



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 52/2026  
van 23 april 2026  
Rolnummer : 8432**

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Joséphine Moerman, de rechters Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter Luc Lavrysen, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 262.341 van 13 februari 2025, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 februari 2025, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

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 en 11 van de Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel, in zoverre die bepaling wel een uitzondering maakt voor inbreuken op de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer en veroordelingen bedoeld in artikel 420, tweede lid, van het Strafwetboek, maar niet voor veroordelingen wegens het verzuim om binnen de wettelijke termijn aangifte van een faillissement te doen (art. 489*bis*, 4°, van het Strafwetboek), het niet voeren van een passende boekhouding (art. XV.75 van het Wetboek van economisch recht) en het plegen van feiten die misbruiken van vennootschapsgoederen (art. 492*bis* van het Strafwetboek), buitensporige verbintenissen, een gebrek aan medewerking bij faillissementsverrichtingen (art. 489 van het Strafwetboek), het verduisteren of verbergen van activa (art. 489*ter* van het Strafwetboek) uitmaken ? »;

2. « Schendt artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, door

een automatische en in de tijd onbeperkte uitsluiting van de uitoefening van het beroep van bewakingsagent, alle personen die zijn veroordeeld tot enige correctionele of criminele straf zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek, of tot een gelijkaardige straf in het buitenland, behoudens de personen die zijn veroordeeld wegens een inbreuk op de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer en veroordelingen bedoeld in artikel 420, tweede lid, van het Strafwetboek, op dezelfde wijze behandelt, zonder dat enig ander element zoals de aard en de ernst van de strafrechtelijke feiten, de context waarin ze plaatsvonden, de ouderdom, de herhaling of de impact van de strafrechtelijke feiten op het vereiste profiel voor de functie van bewakingsagent door de overheid op enigerlei wijze kan worden beoordeeld ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- M. L., bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Mathieu Robert, advocaat bij de balie te Luxemburg;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bernard Renson, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 4 maart 2026 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 bodemgeschied*

Op 16 februari 2023 dient M.L. bij de Belgische Staat een aanvraag in voor een identificatiekaart voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten. Op 5 oktober van datzelfde jaar, na afloop van het onderzoek en na de nodige inlichtingen van het openbaar ministerie te hebben verkregen, wordt de aanvraag geweigerd om reden dat M.L., bij vonnis van 28 maart 2023 van de Correctionele Rechtbank Luxemburg, afdeling Neufchâteau, werd veroordeeld tot een werkstraf van 200 uur, een boete van 1 000 euro (of een vervangende gevangenisstraf van één maand) met uitstel van drie jaar, alsook een verbod om gedurende vijf jaar een beroep of een activiteit uit te oefenen. De veroordeling betreft het verzuim om binnen de wettelijke termijn aangifte te doen van een faillissement (artikel 489*bis*, 4°, van het Strafwetboek), het niet-voeren van een passende boekhouding (artikel XV.75 van het Wetboek van economisch recht) alsook het plegen van feiten die een misbruik van vennootschapsgoederen (artikel 492*bis* van het Strafwetboek), het aangaan van buitensporige verbintenissen of een gebrek aan medewerking bij faillissementsverrichtingen (artikel 489 van het Strafwetboek), en het verduisteren of verbergen van activa (artikel 489*ter* van het Strafwetboek) uitmaken.

M.L. stelt bij de Raad van State, het verwijzende rechtscollege, een beroep in tegen de voormelde weigeringsbeslissing. Vanuit de vaststelling dat artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » de uitoefening van bewakingsactiviteiten in de situatie van de verzoeker verbiedt zonder dat een afwijking mogelijk is, stelt het verwijzende rechtscollege aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege doet vooreerst gelden dat personen die veroordeeld zijn tot enige criminele of correctionele straf en personen die veroordeeld zijn wegens een verkeersovertreding voldoende vergelijkbaar zijn omdat, zowel in het ene als in het andere geval, de gestelde handelingen tot vervolging leiden en een indicatie geven over iemands betrouwbaarheid. Die verzoekende partij ziet niet om welke redenen haar eigen veroordeling haar betrouwbaarheid méér zou aantasten dan bijvoorbeeld het geval is voor een persoon die veroordeeld is wegens een vluchtmisdrijf. Volgens haar is dat verschil in behandeling niet evenredig met het doel van de wetgever om de betrouwbaarheid van de aanvrager van een identificatiekaart voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten te waarborgen, aangezien die betrouwbaarheid even goed had kunnen worden gewaarborgd door de algemene verplichting om te voldoen aan het profiel bedoeld in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » (hierna : de wet van 2 oktober 2017). Dat automatische beroepsverbod beantwoordt evenmin, nog steeds volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, aan de *ratio legis* van de voorgaande versies van de wetgeving, die de klemtoon legden op het gewelddadige karakter van de veroordeelde inbreuken. Het is bijgevolg aangewezen de twee arresten die het Hof op dat gebied heeft gewezen (arresten nrs. 190/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.190, en 154/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.154), te transponeren en te besluiten dat de in het geding zijnde veroordelingen geen automatisch beroepsverbod kunnen vormen, omdat zij in geen enkel opzicht andermans integriteit in gevaar brengen.

A.2. De Ministerraad herinnert eraan dat de wet van 2 oktober 2017 de wet van 10 april 1990 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » integraal heeft vervangen. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 oktober 2017 blijkt dat die wet tot doel had de controle en het toezicht op de bewakingsondernemingen te versterken en hogere eisen te stellen aan de toegang tot het beroep, onder meer wat de betrouwbaarheid van de ondernemingen en van hun medewerkers betreft. De in het geding zijnde bepaling stelt aldus cumulatieve voorwaarden vast. Het feit dat alle veroordelingen tot een correctionele of criminele straf worden beoogd, strekt ertoe de rechtszekerheid te vergroten en de procedure ter zake te verkorten. De uitzondering die geldt voor verkeersovertredingen wordt verantwoord door het feit dat die overtredingen over het algemeen geen maatschappelijk risico vormen in het kader van de uitoefening van bewakingsactiviteiten, en door het feit dat het opnemen ervan in de lijst onevenredige gevolgen zou hebben gehad. Al die overwegingen gelden echter niet voor andere inbreuken. De wetgeving werd vervolgens gewijzigd door de wet van 5 mei 2022 « tot wijziging van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en van de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet », om ze in overeenstemming te brengen met het voormelde arrest van het Hof nr. 190/2021.

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, voert de Ministerraad hoofdzakelijk aan dat de beoogde situaties niet vergelijkbaar zijn. De uitsluiting van de verkeersinbreuken en van de inbreuken van onopzettelijke slagen en verwondingen die het gevolg zijn van die verkeersinbreuken wordt immers verantwoord door de ontstentenis van een risico voor het beroep, door het feit dat de betrouwbaarheid van de kandidaat niet is aangetast en door het onopzettelijke karakter van die inbreuken. Dat geldt niet voor de inbreuken die hebben geleid tot de veroordelingen in de voorliggende zaak. Bovendien kunnen de twee voormelde arresten van het Hof in het voorliggende geval niet worden overgenomen. In het arrest nr. 190/2021 werd de nadruk gelegd op het onopzettelijke en mogelijk lichte karakter van de betrokken veroordelingen, zonder negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid. In het arrest nr. 154/2022, dat ook betrekking had op inbreuken in verband met COVID-19, werd benadrukt dat het niet ging om inbreuken met betrekking tot goederen of personen en dat de in dat arrest in het geding zijnde gedragingen tot het dagelijks leven behoorden. De Ministerraad beklemtoont echter dat de veroordelingen in de voorliggende zaak juist wel betrekking hebben op opzettelijke gedragingen, die schade toebrengen aan goederen en waarbij zonder enige twijfel de betrouwbaarheid van de aanvrager van de identificatiekaart is aangetast. Bijgevolg dient de eerste prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, verwijst de Ministerraad hoofdzakelijk naar zijn argumentatie met betrekking tot de eerste vraag. Hij brengt ook in herinnering dat de wetgever een beoordeling per geval niet

noodzakelijk achtte voor de voorwaarde van het ontbreken van een veroordeling. Het openbaar ministerie besluit alleen in de ernstigste gevallen om de verwijzing naar een correctionele rechtbank of een hof van assisen te vorderen, zodat de maatregel pertinent is in het licht van het nagestreefde doel, namelijk de betrouwbaarheid van personen die werkzaam zijn in de bewakingssector waarborgen. Ten slotte is de uitsluiting in geen geval absoluut en definitief omdat, met toepassing van het gewone recht, de veroordeelde persoon de mogelijkheid heeft om een herstel in eer en rechten aan te vragen.

A.3. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege beklemtoont dat de inbreuken met betrekking tot COVID-19 bedoeld in het voormelde arrest nr. 154/2022 mogelijk ook opzettelijk waren en negatieve gevolgen konden hebben voor de betrouwbaarheid van diegene die ze had begaan.

A.4. De Ministerraad antwoordt de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege dat een vluchtmisdrijf niet vergelijkbaar is met de te dezen in het geding zijnde veroordelingen, op grond van een misdadig opzet en een aantasting van de goederen en rechten van medeburgers. Wat het gewelddadige karakter van de inbreuken betreft, herinnert de Ministerraad bovendien eraan dat geweld weliswaar een aanwijzing kan zijn voor een betrouwbaarheidsprobleem, maar dat dat criterium is verdwenen met de wet van 2 oktober 2017, die de voorkeur geeft aan een bredere benadering.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan*

B.1.1. Artikel 61 van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » (hierna : de wet van 2 oktober 2017), zoals het werd gewijzigd bij de wet van 5 mei 2022 « tot wijziging van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en van de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet » (hierna : de wet van 5 mei 2022), bepaalt :

« De personen, bedoeld in artikel 60, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° 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 en veroordelingen bedoeld in artikel 420, tweede lid, van het Strafwetboek;

[...]

6° beantwoorden aan het profiel, zoals bedoeld in artikel 64;

[...]

9° in de afgelopen drie jaar niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een beslissing waarbij werd vastgesteld dat zij aan de veiligheidsvoorwaarden, bedoeld onder 6°, niet voldeden;

[...] ».

Artikel 60 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt :

« Dit hoofdstuk is van toepassing op :

1° de personen die de werkelijke leiding hebben in een onderneming of een interne dienst;

2° de personen die zonder de werkelijke leiding te hebben in een onderneming, hetzij zitting hebben in de raad van bestuur van een onderneming, hetzij de controle uitvoeren over een onderneming in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen;

3° de personen belast met het uitoefenen van de activiteiten behorend tot het toepassingsgebied van deze wet, bedoeld onder hoofdstuk 2, afdeling 2;

[...] ».

Artikel 3 van de wet van 2 oktober 2017, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 2 van afdeling 2 van die wet, omschrijft welke activiteiten als bewakingsactiviteiten moeten worden beschouwd.

Artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt :

« Het profiel van de personen, bedoeld in artikel 60, is gekenmerkt door :

1° respect voor de grondrechten en de rechten van de medeburgers;

2° integriteit, loyaliteit en discretie;

3° een incasservermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden en het vermogen om zich daarbij te beheersen;

4° afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu;

5° respect voor de democratische waarden;

6° de afwezigheid van risico voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde ».

B.1.2. Het in het geding zijnde artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 stelt aldus een beroepsverbod in – namelijk een verbod op het uitoefenen van bewakingsactiviteiten – voor personen die veroordeeld geweest zijn, zelfs met uitstel, tot enige

correctionele of criminele straf in de zin van artikel 7 van het Strafwetboek, zoals het van toepassing is in de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege.

B.1.3. Het voormelde beroepsverbod is niet nieuw. Het werd voor de eerste maal ingevoerd bij de artikelen 5, 1<sup>o</sup>, en 6, 1<sup>o</sup>, van de wet van 10 april 1990 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » (hierna : de wet van 10 april 1990), voor zowel het leidinggevend (artikel 5, 1<sup>o</sup>) als het uitvoerend (artikel 6, 1<sup>o</sup>) personeel in de bewakingssector, en had betrekking op een zeer beperkt aantal misdrijven.

Die regeling werd verkozen boven een regeling waarbij een voorwaarde van goed zedelijk gedrag en van het jaarlijks leveren van het bewijs daarvan zou zijn vereist, en zulks naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State waarin wordt gesteld dat « het [...] beter [zou] zijn te preciseren dat die personen, wegens misdrijven tegen goederen of gewelddaden tegen personen, niet veroordeeld mogen zijn tot een straf die een bepaalde strafmaat te boven gaat » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 52). Er werd dan ook beslist de opsomming van de misdrijven wegens welke de betrokkenen niet mogen zijn veroordeeld, aan te vullen en een algemeen criterium van strafrechtelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van zes maanden eraan toe te voegen.

Artikel 6, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 10 april 1990 bepaalde :

« De personen die door een bewakingsonderneming of beveiligingsonderneming worden aangeworven, of voor hun rekening werken en de personen die ingezet worden bij de activiteiten van een interne bewakingsdienst, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

1<sup>o</sup> niet veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel, tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf of tot een lagere gevangenisstraf wegens diefstal, afpersing, misbruik van vertrouwen, oplichting, valsheid in geschriften, aanranding van de eerbaarheid, verkrachting of bij de artikelen 379 tot 386<sup>ter</sup> van het Strafwetboek bepaalde misdrijven ».

B.1.4. Bij artikel 6 van de wet van 9 juni 1999 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten » werd een 8<sup>o</sup> ingevoegd in artikel 6 van de wet van 10 april 1990. Uit de toepassing van die bepaling volgde dat de personen die waren veroordeeld tot een straf die niet werd beoogd in artikel 6, 1<sup>o</sup>, van de wet van 9 juni 1999, net zoals die welke geen veroordeling hadden opgelopen, moesten voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor

de uit te oefenen bewakingsactiviteiten, en geen feiten mochten hebben gepleegd die een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en die daarom afbreuk doen aan het vertrouwen in de betrokkene.

De overheid beschikte over een beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van die voorwaarde (RvSt, 9 december 2009, nr. 198.730, ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.198.730).

De wetgever heeft artikel 6 meermaals gewijzigd om de lijst van de erin beoogde misdrijven aan te vullen.

De wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective » (hierna : de wet van 7 mei 2004) heeft voor de eerste maal het misdrijf van opzettelijke slagen en verwondingen toegevoegd aan de lijst van misdrijven waarvoor de betrokkene geen correctionele veroordeling mag hebben opgelopen. Het beroepsverbod was namelijk van toepassing op personen die veroordeeld werden tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden wegens « opzettelijke slagen en verwondingen ».

Daarnaast voerde die wet ook een differentiatie in ten aanzien van de personen die de werkelijke leiding hebben van een onderneming, dienst of instelling actief in de bewakingssector, door hen met name te onderwerpen aan strengere uitoefeningsvoorwaarden, waarop de in het geding zijnde bepaling geïnspireerd is. Artikel 5, 1°, van de wet van 10 april 1990, zoals gewijzigd bij artikel 7, 2°, van de wet van 7 mei 2004, bepaalde dat die personen niet veroordeeld mochten zijn geweest, zelfs niet met uitstel, « tot enige correctionele of criminele straf, bestaande uit een geldboete, een werkstraf of een gevangenisstraf ». Dezelfde voorwaarden werden opgelegd aan de bewakingsagenten die belast zijn met het verrichten van vaststellingen, die tewerkgesteld zijn bij ondernemingen voor veiligheidsadvies of werken voor opleidingsinstellingen (artikel 6, 1°, tweede lid, van de wet van 10 april 1990, zoals gewijzigd bij artikel 8, 2°, van de wet van 7 mei 2004).

Wat het leidinggevend personeel betreft, wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 uiteengezet :

« Het wordt essentieel geacht dat het leidinggevend personeel van de ondernemingen, diensten en instellingen, geviseerd door de wet uit betrouwbare personen bestaat.

De strengere aanpak op dit vlak vormt een logische compensatie voor de bevoegdheidsuitbreiding die de wet voor de ondernemingen voorziet. Naarmate ze meer betrokken worden bij activiteiten die raken aan de openbare orde, de veiligheid en het behoeden van de vrijheden van de burgers, mag de maatschappij van het leidinggevend personeel verwachten dat ze geen correctionele of criminele veroordelingen tot een geldboete, werkstraf of gevangenisstraf hebben opgelopen.

In de praktijk worden de personen die aan deze ‘ strengere ’ voorwaarden niet voldoen toch al geweerd, maar op basis van het niet voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden. Dit behelst een zware en lange procedure en ondertussen bestaat er voor de betrokkenen onzekerheid omtrent hun situatie in relatie tot de voorgenomen beroepsuitoefening » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001 en 50-2329/001, p. 25).

De uitbreiding van die vereisten tot de bewakingsagenten die belast zijn met het verrichten van vaststellingen of die tewerkgesteld zijn bij ondernemingen voor veiligheidsadvies werd verantwoord door het feit dat die agenten mogelijk heel wat gevoelige informatie verkrijgen over het beveiligingsgebeuren bij de klant. Daarnaast heeft de wetgever geoordeeld dat van docenten van opleidingsinstellingen mag verwacht worden dat zij blijk geven van een voorbeeldig en derhalve onberispelijk gedrag (*ibid.*, p. 27).

Bij de wet van 1 maart 2007 « houdende diverse bepalingen (III) » werd ten aanzien van het uitvoerend personeel de minimumdrempel inzake het aantal maanden gevangenisstraf voor, onder meer, de veroordeling wegens opzettelijke slagen en verwondingen, opgeheven, en werd, ten aanzien van diezelfde categorie van personeelsleden, het aan die veroordeling gekoppelde beroepsverbod uitgebreid tot andere straffen, zoals een geldboete of een werkstraf.

Die wet heeft bovendien voor zowel het leidinggevend personeel als de drie categorieën van leden van het uitvoerend personeel die aan striktere uitoefeningsvoorwaarden onderworpen zijn, een uitzondering vastgesteld door te bepalen dat het verbod om veroordeeld te zijn geweest tot enige correctionele of criminele straf, geen betrekking had op veroordelingen wegens inbreuken op de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer.

B.2.1. De wet van 2 oktober 2017 heeft de voorwaarde van de afwezigheid van veroordelingen om een functie in de bewakingssector te mogen uitoefenen opnieuw grondig gewijzigd, door thans voor alle personen die actief zijn in die sector te bepalen dat zij hun

activiteiten slechts mogen uitoefenen voor zover zij niet werden veroordeeld, zelfs met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek.

B.2.2. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 2 oktober 2017 is geworden, geeft wat die gelijktrekking betreft aan :

« 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 » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/001, pp. 38-39).

B.2.3. De wet van 2 oktober 2017 behoudt evenwel de uitzondering voor veroordelingen wegens inbreuken op de reglementering betreffende de politie over het wegverkeer, en breidt ze uit tot het uitvoerend personeel in de bewakingssector. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« 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 leidinggevend 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-eerste minister 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 ontzegd 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, pp. 222–223).*

De redenen waarom in deze uitzondering voorzien werd, zijn nog steeds actueel. Daarom werd deze uitzondering opgenomen in dit wetsontwerp » (*ibid.*, pp. 39-40).

B.2.4. In haar advies nr. 60.619/2 over het ontworpen artikel dat artikel 61, 1<sup>o</sup>, van de wet van 2 oktober 2017 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« 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 » (*ibid.*, pp. 184-185).

De Regering beantwoordde het advies als volgt :

« [...] de Raad van State [vraagt] 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 [...], niet gelden voor de andere types inbreuken. De regering wenst de uitzonderingen op de regel zoveel mogelijk te beperken » (*ibid.*, p. 40).

B.2.5. Het beroepsverbod geldt voor een veroordeling, zelfs met uitstel, tot « enige » correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek. Enkel de inbreuken die uitsluitend betrekking hebben op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer vallen onder de toepassing van de voormelde uitzondering.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werden vragen gesteld bij de evenredigheid van de ontworpen regelgeving met betrekking tot de toepassing ervan op veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval.

Zo werd tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de bevoegde Kamercommissie het volgende opgemerkt :

« [Een lid] wijst er in het licht van punt 1 [van het ontworpen artikel 61] op dat elke correctionele straf leidt tot een beroepsverbod voor de betrokken persoon. Dat uitgangspunt is logisch, doch ook een relatief beperkt verkeersongeval (bv. het niet verlenen van voorrang veroorzaakt een ongeval met letselschade) kan uitmonden in een correctionele veroordeling.

Voor verkeersinbreuken wordt in de bepaling weliswaar een uitzondering gemaakt, doch niet in de combinatie met een correctionele straf.

[...]

De bepaling van artikel 61, 1<sup>o</sup>, biedt het voordeel van de duidelijkheid, maar opent het risico op weinig rechtvaardige situaties in de praktijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/003, pp. 87-88).

Dezelfde bekommernis werd door hetzelfde parlementslid geuit tijdens de hoorzitting met een aantal experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties :

« Ook zou [het lid] de voorwaarden willen kennen waaraan de kandidaten voor een betrekking als bewakingsagent moeten voldoen. Artikel 61 van het wetsontwerp voorziet ter zake in een verstrenging van de eisen, aangezien de voorwaarden die vroeger alleen werden geëist van de personen die de werkelijke leiding hadden van een onderneming of een interne dienst, voortaan voor alle bewakingsagenten zouden gelden. Het lid vraagt zich af of deze verstrenging van de eisen niet voor moeilijkheden zal zorgen. Ze neemt als voorbeeld een verkeersongeval met lichtgewonden. Vaak leiden dergelijke zaken tot een correctionele vervolging, die kan uitmonden in een veroordeling, al dan niet met uitstel, tot een correctionele straf zoals beoogd in artikel 61, 1<sup>o</sup> van het wetsontwerp, waardoor de betrokkene niet als bewakingsagent kan worden aangeworven » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2388/005, p. 17).

B.2.6. De personen die werkzaam zijn in de bewakingssector en die werden veroordeeld tot enige correctionele of criminele straf zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek, zien hun aanvraag tot het verkrijgen of hernieuwen van een identificatiekaart, die nodig is voor het uitoefenen van hun activiteiten, geweigerd worden (artikelen 76 en 77 van de wet van 2 oktober 2017) of zien hun identificatiekaart ingetrokken worden (artikel 85 van dezelfde wet). De minister van Binnenlandse Zaken beschikt ter zake over een gebonden bevoegdheid. Het beroepsverbod volgt derhalve 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 (RvSt, 10 maart 2011, nr. 211.887, ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.211.887; 26 januari 2012, nr. 217.555, ECLI:BE:RVSCE:2012:ARR.217.555; 7 februari 2019, nr. 243.639, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.639).

B.2.7. Ingevolge het arrest van het Hof nr. 190/2021 van 23 december 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.190) werd de in het geding zijnde bepaling gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 5 mei 2022 om een uitzondering te maken, niet alleen voor veroordelingen

wegens inbreuken op de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer, maar ook voor veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen die het gevolg zijn van een verkeersongeval.

B.2.8. Bij zijn arrest nr. 154/2022 van 24 november 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.154), heeft het Hof geoordeeld :

« B.25. Uit het voorgaande volgt dat de toepassing van het automatische beroepsverbod bij elke veroordeling wegens een inbreuk op de reglementering houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zelfs indien het een lichte inbreuk is en zelfs indien er geen concrete negatieve impact is op de betrouwbaarheid van de betrokkene, 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, verder gaat dan nodig is om de betrouwbaarheid van de bewakingssector en de integriteit van de burgers te verzekeren ».

Het heeft bijgevolg besloten dat :

« [artikel 61, 1<sup>o</sup>, van de wet van 2 oktober 2017] schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre [het] automatisch leidt tot een beroepsverbod in geval van veroordelingen wegens inbreuken op de reglementering houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ».

*Ten gronde*

B.3. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege werd veroordeeld wegens verschillende soorten inbreuken : het verzuim om binnen de wettelijke termijn aangifte te doen van een faillissement (artikel 489*bis*, 4<sup>o</sup>, van het Strafwetboek), het niet-voeren van een boekhouding (artikel XV.75 van het Wetboek van economisch recht) en het plegen van feiten die een misbruik van vennootschapsgoederen vormen (artikel 492*bis* van het Strafwetboek), het aangaan van buitensporige verbintenissen, een gebrek aan medewerking bij faillissementsverrichtingen (artikel 489 van het Strafwetboek) en het verduisteren of verbergen van activa (artikel 489*ter* van het Strafwetboek). Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.4. Met de eerste prejudiciële vraag wordt aan het Hof gevraagd of artikel 61, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 2 oktober 2017 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

doordat die bepaling een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de personen die veroordeeld zijn wegens de in B.3 vermelde inbreuken en, anderzijds, de personen die veroordeeld zijn wegens inbreuken op de regelgeving betreffende de politie over het wegverkeer en wegens de inbreuken bedoeld in artikel 420, tweede lid, van het Strafwetboek, in zoverre de personen van de tweede categorie niet het voorwerp uitmaken van een beroepsverbod na een rechterlijke veroordeling. Met de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de identieke behandeling van de personen die zijn veroordeeld wegens de in B.3 vermelde inbreuken en de personen die zijn veroordeeld tot een andere correctionele of criminele straf zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek. Het Hof onderzoekt die twee prejudiciële vragen samen.

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6. De door de verwijzende rechter beoogde categorieën van veroordeelden zijn vergelijkbaar, aangezien het voor elke categorie om inbreuken gaat die aanleiding kunnen geven tot vervolging en die een indicatie zouden kunnen geven over de betrouwbaarheid van de persoon die de inbreuken heeft gepleegd.

B.7. Zoals is vermeld in B.2.2, strekt de uitbreiding, bij de in het geding zijnde bepaling, van de op de ontstentenis van veroordelingen gebaseerde toelatingsvoorwaarde tot het gehele

personeel dat werkzaam is in de bewakingssector ertoe de betrouwbaarheid van de personen die in de private veiligheidssector werkzaam zijn te waarborgen en te versterken, gelet op de bijzonderheden van die sector, zijn maatschappelijke rol, zijn toenemende omvang en de uitbreiding van zijn bevoegdheden en opdrachten bij de wet van 2 oktober 2017.

Die bepaling streeft een wettig doel na.

De wetgever had overigens dezelfde bekommernis om de betrouwbaarheid te versterken toen hij artikel 6 van de wet van 10 april 1990 wijzigde om daarin meermaals de lijst van de door hem beoogde misdrijven aan te vullen (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001 en 50-2329/001, p. 25).

B.8. De in B.3 vermelde inbreuken hebben betrekking op het goede financieel beheer van een onderneming. Zij zijn alle opzettelijk van aard, berokkenen schade aan goederen, zowel van de overheid als van particuliere schuldeisers, en zij reiken verder dan een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg. Zij tasten dan ook per definitie de betrouwbaarheid van de dader aan, en *a fortiori* de betrouwbaarheid met betrekking tot een eventuele activiteit in de sector van de private veiligheid. Bijgevolg is het beroepsverbod pertinent in het licht van het doel van de wetgever.

B.9. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de in het geding zijnde bepaling, doordat zij een automatisch en in de tijd onbeperkt beroepsverbod invoert dat van toepassing is op de in B.3 vermelde inbreuken, evenredig is met het doel van de wetgever.

B.10.1. De toepassing van het beroepsverbod voor elke veroordeling wegens de in B.3 vermelde inbreuken, die niet licht zijn en evenmin zonder concrete negatieve impact op de betrouwbaarheid van de betrokkene, gaat niet verder dan nodig is om de betrouwbaarheid van de bewakingssector en de integriteit van de burgers te waarborgen. In die zin verschillen de in B.3 vermelde inbreuken zowel van de veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval als van de veroordelingen wegens een inbreuk op de reglementering houdende dringende maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beperken.

B.10.2. Op dezelfde wijze is het automatische en in de tijd onbeperkte karakter van het beroepsverbod voor elke veroordeling wegens de in B.3 vermelde inbreuken, zonder dat enig ander element, zoals de aard en de ernst van de strafrechtelijke feiten, de context waarin en het ogenblik waarop ze plaatsvonden, de herhaling of de impact van de strafrechtelijke feiten op het vereiste profiel voor de functie van bewakingsagent, op enigerlei wijze kan worden beoordeeld door de overheid, voldoende verantwoord door het in B.2.2 vermelde doel van vereenvoudiging en uniformisering, rekening houdend met de bijzonderheden van de sector van de private veiligheid, met de toenemende omvang van zijn maatschappelijke rol en met de uitbreiding van zijn bevoegdheden en opdrachten. Die maatregel heeft geen onevenredige gevolgen voor de betrokken personen omdat die over de mogelijkheid beschikken om, indien zij dat wensen, een aanvraag tot herstel in eer en rechten in te dienen, teneinde opnieuw te beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 61 van de wet van 2 oktober 2017.

B.11. De in het geding zijnde bepaling is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 61, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 2 oktober 2017 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » schendt 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 23 april 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul