

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.128 van 14 maart 2024
in de zaak A. 231.559/VII-40.900**

In zake : Y.W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roy Melis
kantoor houdend te 2260 Westerlo
de Merodedreef 45
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele
Hervormingen en Democratische Vernieuwing

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de directeur van de Directie Private Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken van 18 juni 2020 waarbij wordt vastgesteld dat verzoekster niet meer voldoet aan de uitoefeningsvoorwaarde van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: wet van 2 oktober 2017) en haar identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt ingetrokken.

Met hetzelfde verzoekschrift vraagt verzoekster om de verwerende partij te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding die provisioneel begroot wordt op “1 euro, te verhogen met de vergoedende intresten vanaf 30 juni 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke interesten aan dezelfde rentevoet tot en met de datum van algehele betaling”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft op 21 september 2023 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marijn Serneels, die *loco* advocaat Roy Melis verschijnt voor verzoekster en juriste Dominique Van Dam, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster is met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur werkzaam bij een vergunde bewakingsonderneming.

3.2. Op 2 januari 2020 dient haar werkgever een aanvraag in om de tijdelijke identificatiekaart van verzoekster om te zetten naar een definitieve identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten.

3.3. In het kader van die aanvraag winnen de diensten van de verwerende partij een uittreksel van het strafregister in. Uit het uittreksel blijkt dat verzoekster bij vonnis van de correctionele rechtbank van Turnhout van 5 januari 1995 wegens diefstal werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van één maand met uitstel en een geldboete.

3.4. Op basis van deze strafrechtelijke veroordeling gaat de verwerende partij op 18 juni 2020 over tot de intrekking van de identificatiekaart van verzoekster voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten.

Dit is de thans bestreden beslissing.

3.5. Ingevolge de bestreden beslissing wordt de arbeidsovereenkomst van verzoekster door haar werkgever met onmiddellijke ingang beëindigd, zonder opzegtermijn of opzegvergoeding.

3.6. Op 10 augustus 2020 worden de diensten van de verwerende partij ervan op de hoogte gebracht dat verzoekster op 7 april 2020 een herstel in eer en rechten heeft verkregen van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen.

Vervolgens wordt op 13 augustus 2020 een nieuwe identificatiekaart uitgereikt.

3.7. Bij besluit van 19 augustus 2020 gaat de verwerende partij over tot de intrekking van de bestreden beslissing.

IV. Intrekking van de bestreden beslissing

4. De bestreden beslissing is op 19 augustus 2020 ingetrokken.
5. Hoewel het beroep tot nietigverklaring tegen de bestreden beslissing actueel zonder voorwerp is aangezien de verwerende partij die beslissing heeft ingetrokken en daarmee definitief uit de rechtsorde heeft verwijderd, blijft nog wel de aangevoerde middelen tot nietigverklaring tegen die beslissing te beoordelen en de eventuele onwettigheid ervan vast te stellen in zoverre deze beoordeling en vaststelling noodzakelijk zijn om over de gevorderde schadevergoeding tot herstel uitspraak te kunnen doen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017, in samenhang gelezen met artikel 634 van het strafwetboek (lees: wetboek van strafvordering):

“Verweerder stoelt zijn beslissing op artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017. Dit artikel bepaalt dat een bewakingsagent niet veroordeeld mag zijn geweest tot enige correctionele of criminele straf.

Verzoekster is weliswaar in 1995 veroordeeld tot een (zeer beperkte) correctionele straf, doch de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen heeft haar met een arrest van 7 april 2020 herstel in eer en rechten verleend. Artikel 634 Strafwetboek bepaalt dat ‘herstel in eer en rechten voor het toekomstige alle gevolgen van de veroordeling (doet) ophouden in de persoon van de veroordeelde.’

Door het herstel in eer en rechten op 7 april 2020 heeft verzoekster (opnieuw) een blanco strafregister [...]. Verweerder kon en mocht op 18 juni 2020 geen rekening houden met de (geschrapte) veroordeling uit 1995. Door dat wel te doen heeft hij artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017, in samenhang gelezen met artikel 634 Strafwetboek geschonden.”

7. De verwerende partij antwoordt:

“De bestreden beslissing werd genomen op basis van een uittreksel uit het strafregister van 10 april 2020. Hierop was de veroordeling wegens feiten

van diefstal nog steeds vermeld. Verweerder heeft naar behoren gehandeld en in sé niets anders gedaan dan de wet toegepast op basis van de informatie die op dát ogenblik beschikbaar was in het dossier.

Op basis van de destijds voorhanden zijnde informatie kon verweerder niet anders dan de bestreden beslissing te nemen gelet op artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

De diensten van verweerder werden pas op 10 augustus 2020, zijnde twee maanden na de bestreden beslissing, op de hoogte gebracht van dit eerherstel via de raadsman van verzoekster.

Naar aanleiding van deze kennisgeving heeft verwerende partij contact opgenomen [...] met de diensten van het Centraal Strafregister waaruit bleek dat dit eerherstel door hen pas op 28 april 2020 werd opgenomen in het dossier van verzoekster, zijnde 18 dagen na de check strafregister waarop de bestreden beslissing is gebaseerd.

Aangezien ten gevolge van dit eerherstel de wettelijke weigeringsgrond voor verzoekster is komen te vervallen, heeft verwerende partij op 13 augustus 2020, dus drie dagen nadat zij kennis heeft gekregen van het eerherstel, een nieuwe identificatiekaart overgemaakt aan de werkgever [...] en op 19 augustus 2020, dus nog geen 10 dagen nadat zij kennis heeft gekregen van het eerherstel, een brief overgemaakt aan verzoekster waarbij de bestreden beslissing van 18 juni 2020 werd ingetrokken.

Op basis van de gegevens voorhanden en die blijken uit het administratief dossier kon verweerder niet anders dan de bestreden beslissing te nemen. Daar verweerder destijds niet op de hoogte was van het herstel in eer en rechten van verzoekster kan er geen sprake zijn van een schending van artikel 61, eerste lid, 1° van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, noch van artikel 634 van het Wetboek van Strafvordering.”

8. In haar memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster:

“Verweerder argumenteert dat de bestreden beslissing genomen werd op basis van een uittreksel uit het strafregister van 10 april 2020. Op dat uittreksel was de veroordeling nog steeds vermeld. Hij verwijst daarvoor naar zijn stuk 3. Hij voegt daaraan toe dat hij naar behoren gehandeld heeft en enkel gehandeld heeft op basis van de informatie die op dat ogenblik voorhanden was. Hij kon naar eigen zeggen niet anders dan de bestreden beslissing te nemen.

Die zienswijze kan om meerdere redenen niet gevolgd worden. Het arrest waarin herstel in eer en rechten werd verleend, dateert van 7 april 2020, terwijl er pas op 10 april 2020 een afschrift werd opgevraagd. Op dat moment had het arrest al uitwerking, maar blijkbaar werd het nog niet verwerkt in het Centraal Strafregister. Dat zou - aldus verweerder - pas op 28 april 2020 gebeurd zijn. De Dienst Centraal Strafregister is onderdeel van de FOD Justitie (en dus van de Belgische Staat). Blijkbaar was er sprake van een miscommunicatie tussen de betrokken overheidsdiensten. Uiteraard kan dat verzoekster niet verweten worden. Van een normale, zorgvuldige en bedachtzame overheid mag verwacht worden dat de interne diensten op een

normale manier met elkaar communiceren, laat staan *überhaupt* met elkaar communiceren. Verzoekster kan moeilijk geloven dat er in het Centraal Strafregister nergens melding wordt gemaakt van het feit dat de procedure tot eerherstel lopende is. Als dat effectief het geval is, betreft dat een manifeste lacune en zal verzoekster niet de enige zijn die op deze manier op onrechtmatige wijze behandeld wordt. Dat kan en mag evenwel geen rechtvaardiging zijn.

Het komt niet toe aan verzoekster om verweerder op de hoogte te brengen van het eerherstel, precies omdat zij niet wist dat zulk een ingrijpende maatregel op til was. Indien zij dat wél had geweten (omdat verweerder verzoekster voorafgaandelijk aan de beslissing op de hoogte bracht of haar uitnodigde voor een verhoor/het indienen van verweermiddelen [...]) had verzoekster dat uiteraard wel gedaan.

Bijkomend dient vermeld te worden dat verweerder het uittreksel klaarblijkelijk al op 10 april 2020 opvroeg, doch nog ruim twee maanden wachtte om de beslissing te nemen. Hij erkent daarmee zelf expliciet dat hij zich beroept op (ver)oude(rde) informatie. Hij had bij het nemen van die zeer verregaande maatregel moeten nakijken of het uittreksel nog steeds strookte met de werkelijkheid. Indien hij dat had gedaan, had het nooit zo ver gekomen.

Nu komen aandragen met het argument dat hij niet anders kon dan de bestreden beslissing te nemen (gezien artikel 61 van de wet van 2 oktober 2017) houdt dan ook geen steek. Op het moment dat de beslissing genomen werd, waren de beletsels niet meer voorhanden. Dat staat vast. Hij kan dan ook niet zinvol naar die beletsels verwijzen om zijn beslissing/gedrag te verantwoorden.”

9. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nog dat de bestreden beslissing enkel werd ingetrokken “voor de duidelijkheid van het rechtsverkeer”, dat die intrekking niet geleid heeft tot het herstel van de relatie werkgever-werknemer en dat verzoekster door een vernietigingsarrest geen beroepsinkomen zal verwerven.

Beoordeling

10. Artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat een bewakingsagent, behoudens veroordelingen voor bepaalde feiten, niet veroordeeld mag zijn geweest, 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.

De intrekking van de identificatiekaart is blijkens de motivering van de bestreden beslissing van 18 juni 2020 louter gebaseerd op de vaststelling dat verzoekster niet meer aan de beroepsuitoefeningsvoorwaarde van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 voldoet omdat zij bij vonnis van 5 januari 1995 van de correctionele rechtbank van Turnhout werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 1 maand met uitstel en een geldboete van 40 BEF of een vervangende gevangenisstraf van 15 dagen, wegens diefstal.

11. Bij arrest van 7 april 2020 heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen aan verzoekster evenwel een herstel in eer en rechten verleend. Overeenkomstig artikel 634 van het wetboek van strafvordering doet het herstel in eer en rechten voor het toekomstige “alle gevolgen van de veroordeling ophouden in de persoon van de veroordeelde” en met name doet het “in de persoon van de veroordeelde de onbekwaamheden ophouden die uit de veroordeling zijn voortgevloeid”.

De verwerende partij erkent in haar memorie van antwoord dat door het herstel in eer en rechten “de wettelijke weigeringsgrond voor verzoekster is komen te vervallen”. Op grond van dezelfde vaststelling is zij ten andere op 19 augustus 2020 overgegaan tot de intrekking van de bestreden beslissing.

Er moet bijgevolg besloten worden dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen de vereiste juridische en feitelijke grondslag ervoor ontbrak. De omstandigheid dat de verwerende partij pas na het nemen van de beslissing tot intrekking van de identificatiekaart in kennis werd gesteld van het herstel in eer en rechten, doet geen afbreuk aan die conclusie.

12. Het eerste middel is gegrond.

VI. Schadevergoeding tot herstel

13. Verzoekster heeft samen met het verzoek tot nietigverklaring een verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend. In het verzoekschrift heeft zij de gevorderde schadevergoeding provisioneel begroot op 1 euro. In haar memorie van wederantwoord vordert zij een schadevergoeding “*ex aequo et bono*” begroot op 6.000 euro, te verhogen met de vergoedende intresten vanaf 1 juli 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke intresten vanaf 1 juli 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke intresten aan dezelfde rentevoet tot en met de datum van algehele betaling”. Verzoekster omschrijft in haar laatste memorie het voorwerp van de vordering tot schadevergoeding als volgt:

“in hoofdde het verzoek tot schadevergoeding tot herstel van het nadeel ontvankelijk en gegrond te verklaren en verweerder te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van 6.000 euro aan verzoekster tot herstel van het nadeel dat verzoekster geleden heeft door de bestreden beslissing, en samengesteld als volgt:

* 5.564,88 euro (verlies aan inkomen);

* 572,52 euro (morele schade).

te verhogen met de vergoedende intresten vanaf 1 juli 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke intresten aan dezelfde rentevoet tot en met de datum van algehele betaling;

In ondergeschikte orde het verzoek tot schadevergoeding tot herstel van het nadeel ontvankelijk en gegrond te verklaren en verweerder te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding aan verzoekster tot herstel van het nadeel dat verzoekster geleden heeft door de bestreden beslissing, *ex aequo et bono* begroot op 6.000 euro, te verhogen met de vergoedende intresten vanaf 1 juli 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke intresten aan dezelfde rentevoet tot en met de datum van algehele betaling.”

14. Luidens artikel 25/3, § 1, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ kan, wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt op hetzelfde moment als het beroep tot nietigverklaring, dit verzoek gelijktijdig met het beroep onderzocht en beoordeeld worden “als het aangewezen lid van het auditoraat van mening is dat hij over alle hiertoe nuttige gegevens beschikt”. Als dit niet het geval is, wordt overeenkomstig het tweede lid van voormelde bepaling, het onderzoek van dat

verzoek uitgesteld tot aan het arrest waarbij definitief uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

Het aangewezen lid van het auditoraat heeft in haar verslag, alsook ter terechtzitting, uitdrukkelijk aangegeven niet te beschikken over alle nuttige informatie om advies te kunnen uitbrengen over het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

15. Op vraag van het auditoraat is er bijgevolg reden om het debat te heropenen voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State heropent het debat voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams