouvaient pas avoir encouru certaines condamnations.

Dans la loi actuelle du 10 avril 1990, des conditions plus strictes ont été prévues pour le personnel dirigeant que pour le personnel exécutant. Ainsi, un dirigeant ne peut pas avoir encouru la moindre condamnation correctionnelle, à l’exception des condamnations pour infractions à la réglementation sur la circulation routière. Pour le personnel exécutant, il a été décidé d’exclure les personnes ayant encouru une lourde peine (six mois d’emprisonnement au moins) ou ayant encouru une condamnation pour une des infractions citées limitativement dans la loi et jugées comme particulièrement graves par le législateur (vol, armes prohibées,...). Au fil du temps, plusieurs modifications législatives ont été nécessaires afin de pouvoir tenir compte de nouveaux types de peines (telles que les peines de travail), d’actualiser la liste de ces infractions, ...

Cependant, dans la pratique, on considère, dans la presque totalité des cas, qu’une personne ayant encouru une condamnation correctionnelle non visée à l’article 6, al.1^{er}, 1^o, ne répond pas aux conditions de sécurité nécessaires à l’exercice de ses fonctions. L’intéressé se voit donc *in fine* refuser l’accès au secteur de la sécurité privée et particulière, mais demeure d’abord dans l’incertitude pendant toute la durée de l’enquête et de la procédure de refus.

Par conséquent, il est proposé de prévoir la même condition pour le personnel d’exécution que pour le personnel dirigeant, à savoir l’absence de condamnation correctionnelle. En indiquant clairement dans la loi que les membres du personnel d’exécution ne peuvent pas avoir encouru de condamnation correctionnelle, les personnes concernées bénéficieraient de

plus de sécurité juridique et les procédures seraient simplifiées administrativement. Par ailleurs, il est à noter que plusieurs catégories d'exécutants, tels que les chargés de cours et les agents constatateurs, sont déjà soumis à la même condition que les dirigeants.

En outre, le secteur de la sécurité privée ayant été étendu et les tâches exercées élargies, il ne semble pas disproportionné d'attendre dans le chef de toute personne active dans le secteur de la sécurité privée de ne pas avoir de condamnation correctionnelle figurant sur son casier judiciaire. Toute personne ayant été condamnée dispose par ailleurs de la possibilité d'introduire si elle le souhaite une demande de réhabilitation. En cas d'octroi de cette réhabilitation, l'accès au secteur sera à nouveau possible. En ce qui concerne d'éventuelles exceptions à la règle, il a été considéré qu'il serait extrêmement compliqué de prévoir une liste exhaustive d'exceptions et que cela irait à l'encontre de la volonté de simplifier la loi. L'exception relative aux infractions à la réglementation sur la circulation routière a toutefois été reprise parce qu'elle figure déjà actuellement dans la loi du 10 avril 1990 (article 5, 1^o : exception insérée par l'article 139 de la loi portant dispositions diverses (III) du 1^{er} mars 2007).'

Gelet op de bijzonderheden van de sector van de private veiligheid en op de betrouwbaarheid die redelijkerwijze verwacht mag worden van de personen die daarin werken,^[...] lijkt *a priori* aanvaard te kunnen worden dat alle personen uitgesloten worden op wier strafblad een veroordeling tot een correctionele straf staat.

De rechtvaardiging van de uitzondering met betrekking tot de inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer, te weten dat het gaat om een uitzondering die reeds zou voorkomen in de wet van 10 april 1990, kan daarentegen als zodanig niet overtuigen.

Het is immers van tweeën één:

- ofwel maakt de steller van het voorontwerp geen onderscheid tussen de verschillende veroordelingen tot correctionele straffen, ervan uitgaande dat elke veroordeling tot een correctionele straf -gelet op de ernst ervan- op zich duidt op een probleem ten aanzien van de vereiste betrouwbaarheid die in deze sector wordt verwacht;

- ofwel is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp om de omschrijving van de regelgeving die overtreden is in aanmerking te nemen; hoewel het in dat kader begrijpelijk is dat hij voor het merendeel van de uitgeoefende functies overweegt om de veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer niet in aanmerking te nemen, rijst daarbij evenwel de vraag of, enerzijds, dergelijke veroordelingen voor bepaalde functies toch niet verboden zouden moeten zijn (denk bijvoorbeeld aan de geldtransporteurs) en, anderzijds, of andere specifieke wetgevingen niet door de ontworpen bepaling zouden moeten worden uitgesloten omdat de aard van de inbreuken geen verband houdt met de uitgeoefende functies, tenzij, zoals thans het geval is, voorzien wordt in een positieve lijst van wetgeving waarvan de schending het verbod zou rechtvaardigen.

De bepaling moet dienovereenkomstig herzien worden”.

22. In de memorie van toelichting (*Parl. St. Kamer*, 2016-2017, nr. 54-2388/001) bij het ontwerp van wet dat de wet van 2 oktober 2017 is geworden, valt over artikel 61 het volgende te lezen:

“Dit artikel herneemt grotendeels de reeds bestaande toegangsvoorwaarden voor het personeel. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

1° Onder artikel 61, 1°: afwezigheid van veroordelingen.

De wetgever heeft vanaf het begin, in 1990, geoordeeld dat de personen die willen toetreden tot de sector van de private en bijzondere veiligheid, bepaalde veroordelingen niet mogen opgelopen hebben.

Vanaf 1999 werden de toegangsvoorwaarden tot de sector van de private veiligheid versterkt, aangezien eveneens veiligheidsvoorwaarden werden voorzien in de wet. Het doel was om feiten die niet hebben geleid tot een strafrechtelijke veroordeling, maar toch aantonen dat de betrokken persoon niet het geschikte profiel heeft om private veiligheidsactiviteiten te kunnen uitoefenen, in aanmerking te kunnen nemen.

In 2004 werd een onderscheid gemaakt tussen het leidinggevend personeel en het uitvoerend personeel. Het werd immers essentieel geacht dat het leidinggevend personeel uit bijzonder betrouwbare personen bestaat, aangezien deze personen een voorbeeldfunctie vervullen voor het uitvoerend personeel, meer bepaald wat de manier betreft om zich te gedragen ten aanzien van de burger.

De wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid voorziet dus thans in striktere voorwaarden voor het leidinggevend personeel dan voor het uitvoerend personeel. Zo mag een leidinggevende niet de minste correctionele veroordeling hebben opgelopen, met uitzondering van de veroordelingen voor inbreuken op de verkeerswetgeving. Een uitvoerende mag op zijn beurt niet veroordeeld geweest zijn tot een zware straf (minstens zes maanden gevangenisstraf) of evenmin veroordeeld geweest zijn voor één van de inbreuken, die beperkt worden genoemd in de wet en door de wetgever als bijzonder zwaar worden beschouwd (diefstal, verboden wapendracht,...). In dit verband dient erop te worden gewezen dat er mettertijd verschillende wetswijzigingen noodzakelijk zijn geweest om deze lijst met inbreuken te actualiseren.

In de praktijk wordt er evenwel in bijna alle gevallen vanuit gegaan dat een persoon die een niet in de wet bedoelde correctionele veroordeling heeft opgelopen, in elk geval niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden. De betrokkene wordt dus uiteindelijk de toegang tot de sector van de private en bijzondere veiligheid ontzegd, maar blijft gedurende de volledige duur van het onderzoek in het ongewisse over de veiligheidsvoorwaarden en de weigeringsprocedure.

Om de juridische zekerheid te verhogen en de procedures administratief in te korten, wordt bijgevolg voorgesteld om dezelfde voorwaarde te voorzien voor het uitvoerend personeel als voor het leidinggevend personeel. De voorwaarde om geen veroordeling tot een criminele of correctionele straf te hebben opgelopen, zal derhalve van toepassing zijn op elke persoon die tewerkgesteld is in de sector van de private en bijzondere veiligheid.

Rekening houdend met de bijzonderheden van de private veiligheidssector, de betrouwbaarheid die men mag verwachten van de personen die er werkzaam zijn, de toenemende omvang van de maatschappelijke rol van de private veiligheidssector en de uitbreiding van de bevoegdheden en opdrachten van de sector, is deze versterking van de toegangsvoorwaarden ten volle gerechtvaardigd. Bovendien dient te worden opgemerkt dat verschillende categorieën van uitvoerenden, zoals lesgevers en vaststellende ambtenaren, reeds onderworpen zijn aan dezelfde voorwaarde als de leidinggevendenden in de huidige wet van 10 april 1990. Tot slot heeft elke persoon die veroordeeld geweest is, de mogelijkheid om, indien hij dit wenst, een aanvraag tot herstel in te dienen om te voldoen aan de voormelde voorwaarden.

De regering meent dat er echter moet worden voorzien in een uitzondering wat de veroordelingen voor inbreuken op de verkeerswetgeving betreft. In deze uitzondering is thans reeds voorzien voor leidinggevendenden en deze werd ingevoerd in de wet van 10 april 1990 door artikel 139 van de wet houdende diverse bepalingen (III) van 1 maart 2007 (B.S., 14 maart 2007). De redenen waarom in deze uitzondering werd voorzien, worden uiteengezet in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 1 maart 2007:

‘De wet stipuleert dat personen die in de private veiligheidssector willen werken, geen correctionele veroordelingen mogen hebben opgelopen. In de praktijk wordt de vice-eersteminister echter soms geconfronteerd met personen die een veroordeling hebben opgelopen tot correctionele geldboetes wegens inbreuken op de verkeerswetgeving. Volgens de huidige wet moet betrokkene de toegang tot de sector onttrokken worden, terwijl dergelijke veroordelingen doorgaans geen maatschappelijk risico vormen voor het uitoefenen van activiteiten in de private veiligheidssector. Het is dan ook nodig de wet op dit punt bij te sturen.’ *Parl. doc.*, DOC 51 2788/010, p. 4, verslag van de Commissie Binnenlandse Zaken, algemene zaken en ambtenarenzaken).

‘De recente verhoging van de verkeersboetes en de wetswijziging waardoor sommige zware inbreuken automatisch door de rechter worden behandeld, zonder mogelijkheid van minnelijke schikking, hebben tot gevolg dat personen die veroordeeld werden wegens sommige verkeersinbreuken niet langer een leidinggevende functie kunnen vervullen in een onderneming of dienst, actief in de private veiligheidssector. Dergelijke gevolgen zijn, rekening houdend met de doelstelling van de wetgeving, echter buiten proportie. Daarom acht de regering het noodzakelijk deze voorwaarde te versoepelen en een uitzondering te voorzien betreffende veroordelingen opgelopen ten gevolge van inbreuken op de verkeerswetgeving.’ *Parl. Doc.*, DOC 51 2760/001, p. 222-223.

De redenen waarom in deze uitzondering voorzien werd, zijn nog steeds actueel. Daarom werd deze uitzondering opgenomen in dit wetsontwerp.

De Raad van State vraagt zich in zijn advies echter af of de veroordelingen voor inbreuk op de regelgeving betreffende de politie op het wegverkeer geen obstakel zouden moeten vormen voor de uitoefening van bepaalde specifieke functies, zoals het vervoer van waarden.

De regering wenst echter geen onderscheid te maken op basis van de uitgeoefende activiteiten. De activiteiten inzake ‘beveiligd vervoer’ hebben tot doel de veiligheid van het vervoer te waarborgen door overvallers af te schrikken om de vervoerde goederen te proberen ontfutselen. De activiteiten inzake beveiligd vervoer zijn met andere woorden geen klassieke ‘vervoersactiviteiten’. Wat men voornamelijk van de bewakingsagent verwacht, is dat hij betrouwbaar is en bekwaam is om gevaarlijke situaties op te sporen en deze situaties zo goed mogelijk te beheren. Bovendien besturen niet alle bewakingsagenten die activiteiten inzake ‘beveiligd vervoer’ uitoefenen, noodzakelijkerwijs een voertuig. Zij kunnen passagiers zijn, aangezien de meest risicovolle transporten met twee personen gebeuren, of zij kunnen er bijvoorbeeld mee belast zijn de ATM’s aan te vullen. Laat ons eveneens noteren dat een kaartweigering of -intrekking desgevallend steeds zal kunnen worden overwogen wegens niet-naleving van de veiligheidsvoorwaarden.

Bovendien vraagt de Raad van State zich af of nog andere bijzondere wetgevingen ook niet uitgesloten zouden moeten worden, omdat de aard van de inbreuken geen verband houdt met de uitgeoefende functies. Er wordt echter niet voor deze optie gekozen, aangezien de redenen die de afwijking voor de inbreuken op de reglementering op de verkeersveiligheid rechtvaardigen (zie hierboven), niet gelden voor de andere types inbreuken. De regering wenst de uitzonderingen op de regel zoveel mogelijk te beperken”.

23. Volgens de verwerende partij heeft de wetgever een “heldere keuze” gemaakt omtrent de beroepstoegang tot de sector van de private en bijzondere veiligheid. Daarmee is evenwel niet gezegd dat die keuze in alle opzichten bestaanbaar is met de Grondwet en het EVRM.

In de huidige stand van het geding bedenkt de Raad van State het volgende.

Op het eerste gezicht werpt het feit dat verzoeker door een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg -en zonder verzwarende omstandigheid- een verkeersongeval heeft veroorzaakt waarbij een gekwetste is gevallen, geen negatief licht op de ingesteldheid en de betrouwbaarheid die van verzoeker verwacht wordt om de functie van uitvoerend personeelslid in de bewakingssector uit te oefenen. Daarbij komt dat de wetgever de uitzondering voor veroordelingen wegens inbreuken op de verkeerswetgeving, ingevoerd door de wet van 1 maart 2007 ‘houdende diverse bepalingen (III)’, heeft behouden en zelfs uitgebreid tot

alle in artikel 60 van de wet van 2 oktober 2017 vermelde personeelscategorieën omdat het in aanmerking nemen van dergelijke veroordelingen blijkens de memorie van toelichting zou leiden tot buitensporige gevolgen. Ook wordt in dit verband opgemerkt dat in de limitatieve lijst van misdrijven van artikel 6, 1°, van de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, wel sprake was van opzettelijke slagen en verwondingen maar niet van de artikelen 418 en 420 van het Strafwetboek over het onopzettelijk toebrengen van letsel. Daarom kan zelfs de vraag rijzen of de in de memorie van toelichting -aangehaald in randnummer 22- beschreven praktijkervaring dat onder het regime van de wet van 10 april 1990 “in bijna alle gevallen” een correctionele veroordeling ertoe heeft geleid dat de betrokkene niet voldeed aan de veiligheidsvoorwaarden, ook gold voor de in de bewakingssector tewerkgestelde personen die tegen hun wil een verkeersongeval hadden veroorzaakt waarbij onopzettelijk lichamelijke letsels werden toegebracht.

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 156/2015 van 29 oktober 2015 is het nastreven door de wetgever van de betrouwbaarheid van de personen die werkzaam zijn in de sector van de private en bijzondere veiligheid, een wettig doel. Ten aanzien van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 kan echter de vraag rijzen of het onderscheid dat gemaakt wordt tussen enerzijds correctionele en criminele veroordelingen en anderzijds veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer, of integendeel het gebrek daaraan wat betreft de aard van de correctionele en criminele veroordelingen, pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde legitieme doelstelling. Tevens kan het beklemmend gevoel bestaan dat de betrokken wettelijke bepaling in sommige gevallen leidt tot onevenredige gevolgen, te meer omdat in de in randnummer 22 aangehaalde verantwoording ook sprake is van een nevengeschiedte doelstelling van procedurele vereenvoudiging.

24. Om voormelde redenen bestaat ernstige twijfel over de verenigbaarheid van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 met de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8

EVRM. Het is dan ook gepast om reeds in kader van voorliggende schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid over te gaan tot een prejudiciële bevraging van het Grondwettelijk Hof.

25. Het middel is ernstig.

VI. Verzoek tot het opleggen van voorlopige maatregelen

Standpunt van de partijen

26. Verzoeker vraagt dat de verwerende partij bij wijze van voorlopige maatregel verplicht wordt om zijn identificatiekaart te hernieuwen in afwachting van de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Ondergeschikt vraagt hij dat de Raad van State de bestreden beslissing voorlopig zou schorsen “in afwachting van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof over de prejudiciële vragen”.

27. In haar nota kant de verwerende partij zich tegen het opleggen als voorlopige maatregel van de tijdelijke hernieuwing van de identificatiekaart van verzoeker omdat een voorlopige maatregel er niet toe kan strekken “specifieke rechten of toelatingen te verschaffen” waardoor de Raad van State zich dreigt in de plaats van het bestuur te stellen. Ook zou verzoeker zich niet in een geval bevinden waarbij op grond van artikel 78 van de wet van 2 oktober 2017 een voorlopige identificatiekaart kan worden uitgereikt.

Beoordeling

28. Op grond van artikel 17, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan de afdeling bestuursrechtspraak bij arrest “alle maatregelen [...] bevelen die nodig zijn om de belangen veilig te stellen van de partijen of de personen die belang hebben de beslechting van de zaak”. Voorlopige maatregelen kunnen ook bevolen worden “[i]n geval van een uiterst dringende noodzakelijkheid die onverenigbaar is met de

behandelingstermijn van de vordering tot schorsing” (artikel 17, § 4, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wetten).

29. Om de belangen van verzoeker veilig te stellen kan vooralsnog worden volstaan om de verwerende partij te verplichten om binnen een termijn van veertien dagen na de kennisgeving van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag tot hernieuwing van de identificatiekaart, waarbij -rekening houdend met het gezag van gewijsde van dit arrest en inzonderheid de erin uitgedrukte ernstige twijfel over de bestaanbaarheid van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel en het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid- wordt heroverwogen of aan verzoeker geen identificatiekaart kan worden verleend in afwachting van het antwoord op de aan het Grondwettelijk Hof gestelde prejudiciële vragen.

30. De in ondergeschikte orde gevraagde voorlopige maatregel is zonder voorwerp aangezien wordt besloten tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 februari 2021 waarbij aan verzoeker de hernieuwing van de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt geweigerd.

2. De Raad van State stelt de volgende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel doordat, enerzijds, die bepaling wel een uitzondering maakt voor veroordelingen wegens inbreuken op de wegverkeerswet maar niet voor veroordelingen wegens andere, vergelijkbare inbreuken, zoals de inbreuk op de

strafwet wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval en, anderzijds, die bepaling geen onderscheid maakt tussen de veroordelingen wegens alle andere inbreuken dan de inbreuken op de wegverkeerswet en dus een veroordeling wegens een inbreuk op de strafwet wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval op exact dezelfde manier wordt behandeld als veroordelingen wegens andere inbreuken op de strafwet?”

“Schendt artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ het recht op arbeid en in het bijzonder het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid zoals gewaarborgd door de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het iedereen die veroordeeld is geweest tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek of tot een gelijkaardige straf in het buitenland, met uitzondering van de inbreuken op de wegverkeerswet, automatisch de toegang ontzegt tot de beroepen bedoeld in artikel 60 van de voormelde wet van 2 oktober 2017 en in het bijzonder tot het beroep van bewakingsagent, zonder dat er ook maar enige beoordeling gebeurt van de aard en de ernst van de strafrechtelijke feiten, de context waarin ze plaatsvonden, de ouderdom, de herhaling, de impact van de strafrechtelijke feiten op het vereiste profiel voor de desbetreffende functie en de persoonlijkheid van de aanvrager van de identificatiekaart?”.

3. De Raad van State beveelt de verwerende partij uiterlijk 14 dagen na de kennisgeving van dit arrest, ter heroverweging van de beslissing van 4 februari 2021 waarvan de tenuitvoerlegging thans wordt geschorst, een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van verzoeker tot hernieuwing van de identificatiekaart.

4. De Raad van State beveelt bovendien dat de verwerende partij die nieuwe beslissing onverwijld ter kennis brengt aan verzoeker en aan de Raad van State, op de dag zelf via e-mail en uiterlijk daags nadien per aangetekend schrijven.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron