

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 125.360 van 17 november 2003
in de zaak A. 136.348/IX-3783.**

In zake : Kristof BOUCKAERT,
wonende te IEPER,
Acacialaan 33

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Telecommunicatie, Overheidsbedrijven en Participaties, belast met
Middenstand, thans de minister van Middenstand en Landbouw.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Kristof BOUCKAERT op 6 mei 2003 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van de beslissing nr. 318/93050413N001 van 6 maart 2003 van de gevolmachtigde van de minister van Middenstand, waarbij hem de machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit geweigerd wordt;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gelet op de beschikking van 18 juni 2003 waarbij aan verzoeker het voordeel van de kosteloze rechtspleging wordt verleend;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 3 september 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 september 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. VANRYCKEGHEM,
die verschijnt voor verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de
wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden
samengevat als volgt:

1.1. Op 14 maart 2002 dient verzoeker Kristof BOUCKAERT een
aanvraag in om machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit als
werknemer in een bedrijf waar hij op 3 maart 2002 in dienst is getreden. De
koopwaar waarvoor de machtiging wordt aangevraagd zijn, in de rubrieken
“openbare markten” en “openbare weg”: zaden, bloemen , planten en toebehoren,
suikerwaren, groenten en fruit en in de rubriek “ten huize van de consument”:
bloemen, planten en toebehoren, groenten en fruit.

Het getuigschrift “goed zedelijk gedrag”, dat bij de aanvraag wordt
gevoegd, vermeldt twaalf veroordelingen, waarvan zeven voor verkeersovertredingen
en vijf wegens respectievelijk valsheid in geschriften en gebruik ervan (veroordeling
op 23 april 1993 tot 1 maand gevangenisstraf met uitstel 3 jaar en een geldboete),
oplichting (26 oktober 1998, 2 maand gevangenisstraf), opzettelijk vernielen van een
afsluiting (21 juni 1999, geldboete), diefstal (13 april 2000, 3 maand gevangenisstraf
met uitstel 3 jaar en een geldboete) en opzettelijke slagen en verwondingen met
ziekte tot gevolg (8 juni 2000, 4 maand met probatie-uitstel 3 jaar en een geldboete).

1.2. Onder verwijzing naar “de veroordelingen van de betrokkene”,
wint de dienst Economische Vergunningen van het ministerie van Middenstand en
Landbouw op 3 mei 2002 en 4 november 2002 het gemotiveerd advies in van de
Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Gent betreffende “de opportuniteit om
de betrokkene een leurkaart toe te kennen”.

Op 15 november 2002 antwoordt de Procureur-Generaal dat de
Procureur des Konings zijn verslag en advies in beraad houdt tot na de voor
25 november 2002 geplande uitspraak van de correctionele rechtbank te Ieper, waar
verzoeker vervolgd wordt voor oplichting.

1.3. Op 12 december 2002 zendt de Procureur des Konings te Ieper zijn verslag aan de Procureur-Generaal. Daaruit blijkt dat verzoeker op 25 november 2002 veroordeeld is tot een gevangenisstraf van 4 maand met uitstel gedurende 3 jaar en een geldboete wegens de organisatie van onvermogen en oplichting, gepleegd op 5 december 1997 “in het kader van een aankoop van houtmateriaal”. Ondanks deze recente veroordeling blijkt de Procureur des Konings toch geen bezwaar te hebben tegen de aflevering van een leurkaart aan verzoeker, aangezien uit een moraliteitsonderzoek van de politie blijkt dat verzoeker tewerk gesteld is bij een handelaar in groenten en fruit op openbare markten, die erg tevreden is over de prestaties van verzoeker, dat verzoeker in het verleden een onstabiel leven heeft geleid maar dat hij zich nooit aan zeer zware misdrijven schuldig gemaakt heeft en dat hij “sedert een kleine twee jaar(...) terug op het goede pad is”, ernstige inspanningen levert om zijn vroegere schulden af te betalen en zo vlug mogelijk “als normale burger door het leven wil gaan”.

De Procureur-Generaal sluit zich evenwel niet aan bij dat advies. Hij bericht op 19 december 2002 aan het bestuur dat hij een “ongunstig advies” verleent. Aansluitend daarbij deelt hij op 19 februari 2003 mee dat zijn ongunstig advies steunt op “de inlichtingen vermeld in het getuigschrift afgeleverd door de stad Ieper”. Hij doelt daarmee op het getuigschrift van goed gedrag en zeden dat bij de aanvraag was gevoegd.

1.4. Op 6 maart 2003 beslist de gevolmachtigde ambtenaar namens de minister van Middenstand om de aanvraag van verzoeker te weigeren. De beslissing bevat volgende motivering :

“Gelet op het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993, inzonderheid op artikel 14;

(...)

Gelet op het ongunstig advies van de heer Procureur generaal bij het Hof van Beroep van Gent dd. 19-02-2003;

Overwegende dat de aanvrager gezien zijn gerechtelijk verleden (valsheid in geschrifte, oplichting, vernieling en diefstal) niet blijkt te voldoen aan voldoende garanties om een ambulante activiteit uit te oefenen”.

1.5. Deze weigeringsbeslissing, die het voorwerp uitmaakt van de onderhavige vordering, wordt op 14 maart 2003 door de stad Ieper aan verzoeker ter kennis gebracht;

2. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige

middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motiveringsverplichting, doordat het bestreden besluit verwijst naar het gerechtelijk verleden van verzoeker en het daarvoor steunt op het advies van de Procureur-Generaal dat hem nochtans niet ter kennis is gebracht en dat enkel rekening houdt met de door verzoeker opgelopen veroordelingen, terwijl artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 het bestuur er niet toe verplicht -het biedt enkel de mogelijkheid daartoe- om de leurkaart te weigeren aan een persoon die veroordelingen heeft opgelopen; dat, met dat gegeven voor ogen, een weigeringsbesluit naar zijn oordeel niet gemotiveerd kan worden door een verwijzing naar het strafregister, maar dat er -desgevallend na een concreet onderzoek- uitdrukkelijk moest vermeld worden waarom het strafregister in dit geval, en ondanks de feitelijke omstandigheden waarin verzoeker nu leeft -geen strafrechtelijke feiten meer gepleegd, een tewerkstelling- er zich tegen verzet dat hij een leurkaart ontvangt;

Overwegende dat verzoeker in het tweede middel aanvoert dat de bestreden beslissing “onredelijk en willekeurig (is)”, aangezien de verwerende partij bij het treffen van het bestreden besluit niet “alle belangen op redelijke wijze afgewogen heeft” en zij met name voorbijgegaan is aan het feit dat zij hem elke mogelijkheid op tewerkstelling als marktkramer ontnemt zonder nagegaan te hebben of zijn strafblad nog een weerslag heeft op zijn actueel handelen; dat hij in dat verband betoogt dat, zelfs in het strafrecht, de veroordeelde nog een kans krijgt via het genaderecht en dat hij, door zijn tewerkstelling van méér dan een jaar, het bewijs levert van plichtsbesef, hetgeen zijn werkgever beter dan wie ook kan inschatten; dat hij vervolgens ook stelt dat de bestreden beslissing “onevenredig en ongeproportionaaliseerd” is, aangezien er geen objectieve en redelijke verantwoording kan gegeven worden waarom zijn strafregister de objectieve zekerheid zou insluiten dat hij zijn beroep, zijn werkgever en de markt in diskrediet zou brengen, terwijl “het bezit van een strafregister” op zich ook niet betekent dat de betrokkene het werk dat hij ambieert niet zou aankunnen of dat de markt systematisch van dergelijke personen zou moeten afgeschermd worden; dat hij tenslotte ook het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden acht doordat de bestreden beslissing zo lang op zich heeft laten wachten dat hij -mede gedwongen door de probatievoorwaarden die hij

diende na te komen- zijn tewerkstelling aangevat heeft en dat hij, na gedurende een vol jaar geen enkel bericht te hebben ontvangen om zijn tewerkstelling te staken, is gaan veronderstellen dat zijn tewerkstelling regelmatig was zodat hij zich voor geen ander werk meer heeft aangeboden en zich bijgevolg zelf uit de markt geprezen heeft;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen het eerste middel als volgt beantwoordt: artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 bepaalt dat een machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit, na advies van het openbaar ministerie, kan geweigerd worden aan de personen die -behoudens politiestraffen- een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen; in het onderhavige geval is de aan het openbaar ministerie toegewezen rol correct ingevuld en is het bestuur binnen het toegelaten kader gebleven: rekening houdend met vijf veroordelingen voor ernstige feiten, zoals die vermeld waren op het strafblad van verzoeker, en het terugkerend karakter ervan, heeft het bestuur het nodig gevonden het advies van het openbaar ministerie in te winnen; dat advies bevatte geen doorslaggevend argument om de zienswijze, die het bestuur zich reeds had gevormd, te veranderen maar bevestigde integendeel -zeker nu verzoeker op 25 november 2002 nogmaals werd veroordeeld wegens organisatie van onvermogen en oplichting- het ingenomen standpunt op het vlak van de ernst van de feiten;

Overwegende dat de verwerende partij het tweede middel als volgt beantwoordt: verzoeker is zelf in de fout gegaan door zijn activiteiten aan te vatten zonder machtiging; over de machtiging kon slechts beslist worden nadat het gemotiveerd advies van het openbaar ministerie, dat gebaseerd is op inlichtingen verstrekt door de stad Ieper en dat geformuleerd is na een moraliteitsonderzoek, was verkregen; de verwerende partij is door verzoeker nooit op de hoogte gebracht van de elementen uit zijn beroepsleven die een machtiging verantwoordde en dus is het bestreden besluit genomen met inachtneming van de gegevens waarover het bestuur beschikte;

3.3.1. Overwegende dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten aan het bestuur de mogelijkheid biedt om een machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit te weigeren “aan degenen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen welke in kracht van gewijsde is gegaan, met uitsluiting van veroordelingen tot

politiestraffen”; dat die mogelijkheid kadert in de door de wetgever gewilde controle van het strafrechtelijk verleden van de aanvrager van een machtiging (toelichting bij artikel 6, 2° van de wet van 25 juni 1993, Parl. Doc. Senaat, 1990-1991, stuk 1417/1, p. 8); dat het bestuur de machtiging op die grond evenwel slechts mag weigeren “na raadpleging van het openbaar ministerie”;

Overwegende dat, naar blijkt uit de brief van 3 mei 2002 en het herinneringsschrijven van 4 november 2002 van het bestuur aan de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Gent, de verwerende partij van meet af aan het onderzoek van de aanvraag van verzoeker toegespitst heeft op de vraag of zijn strafrechtelijk verleden wel een machtiging kon verantwoorden;

3.3.2.1. Overwegende dat het bestreden besluit verwijst naar artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 en naar het “ongunstig advies van de Procureur-Generaal bij het Hof van beroep te Gent dd. 19/02/03”; dat het vervolgens het “gerechtelijk verleden” van verzoeker onder de aandacht brengt en daarbij vier misdrijven (valsheid in geschriften, oplichting, vernieling en diefstal) opsomt die het bestuur tot het besluit brengen dat, wegens dit verleden, verzoeker geen “voldoende garanties biedt om een ambulante activiteit uit te oefenen”;

Overwegende dat, vanuit het oogpunt van de vereiste formele motivering, het bestreden besluit en inzonderheid de laatstvermelde overweging aan verzoeker toelaat een duidelijk inzicht te verwerven in de redenen waarom de machtiging hem geweigerd is; dat de omstandigheid dat het advies van de procureur-generaal, naar hetwelk de beslissing ook verwijst, niet aan verzoeker ter kennis is gebracht, in dit geval goedge maakt wordt door de expliciete overweging van het bestuur waarin verwezen wordt naar vier met name genoemde veroordelingen die maken dat verzoeker niet de vereiste garanties biedt om een machtiging te verkrijgen;

Overwegende dat verzoeker het bestaan van de veroordelingen, naar dewelke in het bestreden besluit verwezen wordt, niet betwist; dat hij ook niet betwist dat die veroordelingen, die allen met zwaardere straffen dan politiestraffen zijn bestraft, kracht van gewijsde hebben gekregen; dat, aldus bezien, het bestreden besluit formeel afdoende gemotiveerd is;

3.3.2.2. Overwegende dat, nog in verband met de formele motiveringsverplichting, verzoeker van oordeel is dat de verwerende partij

uitdrukkelijk had moeten aangeven waarom, rekening houdend met zijn actuele levensomstandigheden, de veroordelingen toch tot een weigering van de machtiging moesten leiden;

Overwegende dat dit standpunt niet bijgevallen wordt; dat immers het bestreden besluit, waar het vermeldt dat, wegens de in aanmerking genomen veroordelingen, verzoeker onvoldoende garanties bood, impliciet maar zeker het bij haar ook voorliggende tegenovergestelde standpunt, dat verzoeker de laatste tijd een onbesproken levenswandel was gaan leiden zodat de veroordelingen het toekennen van de machtiging niet verhinderden -standpunt dat vertolkt was door de procureur des Konings te Ieper- heeft verworpen;

3.3.3.1. Overwegende dat de uiteenzetting van verzoeker op het vlak van de schending van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, voor het grootste deel samenvalt met de vraag naar de materiële motivering van het bestreden besluit, dit is de vraag of de verwerende partij deugdelijke redenen had om de machtiging te weigeren;

Overwegende dat niet blijkt dat de verwerende partij de machtiging geweigerd heeft wegens het enkele feit dat verzoeker een aantal keren strafrechtelijk veroordeeld is; dat het bestreden besluit immers verwijst naar vier concrete veroordelingen en dat daar de conclusie wordt aan gekoppeld dat verzoeker onvoldoende garanties biedt om een ambulante activiteit uit te oefenen; dat de vier vermelde veroordelingen onmiskenbaar relevant betrokken kunnen worden bij de vraag of iemand die in de leurhandel activiteiten wil ontplooien, blijk geeft van de vereiste moraliteit; dat uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij die afweging ook gemaakt heeft, aangezien zij over het advies van de procureur des Konings te Ieper -waarin de actuele levenswandel van verzoeker op de voorgrond was geplaatst- heen gestapt is om haar beslissing te steunen op de vier vermelde strafrechtelijke veroordelingen die verzoeker heeft opgelopen; dat ten overstaan van de Raad van State helemaal niet duidelijk wordt gemaakt dat de verwerende partij aldus de grenzen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid overschreden heeft;

3.3.3.2. Overwegende tenslotte, dat verzoeker ook ten onrechte verwijst naar de lange duur van de besluitvorming; dat immers, benevens de vaststelling dat uit het dossier blijkt dat de verwerende partij lange tijd heeft moeten wachten op het

advies van het openbaar ministerie, hij niet aantoonde dat hij, door het verloop van tijd, een recht heeft verworven op de aflevering van een machtiging; dat verzoeker uit het feit dat hij reeds gedurende een jaar in de ambulante handel werkt zelfs geen argument kan putten om zich te beroepen op het bij hem gewekte vertrouwen, aangezien hij die activiteit uitoefende tegen de bestaande reglementering in, welke een voorafgaande machtiging vereist en aangezien hij niet aantoonde dat de verwerende partij op de hoogte was van dat gegeven en dat zij daarmee had ingestemd;

3.3.4. Overwegende dat de door verzoeker aangevoerde middelen niet ernstig zijn; dat een van de grondvoorwaarden waaronder de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan bevelen niet vervuld zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zeventien november 2000 en drie, door :

de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

A. VANDENDRIESSCHE.