



Date de réception : 27/10/2025

Zaak C-602/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 september 2025

Verwijzende rechter:

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 augustus 2025

Verzoekende partij:

Ithaque Sécurité SAS

Verwerende partij:

Belgische Staat

[OMISSIS]

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles,

Civiele kamer

Vonnis

Negende kamer

civiele zaken

[OMISSIS] [procedure]

[OMISSIS] [door de verwijzende rechter aangegeven trefwoorden]

IN HET GEDING VAN;

SAS Ithaque Sécurité [OMISSIS], gevestigd te [OMISSIS], F-75007 Parijs (Frankrijk),

verzoekster,

vertegenwoordigd door Emmanuelle Bouillon en Bruno Lebrun (pleiter, naast Candice Lecharlier), advocats, kantoorhoudende te [OMISSIS], 1170 Brussel [OMISSIS];

TEGEN:

De Belgische Staat, in de persoon van de minister van Binnenlandse Zaken, kantoorhoudende te [OMISSIS] te 1040 Brussel [OMISSIS],

tegenpartij

vertegenwoordigd door Clémence Lefebvre loco François Feron, avocat, kantoorhoudende te [OMISSIS], 6000 Charleroi

[OMISSIS]:

*** ** *

In deze zaak, waarover op 19 juni 2025 is beraadslaagd, doet de rechtbank de volgende uitspraak.

Gelet op de processtukken en met name op:

- het op 4 april 2024 ingediende verzoekschrift;
- de op 15 januari 2025 namens sas Ithaque Sécurité ingediende syntheseconclusie;
- de op 25 februari 2025 namens de Belgische Staat ingediende aanvullende syntheseconclusie;

Gehoord de raadslieden van partijen ter openbare terechtzitting van 19 juni 2025;

1.- Voorwerp

Bij haar voornoemd verzoekschrift verzoekt sas Ithaque Sécurité om nietigverklaring van het besluit van 14 februari 2024 van de adviseur van de algemene directie veiligheids- en preventiebeleid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken om haar een administratieve geldboete van 15 000 EUR op te leggen wegens overtreding van artikel 16, eerste alinea, van de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

2.- Feiten

Verzoekster is een vennootschap naar Frans recht die actief is op het gebied van de beveiliging.

Zij verklaart regelmatig te werken voor de Française des Jeux, een handelsvennootschap die onlangs haar naam heeft veranderd in FDJ United, talrijke kansspelen organiseert en, net als andere loterij-instellingen, deelneemt aan EuroMillions.

De Française des Jeux heeft, ter gelegenheid van een trekking die in december 2021 in Brugge (België) moest plaatsvinden, Ithaque Sécurité ingehuurd om toe te zien op het goede verloop van de operatie. De vraag rees dan ook of deze naar Frans recht opgerichte onderneming mocht werken op het Belgische grondgebied, waar alleen door de minister van Binnenlandse Zaken erkende vennootschappen diensten mogen verlenen. Dit gebied is sinds 1990 strak gereguleerd en wordt thans geregeld door de voornoemde wet van 2 oktober 2017, en door talrijke koninklijke besluiten.

Er werd contact opgenomen met de autoriteiten, die Ithaque Sécurité uitnodigden om een vergunning aan te vragen en de kosten ervan, ten bedrage van 1 000 EUR, te betalen. Ithaque Sécurité weigerde, met het argument dat zij al een vergunning had in Frankrijk, die krachtens de Europese wetgeving ook geldig zou moeten zijn in België. Hierop ontstond een dialoog, die niet leidde tot overeenstemming. Toch gingen de weken voorbij, en de trekking van EuroMillions naderde.

Deze trekking heeft plaatsgevonden zoals gepland, en Ithaque Sécurité heeft de taak waarvoor zij was ingehuurd uitgevoerd van 1 tot en met 4 december 2021.

De autoriteiten hebben hiervan kennisgenomen en een proces-verbaal opgemaakt tegen de vennootschap, wegens het leveren van bewakingsdiensten zonder in het bezit te zijn van een vergunning. Zij hebben de vennootschap, onder gespannen omstandigheden, de gelegenheid geboden om verweer te voeren. Vervolgens is er een boete opgelegd, die hier wordt betwist.

3.- Bespreking

a) Eerbiediging van de rechten van de verdediging

Verzoekster verwijt de Staat de rechten van de verdediging niet te hebben geëerbiedigd, aangezien de brief waarin zij werd uitgenodigd om middelen voor de betwisting van de inbreuk aan te voeren, niet door de posterijen aan haar is bezorgd, hetgeen de autoriteiten niet heeft belet de procedure voort te zetten.

De oorsprong van het probleem is onbekend. Uit het dossier blijkt dat de kopie van het proces-verbaal naar het hoofdkantoor van Ithaque Sécurité, in Parijs (Frankrijk), is gestuurd, daar waar de boete aan haar is aangezegd, en zonder dat

zich daarbij moeilijkheden hebben voorgedaan. Daarentegen is de brief waarin werd aangekondigd dat de boeteprocedure werd geopend en waarin werd aangeboden verweermiddelen aan te voeren, teruggestuurd naar de Staat met de vermelding dat de geadresseerde op dit adres onbekend was. Het probleem is kennelijk ontstaan bij de posterijen, aangezien het desbetreffende adres klopte.

De autoriteiten maakten zich hierover geen zorgen en zetten de procedure voortvarend voort. Ithaque Sécurité verwijt hun dit, met het argument dat zij „erop hadden moeten toezien dat de brief daadwerkelijk bij de geadresseerde was aangekomen” (conclusie, nr. 29). Dit standpunt kan niet worden gevolgd.

Allereerst moet worden opgemerkt dat zij niet zegt wat de Staat had moeten doen. Een adres kan onbekend zijn omdat de bewoner van het pand is verhuisd zonder zijn post te laten doorsturen, omdat de postbode de juiste brievenbus niet heeft gezien, omdat hij het adres verkeerd heeft gelezen, enz. Het is niet aan de afzender, aan wie de brief wordt teruggestuurd, om een onderzoek in te stellen, hetgeen des te omslachtiger zou zijn omdat de geadresseerde zich in het buitenland bevindt en er tegenwoordig duidelijk geen lokaal postkantoor meer is dat kan worden opgebeld om de zaak te bespreken.

Bovendien, en ten overvloede, was het adres van Ithaque Sécurité welbekend, aangezien zij met de Staat had gecorrespondeerd over de inhoud en de strekking van het Europees recht.

b) Vrij verrichten van diensten

Partijen zijn het oneens over de werkingssfeer van het Europese recht, of, nauwkeuriger gezegd, over de toepassing ervan die de Staat daaraan heeft willen geven.

Vast staat dat het recht van de Europese Unie het vrij verrichten van diensten waarborgt, op een algemene dan wel op een specifieke basis. Als algemene basis bepaalt artikel 56, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat „beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die van degene voor wie de dienst is bestemd”. Op een meer specifieke basis kunnen verordeningen of richtlijnen ervoor zorgen dat diensten die in een staat worden aangeboden, vrij kunnen worden verricht in een andere staat.

Aangezien er geen specifieke tekst over particuliere beveiliging bestaat, zijn hier evenwel de algemene regels hier van toepassing.

Partijen hebben een analyse gemaakt van de rechtspraak in de tijd dat deze materie, in België, niet werd beheerst door de wet van 2017, maar door de voorgaande wet van 10 april 1990, om, afhankelijk om wiens standpunt het gaat, te benadrukken of juist toe te geven dat de Belgische regels niet volstonden ten

opzichte van het Europese recht. Volgens de Staat zijn deze moeilijkheden sinds de wetwijziging verdwenen.

De wet van 2017 bevat inderdaad een artikel 19, dat geen equivalent had in de vorige wet. In de huidige bepaling staat: „Indien de aanvrager van de vergunning geen exploitatiezetel heeft in België, houdt de minister van Binnenlandse Zaken bij de beoordeling van de aanvraag rekening met de waarborgen verstrekt in het kader van de wettelijke en gereguleerde uitoefening van de activiteiten, waarop de aanvraag betrekking heeft, in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte”.

Anders gezegd moet een buiten België gevestigde bewakingsvennootschap die in België diensten wenst te verlenen, verzoeken om erkenning, met dien verstande dat de autoriteiten rekening zullen houden met de „waarborgen” die deze onderneming in haar land van herkomst heeft verstrekt. De Staat verwijst naar de memorie van toelichting bij het wetsontwerp om te benadrukken dat „de vrijheid van vestiging in de Europese Unie [wordt] gerespecteerd” (Kamer, z.j. 2016-2017, *parl. doc.* nr. 2388/1, blz. 21). Naast deze verklaring wordt in dezelfde tekst herhaald dat in België rekening zal worden gehouden met de waarborgen die in de staat van herkomst zijn toegekend, om na te gaan of daarmee kan worden volstaan.

Dit bijzonder vage voornemen is in casu tot uiting gekomen in de uitnodiging aan Ithaque Sécurité om het gebruikelijke formulier voor de aanvraag van een vergunning in te vullen en de kosten van 1 000 EUR te betalen.

De moeilijkheid is hierin gelegen.

Volgens Ithaque Sécurité had zij in aanmerking had moeten komen voor een vereenvoudigde procedure, waarbij de door de Franse autoriteiten gestelde eisen zouden zijn vergeleken met die welke bij de Belgische wet zijn gesteld aan het verrichten van activiteiten in het Koninkrijk. Daarmee had de Franse erkenning als het ware kunnen worden bevestigd, en had de vennootschap aldus toestemming kunnen krijgen om in België particuliere bewakingsdiensten te verrichten.

Hiervoor bestaat echter geen dergelijke vereenvoudigde procedure, die doet denken aan wat er bestaat voor de gelijkwaardigheid van diploma's die zijn afgegeven in een andere lidstaat. Artikel 19 van de wet van 2017 lijkt dit niet als zodanig te hebben voorzien, daar in het verslag dat in de commissie aan de Kamer is overgemaakt staat te lezen dat „[d]e vrijheid van verkeer [...] niet van toepassing [is] op de activiteiten inzake private veiligheid. Wanneer de Belgische overheid een vergunningsaanvraag van een buitenlandse onderneming ontvangt, zal ze nagaan welke waarborgen in het buitenland moeten worden gegeven om een vergunning te krijgen. Als de normen en de criteria vergelijkbaar zijn, kunnen deze meegenomen worden in de vergunningsaanvraag; de buitenlandse onderneming zal sowieso moeten voldoen aan de door de Belgische wetgeving

opgelegde voorwaarden om een vergunning in België te kunnen krijgen" (Kamer, z.j. 2016-2017, *parl. doc.* nr. 2388/3, blz. 74).

Het is dus duidelijk is dat een vennootschap naar buitenlands recht, wil zij haar activiteiten in België kunnen uitoefenen, de volledige erkenningsprocedure moet doorlopen, onder voorbehoud dat de autoriteiten hun eisen inzake waarborgen zou kunnen inperken, hetgeen, zoals hierboven is benadrukt, bijzonder vaag is. Derhalve rijst de vraag of de wet van 2017 in overeenstemming is met de regel inzake het vrije verkeer van dienstverlenende ondernemingen, die is neergelegd in artikel 56, eerste alinea, VWEU, wat dan weer vragen opwerpt over de draagwijdte of, nauwkeuriger gezegd, de grenzen van deze bepaling.

In het arrest van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98), heeft het Hof van Justitie namelijk vastgesteld dat België, door een bewakingsonderneming te verplichten een vergunning te verkrijgen om diensten op zijn grondgebied te verrichten, de krachtens het Europees recht op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen voor zover het geen rekening hield met „de bewijsstukken en waarborgen die [de onderneming] reeds heeft verstrekt” in de lidstaat van vestiging.

In dit geval verplicht de nieuwe wet van 2017 de minister om rekening te houden met de waarborgen die in een andere lidstaat zijn gegeven, zonder nadere verduidelijking. De vraag rijst dan wat de daadwerkelijke draagwijdte is van de eerste alinea van artikel 56 VWEU, en of die bepaling de lidstaten niet verplicht om meer te doen dan rekening te houden met niet-gedefinieerde, zelfs vage factoren, of dat [OMISSIS] zij integendeel een positieve verplichting voor de staten inhoudt om in beginsel de activiteiten van elders in de Unie gevestigde bewakingsondernemingen toe te laten, zij het met de mogelijkheid om bepaalde verificaties te verrichten, zoals op het gebied van de gelijkwaardigheid van diploma's.

Deze problematiek moet aan het Hof van Justitie worden voorgelegd (artikel 267, leden 1 en 2, VWEU).

OP DIE GRONDEN

Gelet op de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken;

De Tribunal

Recht doende op tegenspraak;

Verklaart het beroep ontvankelijk;

Stelt alvorens uitspraak te doen de hiernavolgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

Moet artikel 56, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat verplicht om in beginsel de activiteiten van in een andere lidstaat gevestigde bewakingsondernemingen op zijn grondgebied toe te laten, onder het enkele voorbehoud om bepaalde verificaties te kunnen verrichten?

De beslissing betreffende de kosten wordt aangehouden.

Aldus gewezen en uitgesproken in openbare terechtzitting van de 9e kamer van de tribunal de première instance francophone de Bruxelles, op 11 augustus 2025,

waar aanwezig waren en zitting hielden:

[OMISSIS], vicepresident,

[OMISSIS], gedelegeerd griffier.

[OMISSIS] [procedurele vermeldingen]