

Rolnummer 5510
Arrest nr. 120/2013 van 7 augustus 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, de rechters L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter R. Henneuse, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 221.192 van 25 oktober 2012 in zake M.N. tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 november 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6, eerste lid, 1^o, van de wet van 10 april 1990 betreffende de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook het algemeen beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre het bepaalt dat aan een persoon die is veroordeeld tot een gevangenisstraf, ongeacht de duur ervan, wegens opzettelijke slagen en verwondingen, geen identificatiekaart van bewakingsagent mag worden uitgereikt, terwijl dat niet het geval is indien een persoon is veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan zes maanden wegens enig ander misdrijf, met uitzondering van die welke specifiek door dezelfde bepaling worden beoogd ? ».

Memories zijn ingediend door :

- M.N.;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. A. Leboutte *loco* Mr. H. Deckers, advocaten bij de balie te Luik, voor M.N.;
 - . Me P. Crabbé *loco* Mr. B. Renson, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- 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 bodemgeskil*

M.N. is bij een vonnis van 11 juni 2001 veroordeeld tot een gevangenisstraf van 15 dagen met uitstel van drie jaar en tot een geldboete van 50 frank (x 200) wegens opzettelijke slagen en verwondingen. Hij vordert bij de Raad van State de nietigverklaring van een beslissing van de directeur van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken die weigert hem de door hem gevraagde identificatiekaart toe te kennen voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten. De weigering is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, dat inzonderheid erin voorziet dat de personen die zijn veroordeeld, zelfs met uitstel, tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf, tot een gevangenisstraf of een andere straf wegens opzettelijke slagen en verwondingen of andere in die bepaling opgesomde misdrijven niet de daarin gepreciseerde bewakingsfuncties kunnen uitoefenen.

Voor de Raad van State doet M.N. met name gelden dat het voormelde artikel 6 een discriminatie in het leven roept tussen personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf en personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf, zelfs minder dan zes maanden, wegens specifieke misdrijven, waaronder opzettelijke slagen en verwondingen.

De Raad van State, die vaststelt dat artikel 6 de personen die zijn veroordeeld wegens het plegen van een van de erin gepreciseerde misdrijven, waaronder opzettelijke slagen en verwondingen, en die worden geweerd uit de bewakingsfuncties ongeacht de uitgesproken straf, en de personen die zijn veroordeeld wegens het plegen van een ander misdrijf, en die enkel uit die functies worden geweerd indien de opgelegde straf een gevangenisstraf van ten minste zes maanden is, aldus verschillend behandelt, stelt aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. M.N. brengt de feiten van de zaak in herinnering en zet uiteen dat de in het geding zijnde bepaling de situatie van de bewakingsagent die is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf onderscheidt van die van de agent die is veroordeeld tot een gevangenisstraf, zelfs van minder dan zes maanden, wegens specifieke misdrijven, waaronder dat met betrekking tot opzettelijke slagen en verwondingen. Hij is van mening dat dat verschil in behandeling noch objectief, noch op evenredige wijze verantwoord is en dat de onevenredigheid voortvloeit uit het feit dat de in het geding zijnde bepaling geen rekening houdt met de omstandigheden waarin de veroordeling is gebeurd, noch met de anciënniteit van de feiten, en uit het feit dat die bepaling ertoe leidt een kandidaat die zou zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan zes maanden wegens opzettelijke slagen en verwondingen strenger te bestraffen dan een kandidaat die zou zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan zes maanden wegens feiten die intrinsiek ernstiger zouden zijn dan opzettelijke slagen en verwondingen.

A.2.1. De Ministerraad brengt de feiten van de zaak in herinnering en de wijzigingen waarvan de in het geding zijnde bepaling het voorwerp heeft uitgemaakt. Vanaf het begin heeft de wetgever de activiteit van de bewakingsdiensten willen onderwerpen aan strikte voorwaarden, rekening houdend met het feit dat hun optreden nauw verband houdt met de openbare orde; hij voerde een verschil in tussen de categorieën van kandidaten voor een functie in dergelijke diensten naar gelang van de misdrijven waarvoor zij een veroordeling zouden hebben opgelopen. De wetten van 18 juli 1997, 9 juni 1999 en 10 juni 2001 hebben de lijst van die misdrijven uitgebreid, waarbij die laatste lijst de opzettelijke slagen en verwondingen beoogt die een gevangenisstraf hebben teweeggebracht van ten minste drie maanden; de wet van 7 mei 2004 heeft de lijst van de straffen uitgebreid tot andere straffen dan de gevangenisstraf en die van 1 maart 2007 heeft de minimumlimiet afgeschaft van de gevangenisstraf wegens opzettelijke slagen en verwondingen.

A.2.2. Volgens de Ministerraad kan er geen verschil in behandeling zijn, in tegenstelling tot wat de verwijzende rechter meent, aangezien de in het geding zijnde bepaling van toepassing is op alle personen die een uitvoerende functie wensen uit te oefenen in een bewakingsdienst.

A.2.3. Hij is van mening dat indien personen die erkend wensen te worden als bewakingsagent zich in verschillende situaties bevonden wegens in het verleden opgelopen strafrechtelijke sancties, dat verschil in behandeling zou kunnen worden verantwoord. De wetgever heeft immers, met de aanneming van de wet van 9 juni 1999, gewild dat het personeel van de in het geding zijnde bedrijven voldoende waarborgen voorlegt op professioneel en moreel vlak om een functie uit te oefenen die gericht is op de handhaving van de openbare orde. In de arresten nrs. 124/98 en 106/2011 werd erkend dat een dergelijk doel legitiem was en dat het door de wet in aanmerking genomen criterium objectief is.

A.2.4. Volgens de Ministerraad zijn de in de in het geding zijnde bepaling vervatte maatregelen niet kennelijk onevenredig ten aanzien van het nagestreefde doel. Alle in de wet bepaalde voorwaarden strekken ertoe zich ervan te vergewissen dat de betrokkenen de gepaste houding zullen aannemen wanneer zij hun functie uitoefenen. De verschillende wijzigingen die in de in het geding zijnde wet van 10 april 1990 werden aangebracht, tonen aan dat zulks een constante bekommernis is gebleven. Dat is ook gebleken uit de uitvoeringsmaatregelen van de wet zodat men moet oordelen dat het in het geding zijnde verschil in behandeling zijn grondslag vindt in het profiel van de bewakingsagent, waarbij de verschillende in de wet vermelde misdrijven steeds een tegenaanwijzing vormen voor het gezochte profiel: de - zelfs lichte - veroordelingen wegens opzettelijke slagen en verwondingen tonen aan dat er twijfel bestaat over de capaciteit van de betrokkenen om op agressief gedrag te reageren, terwijl de veroordelingen van zes maanden of meer wijzen op ernstige feiten die afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de persoon. Indien *a contrario* in een algeheel verbod was voorzien voor alle personen die zijn veroordeeld tot enige correctionele straf, had de wetgever een maatregel aangenomen die niet zou kunnen worden verantwoord, omdat die ertoe zou hebben geleid dat personen worden uitgesloten die zijn veroordeeld tot lichte straffen wegens misdrijven die geen enkel verband houden met het gezochte profiel.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid in de redactie die eraan werd gegeven bij de wet van 8 maart 2010 en die van toepassing is op de feiten die aan de verwijzende rechter zijn voorgelegd. Het bepaalt :

« De personen die in een onderneming, dienst of instelling, bedoeld in artikel 1 een andere functie uitoefenen dan die welke beoogd worden in artikel 5, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° niet veroordeeld geweest zijn, zelfs niet met uitstel, tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf, tot een gevangenisstraf of een andere straf wegens diefstal, heling, afpersing, misbruik van vertrouwen, oplichting, valsheid in geschriften, opzettelijke slagen en verwondingen, aanranding van de eerbaarheid, verkrachting, of misdrijven, bepaald bij de artikelen 379 tot 386^{ter} van het Strafwetboek, bij artikel 227 van het Strafwetboek, bij artikel 259^{bis} van het Strafwetboek, bij artikel 280 van het Strafwetboek, bij de artikelen 323, 324 en 324^{ter} van het Strafwetboek, bij de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en haar uitvoeringsbesluiten, de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie en haar uitvoeringsbesluiten, de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, of de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden.

Personen die activiteiten uitoefenen zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, §§ 1, 6°, 6 en 8, mogen, in afwijking van het eerste lid, niet veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer tot enige correctionele of criminele straf, bestaande uit een geldboete, een werkstraf of een gevangenisstraf.

Personen die soortgelijke in kracht van gewijsde gegane veroordelingen hebben opgelopen in het buitenland, worden geacht niet aan de hierboven gestelde voorwaarde te voldoen.

Iedere persoon die ingevolge een in kracht van gewijsde gegane veroordeling niet meer aan deze voorwaarde voldoet is gehouden hiervan onmiddellijk de personen die de werkelijke leiding hebben van de onderneming, dienst of instelling op de hoogte te brengen.

De onderneming, dienst of instelling is gehouden ogenblikkelijk de Minister van Binnenlandse Zaken te waarschuwen, zodra de onderneming, dienst of instelling kennis heeft van het feit dat een persoon ingevolge een in kracht van gewijsde gegane veroordeling niet meer aan deze voorwaarde voldoet, en dient ogenblikkelijk een einde te maken aan elke taak die bij deze onderneming, dienst of instelling door deze persoon wordt vervuld ».

B.2. Het Hof wordt gevraagd naar de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het voormelde artikel 6, eerste lid, 1°, in zoverre het onder de personen die een van de erin beoogde bewakingsfuncties wensen uit te oefenen een verschil in behandeling in het leven roept tussen diegenen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf, ongeacht de duur ervan, wegens opzettelijke slagen en verwondingen en diegenen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan zes maanden en wegens enig misdrijf met uitzondering van opzettelijke slagen en verwondingen en de andere in de in het geding zijnde bepaling opgesomde misdrijven : enkel de laatstgenoemden zullen ertoe kunnen worden gemachtigd een in die bepaling gedefinieerde bewakingsfunctie uit te oefenen.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, roept de wet aldus een verschil in behandeling in het leven, zelfs indien ze van toepassing is op alle kandidaten voor een van de erin beoogde functies.

B.3. De veiligheidsvoorwaarden vastgesteld in artikel 6 van de in het geding zijnde wet voor het niet-leidinggevend personeel van de ondernemingen, diensten en instellingen bedoeld in artikel 1 van die wet beogen te verzekeren dat die personen betrouwbaar zijn.

B.4. Vanaf het begin heeft de wetgever de bewakings- en beveiligingsactiviteiten willen onderwerpen aan strikte en beperkende regels, ervan uitgaande dat de handhaving van de openbare orde in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de overheid is (*Parl. St., Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, p. 1*).

De vereiste van betrouwbaarheid die hiervoor werd aangehaald en verband houdt met die bekommernis van de wetgever, werd vertaald in de definitie van de voorwaarden van uitoefening van de in het geding zijnde activiteiten, zowel wat betreft het leidinggevend personeel als wat betreft het uitvoerend personeel; de artikelen 5 en 6 van de wet van 10 april 1990, die respectievelijk van toepassing zijn op elk van die beide categorieën van personen en op analoge wijze zijn opgesteld, vereisen met name dat de betrokkenen geen strafrechtelijke veroordelingen hebben opgelopen die in die bepalingen zijn gedefinieerd. 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 met een criterium van algemene strafrechtelijke veroordeling; de wetgever stelde daarbij :

« [...] Een opsomming van bepaalde misdrijven is steeds beperkend en laat het gevaar bestaan dat personen die veroordeeld werden tot vrijheidsstraffen voor misdrijven die niet in de lijst zijn opgenomen, toch de leiding hebben van een bewakings- of beveiligingsonderneming of aangeworven worden, hoewel deze personen niet de vereiste moraliteit bezitten » (*ibid.*, p. 12).

De wetgever heeft dezelfde in B.3 aangehaalde bekommernis van betrouwbaarheid geuit wanneer hij artikel 6 heeft gewijzigd om daarin meermaals de lijst van de erin beoogde misdrijven aan te vullen (*Parl. St., Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001 en 50-2329/001, p. 25*).

B.5.1. De in het geding zijnde maatregel, die op een objectief criterium berust, is relevant ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling van betrouwbaarheid; het is immers niet onredelijk ervan uit te gaan dat personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf, ongeacht de duur ervan, of tot een andere straf, wegens opzettelijke slagen en verwondingen een groter gevaar betekenen, indien hun wordt toegelaten een activiteit uit te oefenen die verband houdt met de handhaving van de openbare orde, dan de personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden wegens bepaalde andere misdrijven.

B.5.2. In dat verband stelt de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 juni 2001 waarbij met name de artikelen 5 en 6 van de wet van 10 april 1990 werden gewijzigd om de lijst van de erin beoogde misdrijven uit te breiden en daarin diegene op te nemen die leiden tot de veroordeling van de pleger ervan tot een gevangenisstraf van minstens drie maanden wegens opzettelijke slagen en verwondingen :

« De praktijk heeft uitgewezen dat het essentieel is de opsomming, vervat in artikel 5, eerste lid, 1° van de wet, aan te vullen met een aantal misdrijven die bijzonder zwaarwichtig geacht worden uit hoofde van personen, die activiteiten uitoefenen in het kader van deze wet. Het is de bedoeling om personen die enige veroordeling hebben opgelopen wegens heling of racisme uit deze beroepssector te weren. Dit geldt ook voor wie veroordeeld is tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden wegens opzettelijke slagen en verwondingen. [...]

[...]

Art. 6.

[...] De redenen die de wijziging van deze bepalingen staven zijn dezelfde als deze aangehaald ter verantwoording van de wijziging van artikel 5, eerste lid, 1° » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1142/001, p. 10; in dezelfde zin, *ibid.*, DOC 50-1142/004, pp. 21 en 22).

B.5.3. Dezelfde bekommernis werd ook geuit tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen, waaruit de in het geding zijnde bepaling zoals zij is weergegeven in B.1 is voortgevloeid.

« Art. 442.

Dit artikel regelt de wijziging van artikel 6 van de voornoemde wet van 10 april 1990 houdende de voorwaarden waaraan een uitvoerend personeelslid van een onderneming, dienst of instelling moet voldoen.

Een eerste wijziging heeft tot doel de voorwaarden van afwezigheid van een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden wegens opzettelijke slagen en verwondingen af te schaffen en te vervangen door de afwezigheid van enige veroordeling wegens opzettelijke slagen en verwondingen.

Essentieel is dat het uitvoerend personeel een profiel heeft dat overeenstemt met de uitoefening van hun activiteiten en dat deze personen bijgevolg niet werden veroordeeld, zelfs niet met uitstel, voor feiten van opzettelijke slagen en verwondingen. Een dergelijke veroordeling wijst immers op het gewelddadige karakter van betrokkene, alsook op zijn onvermogen om op een niet gewelddadige manier conflictueuze situaties op te lossen.

In de praktijk blijkt dat personen die tot een gevangenisstraf of tot elke andere straf werden veroordeeld voor opzettelijke slagen en verwondingen, nu al geweigerd worden omdat ze niet voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden (artikel 6, eerste lid, 8°, van de wet) » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 225; in dezelfde zin, *ibid.*, DOC 51-2788/010, pp. 3, 4 en 7).

B.6. De wetgever vermocht te oordelen dat een veroordeling wegens opzettelijke slagen en verwondingen, ongeacht de duur ervan, van dien aard is, meer nog dan een veroordeling tot een gevangenisstraf wegens bepaalde andere misdrijven, dat daaruit blijkt dat de betrokkenen niet de vereiste kwaliteiten hebben om de in het geding zijnde functies uit te oefenen. De in het geding zijnde bepaling heeft geen onevenredige gevolgen, rekening houdend met het feit dat zij van dien aard is dat een essentiële waarde wordt beschermd, namelijk de fysieke integriteit van de personen.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 7 augustus 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse