



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 36/2025
van 27 februari 2025
Rolnummer : 8183**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij beslissing van 23 februari 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 maart 2024, heeft het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Aangezien eenieder die zijn veiligheidsmachtiging heeft verloren in de regel de zaak op ontvankelijke wijze aanhangig kan maken bij het Beroepsorgaan. Schenden de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer zij zo worden geïnterpreteerd dat het beroep dat voor het Beroepsorgaan is ingesteld door een werknemer die zijn betrekking heeft verloren wegens het verlies van zijn veiligheidsmachtiging, bij gebrek aan een verkregen en actueel belang onontvankelijk is, omdat hij de zaak niet vooraf aanhangig heeft gemaakt bij het rechtscollege dat bevoegd is om zich uit te spreken over de wettigheid van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst ? ».

Memories zijn ingediend door :

- X., bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Laure Levi en mr. Pauline Baudoux, advocates bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Sébastien Depré, mr. Evrard de Lophem en mr. Juliette Van Vyve, advocaten bij de balie te Brussel.

X. heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 15 januari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 26 juni 2023 weigert de Nationale Veiligheidsoverheid een nieuwe veiligheidsmachtiging van het niveau « geheim » toe te kennen aan X., die bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna : de NAVO) is tewerkgesteld als loodgieter sinds 2009 en vervolgens als polyvalent technisch medewerker sinds 2015.

Ten gevolge van die weigering beëindigt de NAVO zijn arbeidsovereenkomst.

Op 17 juli 2023 stelt X. bij het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, het verwijzende rechtscollege, een beroep in tegen de beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid.

Naar aanleiding van een vraag over de ontvankelijkheid van het beroep en zijn belang om de litigieuze beslissing te betwisten terwijl hij de beslissing tot beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst niet heeft betwist, legt X. voor het verwijzende rechtscollege uit dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen de beëindiging van zijn overeenkomst bij de Administratieve rechtbank van de NAVO, aangezien het niet mogelijk is om op nuttige wijze een beroep in te stellen bij die Rechtbank bij ontstentenis van een voorafgaande gunstige beslissing gewezen door het verwijzende rechtscollege.

Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de verzoekende partij geen reeds verkregen en actueel belang in de zin van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek aantoonde zolang zij geen zaak aanhangig heeft gemaakt bij de Administratieve rechtbank van de NAVO, aangezien de toekenning van een veiligheidsmachtiging strikt verbonden is aan de uitoefening van een specifieke beroepsactiviteit bij een werkgever of een medecontractant.

Het verwijzende rechtscollege stelt de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege doet gelden dat de prejudiciële vraag, opdat het antwoord erop nuttig zou zijn voor het geschil, zou moeten worden geherformuleerd teneinde artikel 13 van de Grondwet en de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te beogen, aangezien de in het geding zijnde bepalingen, in de interpretatie die het verwijzende rechtscollege eraan geeft, volgens haar het recht op toegang tot een rechter en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel schenden. Zij stelt dat zij onmogelijk een zaak bij de Administratieve rechtbank van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna : de NAVO) aanhangig kan maken om haar ontslag op nuttige wijze te betwisten. Aangezien zij, volgens de interne regels van de NAVO, verplicht was om de interne precontentieuze rechtsmiddelen uit te putten alvorens een zaak bij de Administratieve rechtbank van de NAVO aanhangig te maken, zou het voor haar onmogelijk zijn geweest om zich tot die Rechtbank te wenden vóór het verstrijken van de termijn van 30 dagen waarin is voorzien om het beroep bij het verwijzende rechtscollege in te stellen. Uit de vaste rechtspraak van die Rechtbank blijkt bovendien dat het beroep tegen het ontslag niet ontvankelijk is aangezien de NAVO geen beoordelingsbevoegdheid heeft die haar zou toelaten een persoon die niet langer over de benodigde veiligheidsmachtiging beschikt, niet te ontslaan. De Rechtbank oordeelt ten slotte dat het de ambtenaar is die de beslissing om de toekenning van een veiligheidsmachtiging te weigeren, dient te betwisten voor de bevoegde nationale autoriteit. Daaruit volgt dat het bij het verwijzende rechtscollege ingestelde beroep het enige rechtsmiddel is waarover zij beschikt.

A.2. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat, in de huidige formulering van de prejudiciële vraag, het antwoord erop niet nuttig is voor de oplossing van het geschil, aangezien de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, die slechts aanvullend gelden, niet van toepassing zijn voor het verwijzende rechtscollege, daar de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » in specifieke procedureregels voorziet. Daaruit blijkt dat enkel een rechtmatig belang moet worden aangetoond. De prejudiciële vraag is bovendien onontvankelijk, aangezien zij niet aangeeft welke categorieën van personen worden vergeleken.

A.3. In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat het verschil in behandeling tussen de verzoekers die een zaak voor het verwijzende rechtscollege brengen en de rechtzoekenden die een beroep instellen bij de gewone rechtscolleges, redelijk verantwoord is. Zij is van mening dat die situaties niet vergelijkbaar zijn, aangezien het verwijzende rechtscollege geen gewoon rechtscollege is en niet aan dezelfde procedureregels is onderworpen.

De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege stelt bovendien dat het verschil in behandeling tussen de verzoekers die een zaak voor het verwijzende rechtscollege brengen, naargelang zij al dan niet voor een internationale organisatie werken, niet redelijk verantwoord is. De verzoekers die niet voor de NAVO werken, kunnen een beroep instellen bij de arbeidsrechter om hun ontslag te betwisten, zodat zij over een actueel belang beschikken voor het verwijzende rechtscollege, terwijl dat niet het geval is voor de verzoekers die voor de NAVO werken. Daar die twee categorieën van personen worden ontslagen wegens het verlies van hun veiligheidsmachtiging en het verschil in behandeling pertinent noch evenredig is, houdt dat verschil een discriminatie in.

A.4. De Ministerraad stelt dat, indien de redenering van het verwijzende rechtscollege wordt gevolgd, de verzoekende partij voor dat rechtscollege zich in een impasse bevindt, aangezien zij haar ontslag niet kan betwisten zonder te bewijzen dat zij over een veiligheidsmachtiging beschikt, maar tegelijk de beslissing tot weigering van de machtiging niet kan betwisten zonder haar ontslag te hebben betwist.

De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen op een andere manier kunnen worden geïnterpreteerd. Hij brengt in herinnering dat de concrete weerslag van de regel op de situatie van de partijen potentieel kan blijven. Hij brengt eveneens in herinnering dat artikel 12 van de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » bepaalt dat de wet onder meer van toepassing is wanneer de overheid die bevoegd is om de toegang tot een betrekking, een functie of een graad te regelen, het bezit van een veiligheidsmachtiging voorschrijft. Hoewel het juist is dat er een verband moet bestaan tussen de veiligheidsmachtiging en het uitoefenen van bepaalde beroepsactiviteiten, legt niets de verplichting op dat de verzoekende partij het bestaan van een overeenkomst met een werkgever of, bij de beëindiging van die overeenkomst, het instellen van een beroep ter betwisting ervan moet aantonen. Volgens de Ministerraad voegt het verwijzende rechtscollege een bijkomende voorwaarde toe aan het begrip « belang om in

rechte te treden » zoals het uit de in het geding zijnde bepalingen blijkt. Bovendien moeten de in het geding zijnde bepalingen worden geïnterpreteerd overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Te dezen is er wel degelijk een verband tussen de toekenning van een veiligheidsmachtiging en het uitoefenen van een beroepsactiviteit bij de NAVO. De Ministerraad besluit dat het aangeklaagde verschil in behandeling niet bestaat.

A.5. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt dat zij enkel opnieuw een arbeidsverhouding met de NAVO zal kunnen hebben door haar veiligheidsattest te recupereren en dat het met name om die reden is dat zij een beroep heeft ingesteld bij het verwijzende rechtscollege. Zij voert aan dat, indien wordt aangenomen dat de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn, de door de Ministerraad voorgestane interpretatie zou moeten worden gevolgd, aangezien zij het mogelijk maakt het recht op toegang tot een rechter te waarborgen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, een werknemer die zijn betrekking heeft verloren wegens het verlies van zijn veiligheidsmachtiging, zouden verplichten om vooraf een zaak aanhangig te maken bij het rechtscollege dat bevoegd is om zich uit te spreken over de wettigheid van die beëindiging van de arbeidsovereenkomst om aan te tonen dat hij over een actueel belang beschikt om in rechte te treden voor het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

B.2. De wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » voert « ten gunste van de persoon voor wie de veiligheidsmachtiging wordt geweigerd of ingetrokken, een stelsel van beroep in bij een onafhankelijk orgaan » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1, p. 6).

B.3. De veiligheidsmachtiging is « het officieel attest, verstrekt op grond van de gegevens verzameld door een inlichtingen- en veiligheidsdienst, luidens hetwelk, om toegang te krijgen tot gegevens waaraan een zekere graad van vertrouwelijkheid is toegekend[,], een natuurlijke persoon voldoende garanties biedt inzake geheimhouding, loyauteit en integriteit » (artikel 13, 2°, van de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen », in de versie ervan die van toepassing is voor het verwijzende rechtscollege).

B.4. Uit artikel 12 van de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » blijkt dat die wet onder meer van toepassing is wanneer, om bepaalde opgesomde redenen van algemeen belang, de overheid die bevoegd is om de toegang tot een betrekking, een functie of een graad te regelen, het bezit van een veiligheidsmachtiging voorschrijft. De bevoegde overheid kan met andere woorden het bezit van een veiligheidsmachtiging opleggen als voorafgaande voorwaarde om toegang te krijgen tot een betrekking, een functie of een graad.

B.5. Artikel 4, § 1, van de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » bepaalt :

« Wanneer overeenkomstig artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, de toekenning van de vereiste veiligheidsmachtiging wordt geweigerd, wanneer de beslissing niet genomen of niet ter kennis gebracht is binnen de voorziene termijn, of wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken, kan de persoon voor wie de machtiging vereist is, binnen dertig dagen, respectievelijk na de kennisgeving van de beslissing of na het verstrijken van de termijn, bij aangetekend schrijven beroep instellen bij het beroepsorgaan.

Het beroep staat niet open wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken in het geval bedoeld in artikel 16, § 1, derde lid, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Het uitblijven van een beslissing door de veiligheidsoverheid binnen de termijn bepaald door het beroepsorgaan overeenkomstig artikel 10, § 1, of § 2, 1°, van deze wet, wordt beschouwd als een beslissing tot weigering en is vatbaar voor beroep door de betrokkene, overeenkomstig het eerste lid ».

B.6. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het, op grond van artikel 2 van het Gerechtelijk wetboek, ook de in de artikelen 17 en 18 van dat Wetboek vermelde belangvereiste moet toepassen.

Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen.

[...] ».

Artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Het belang moet een reeds verkregen en dadelijk belang zijn.

De rechtsvordering kan worden toegelaten, indien zij, zelfs tot verkrijging van een verklaring van recht, is ingesteld om schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen ».

B.7. Op grond van artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek zijn de in dat Wetboek gestelde regels van toepassing op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer deze geregeld worden door wetsbepalingen of door rechtsbeginselen waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van het Gerechtelijk wetboek.

B.8. In de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, volgens welke de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek op grond van artikel 2 van hetzelfde Wetboek van toepassing zijn op het beroep waarmee de weigering tot toekenning van een veiligheidsmachtiging wordt betwist, doen de in het geding zijnde bepalingen op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter van een categorie van personen. Die interpretatie heeft immers tot gevolg dat de personen die nog geen titularis zijn van de betrekking, functie of graad waarvoor de veiligheidsmachtiging is geweigerd, of de personen die een dergelijke betrekking hebben verloren, niet over het vereiste actuele belang beschikken om een beroep in te stellen tegen die weigeringsbeslissing.

In die interpretatie zijn de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. De in het geding zijnde bepalingen kunnen evenwel op een andere wijze worden geïnterpreteerd. Het beroep tegen de weigeringsbeslissing zou zijn nuttig effect grotendeels verliezen indien de ontvankelijkheid ervan zou afhangen van het feit dat de verzoekende partij kan aantonen dat zij reeds een betrekking bekleedt waarvoor een dergelijke machtiging is vereist of dat zij het verlies van de betrekking die zij voordien bekleedde in rechte heeft betwist.

In de interpretatie volgens welke de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing zijn op het beroep waarmee de weigering tot toekenning van een veiligheidsmachtiging wordt betwist, zijn die bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie dat zij verenigbaar zijn met artikel 4 van de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen », schenden de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie dat zij niet verenigbaar zijn met artikel 4 van de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen », schenden de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 februari 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul