

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 172.082 van 11 juni 2007
in de zaak A. 158.333/IX-4730.**

In zake : Serge DE BLUST,
wonende te MELSBROEK,
Eikenlaan 23

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Middenstand,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. FRANSEN,
kantoor houdende te OVERPELT,
Burgemeester Van Lindtstraat 61.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Serge DE BLUST op 14 december 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 15 oktober 2004 van de gevolmachtigde van de minister van Middenstand waarbij hem de machtiging om een ambulante activiteit uit te oefenen geweigerd wordt;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de beschikking van 25 augustus 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 17 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 mei 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J.-C. GOBLET, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat S. BAUWENS die, loco advocaat J. FRANSEN verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

A. De feiten.

1.1. Verzoeker dient op 29 juni 2004 een aanvraag in tot het verkrijgen van de machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit op de openbare markten, op de openbare weg en ten huize van de consument. Volgens het verzoekschrift was het zijn bedoeling lingerie voor vrouwen te verkopen. Zijn aanvraag heeft ook betrekking op de verkoop van andere producten.

De bij de aanvraag gevoegde opgave van veroordelingen, opgemaakt op 20 juli 2004 vermeldt, naast twee veroordelingen door de Politie-rechtbank te Brussel wegens inbreuken op de verkeerswetgeving (vonnis van 9 augustus 2001 - gebruik niet toegekende nummerplaat - boete van 200 BEF; vonnis van 9 augustus 2001 - banden - boete van 15 BEF) en een veroordeling door de Politie-rechtbank te Vilvoorde (vonnis van 5 maart 2004 - niet verzekering eigenaar/houder BA VTG en voertuig niet ingeschreven - boete van 100 euro deels met uitstel) de volgende veroordelingen :

- op 1 maart 1995 door de Correctionele rechtbank te Namen : veroordeling tot een boete van 1000 BEF wegens “inbreuk inzake aankondigingen van verkoopprijs-verminderingen - daad strijdig met de eerlijke handelsgebruiken, die schade toebrengt aan de beroepsbelangen van één of meerdere andere verkopers”;
- op 25 januari 2000 door de Correctionele rechtbank te Doornik : veroordeling tot één maand gevangenisstraf en een boete van 50 BEF met 3 jaar uitstel voor uitgifte cheque zonder dekking;

- op 25 januari 2000 door de Correctionele rechtbank te Doornik : dezelfde straf maar nu zonder uitstel voor een deel van de boete voor uitgifte cheque zonder dekking;
- op 5 december 2000 door de Correctionele rechtbank te Brussel : veroordeling tot een gevangenisstraf van 8 maanden met 3 jaar uitstel behoudens de periode van voorhechtenis voor oplichting en voor uitgifte cheque zonder dekking.

1.2. Op vraag van het bestuur brengt de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel op 11 oktober 2004 advies uit. Dat advies is ongunstig “gelet op de diverse opgelopen veroordelingen en de strafinformaties inzake betrokkene”. Het bijgevoegd verslag van de Procureur des Konings te Brussel verwijst enerzijds naar een vonnis van 28 oktober 1996 van de Correctionele rechtbank te Brussel waarbij verzoeker veroordeeld werd voor de uitgifte van een cheque zonder dekking voor een bedrag van 282.100 BEF en anderzijds naar het feit dat in 2003 en 2004 tegen verzoeker “verschillende dossiers en informatieopdrachten opgestart zijn voor slagen en verwondingen en misbruik van vertrouwen” en besluit dat op basis van die gegevens verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden inzake goed gedrag en moraliteit die voor de uitoefening van een leurhandel vereist worden.

1.3. Op 15 oktober 2004 besluit de gevolmachtigde van de minister van Middenstand de machtiging tot het uitoefenen van een ambulante handel te weigeren. Het besluit bevat volgende motieven :

“(…)
gelet op de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten; inzonderheid op artikel 6, 2/;
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 ministerieel besluit betreffende het verlenen van delegatie aan bepaalde ambtenaren van de directie-generaal van het K.M.O.-beleid, inzonderheid artikel 1, 3/;
gelet op het ongunstig advies van de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep van Brussel d.d. 11-10-2004;
overwegende dat de aanvrager gezien zijn gerechtelijk verleden (inbreuk inzake aankondigingen van verkoopprijsverminderingen, daad strijdig met eerlijke handelsgebruiken, die schade toebrengt aan de beroepsbelangen van één of meerdere andere verkopers; cheque zonder dekking) niet blijkt te voldoen aan voldoende garanties om een ambulante activiteit uit te oefenen;
(…)”.

Deze beslissing vormt het voorwerp van het onderhavig beroep.

B. De middelen.

2. In een eerste middel voert verzoeker “het ontbreken van motieven” aan, doordat het bestreden besluit een standaardformule bevat. Hij stelt dat de wetgeving de overheid de mogelijkheid biedt om in bepaalde omstandigheden het beoefenen van een ambulante activiteit te weigeren, maar dat zij dan wel de verplichting heeft om duidelijk en correct aan te geven waarop die weigering steunt. Door het beoefenen van een ambulante handel zal hij “de mogelijkheid niet hebben de feiten die hij voordien gepleegd heeft te herhalen”. Enkel na een gedetailleerd onderzoek van de vroegere dossiers had de verwerende partij “een gemotiveerde en niet-arbitraire beslissing” kunnen nemen.

3. De verwerende partij antwoordt dat de wetgever het toekennen van een machtiging voor een ambulante activiteit afhankelijk gemaakt heeft van een aantal specifieke voorwaarden die onder meer betrekking hebben op het goed gedrag en de zeden van de aanvrager. In dat kader bepaalt 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 dat de machtiging na raadpleging van het openbaar ministerie geweigerd kan worden aan personen die strafrechtelijke veroordelingen, politiestrafpen uitgezonderd, hebben opgelopen. Het advies van de procureur des Konings en van de procureur-generaal was in dit geval negatief en het bestuur heeft, nu het over geen tegenargumenten beschikte, geoordeeld dat die adviezen van doorslaggevend belang waren “binnen de vooropgestelde verkoopssituatie”. Het bestreden besluit verwijst naar concrete veroordelingen die “onmiskenbaar relevant zijn voor iemand die ambulante handelsactiviteiten wil ontplooien” en leidt daaruit af dat verzoeker ter zake onvoldoende garanties biedt. De wettelijk ingestelde voorwaarde van het bezit van de vereiste moraliteit komt aan bod in het advies van de procureur-generaal en zij beoogt een evenwicht te scheppen tussen de economische vrijheid en de bescherming van de consument. Wegens zijn veroordelingen voldoet verzoeker niet aan die voorwaarde. Uit de frequentie van de misdrijven blijkt dat verzoeker moeite heeft met het naleven van wettelijke verplichtingen. Zou de machtiging toch verleend zijn, dan zou zij, gelet op het advies van de procureur-generaal, strijdig geweest zijn met de geest van artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995.

4. In zijn repliek stelt verzoeker dat de bestreden beslissing zonder “reële verklaarde redenen” genomen werd. De feiten dateren uit 1995 of 1996. Hij heeft een leurkaart gevraagd om lingerie te verkopen en er is geen enkele band tussen die activiteit en zijn veroordeling door de rechtbank van Namen op 1 maart 1995. Het bestuur heeft bij het treffen van het bestreden besluit de oude feiten niet precies onderzocht en het heeft niet verklaard welk verband er bestaat tussen die feiten en zijn aanvraag.

5. In zijn laatste memorie stelt verzoeker nog dat hij nooit de gelegenheid gekregen heeft om in de loop van het besluitvormingsproces uitleg te geven. De in het bestreden besluit vermelde motieven zijn vaag en onduidelijk. Waar de motivering verwijst naar het advies van de procureur-generaal wordt er geen nadere uitleg bij gegeven en ook in dat advies zelf wordt geen analyse gemaakt van zijn actuele situatie. Het advies van de procureur des Konings verwijst naar een vonnis van 28 oktober 1996 -dus acht jaar oud- en naar verschillende informatie-dossiers -waarin nog geen vonnis gevelde is- en laat evenmin toe vast te stellen dat verzoeker de vereiste kwaliteiten ontbeert. Hij is nooit gehoord en heeft aldus geen inzicht kunnen krijgen in de documenten waarop het advies van de procureur-generaal gesteund is.

6. Volgens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten de beslissingen met individuele strekking die rechtsgevolgen teweeg brengen, uitdrukkelijk gemotiveerd worden. Dat betekent dat de beslissing zelf op afdoende wijze de juridische en de feitelijke redenen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Krachtens het daarbij aansluitend motiveringsbeginsel moeten de beslissingen een deugdelijke grondslag hebben, wat betekent dat de redenen waarop de beslissing steunt met de werkelijkheid dienen overeen te stemmen en relevant bij het besluitvormingsproces dienen betrokken te kunnen worden.

7. Artikel 6, eerste lid, 2/, van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van de openbare markten verleent aan de Koning de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de aanvragers van een machtiging om een ambulante handel te drijven, moeten voldoen. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de morele kwaliteiten -het “zedelijk gedrag”- van de aanvrager. Artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 (hierna : het koninklijk

besluit van 3 april 1995) bepaalt te dien aanzien dat een machtiging “na raadpleging van het openbaar ministerie (...) kan worden geweigerd aan degenen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen welke in kracht van gewijsde is gegaan, met uitsluiting van veroordelingen tot politiestraffen”.

8. De bestreden beslissing verwijst naar artikel 6, 2/, van de voormelde wet van 25 juni 1993 en naar artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995. Zij verwijst ook naar het ongunstig advies van de procureur-generaal en somt een aantal veroordelingen op waaruit dan afgeleid wordt dat verzoeker niet de vereiste garanties biedt om een ambulante activiteit uit te oefenen. Verzoeker betwist niet dat hij de vermelde veroordelingen inderdaad opgelopen heeft. Het gaat om veroordelingen tot zwaardere straffen dan politiestraffen. Aldus is het bestreden besluit toegespitst op de concrete situatie van verzoeker, kadert het binnen de wettelijke regeling en is het, vanuit formeel oogpunt, afdoende gemotiveerd. Dat het advies van de procureur-generaal in het bestreden besluit niet nader toegelicht wordt kan niet als een miskenning van de formele motiveringswet worden gezien, aangezien de verwerende partij vervolgens zelf de reden opgeeft waarom zij de aanvraag van verzoeker weigert.

9. Verzoeker is van oordeel dat zijn ambulante activiteit hem de mogelijkheid niet zal bieden om de feiten waarvoor hij veroordeeld werd te herhalen. Daarmee toont hij evenwel niet aan dat de motieven waarop het bestreden besluit steunt onbestaande, onjuist of niet bewezen zijn of dat de beslissing inhoudelijk kennelijk onredelijk is.

10. De opgelopen veroordelingen hebben betrekking op misdrijven die voor verzoeker een verhoogd risico vormen wanneer hij een ambulante activiteit uitoefent. Weliswaar bevatten de in het dossier berustende documenten waarop de strafrechtelijke veroordelingen van verzoeker vermeld zijn inderdaad slechts een algemene kwalificatie van de gepleegde feiten, maar die kwalificaties spreken voor zich en verzoeker zet niet uiteen welke bijzondere omstandigheden maken dat het bestuur zich met deze algemene verwijzing een verkeerd beeld gevormd heeft van zijn situatie. Verzoeker kan aan het bestuur niet verwijten dat het geen nader onderzoek ingesteld heeft over de concrete feiten waarvoor hij veroordeeld is.

11. De gepleegde misdrijven vormen aldus een relevante basis om de morele kwaliteiten van de aanvrager te beoordelen.

12. De omstandigheid dat de feiten waarvoor verzoeker veroordeeld werd gepleegd zijn in 1995 en 1996, moest de verwerende partij er niet van weerhouden de veroordelingen als decisief element in haar besluitvorming te betrekken. Als gezegd gaat het immers om misdrijven die voor verzoeker een verhoogd risico vormen wanneer hij een ambulante activiteit uitoefent en bovendien blijkt uit het advies van de procureur des Konings te Brussel dat er in de loop van 2003 en 2004 tegen verzoeker strafonderzoeken gevoerd zijn voor slagen en verwondingen en misbruik van vertrouwen, hetgeen verzoeker niet betwist en de verwerende partij als beoordelingselement kon betrekken bij het onderzoek van de actuele situatie van verzoeker.

13. Verzoeker verwijst in zijn laatste memorie naar het feit dat hij aan het bestuur nooit uitleg heeft kunnen verschaffen. Daarmee voert hij een nieuw middel aan dat reeds in het verzoekschrift uiteengezet had kunnen worden. In ieder geval duidt hij niet aan welk specifiek gegeven, dat hij aan het bestuur had willen meedelen, van aard had moeten zijn om het besluitvormingsproces decisief in zijn voordeel te beïnvloeden.

14. Het eerste middel is niet gegrond.

15. In het tweede middel verwijt verzoeker de verwerende partij “machtsmisbruik” begaan te hebben. In zijn memorie van wederantwoord verduidelijkt hij dat de Procureur des Konings te Brussel in zijn advies verwezen heeft naar onderzoeksverrichtingen die tegen hem zijn gevoerd in 2003 en 2004, terwijl artikel 14 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 de weigering van een machtiging slechts mogelijk maakt wanneer tegen de betrokkene in kracht van gewijsde gegane veroordelingen worden aangevoerd. In zijn laatste memorie stelt hij nog dat het bestreden besluit uitsluitend verwijst naar het advies van de procureur-generaal, dat dit besluit niet door een contradictoir debat voorafgegaan is en dat het evenredigheidsbeginsel geschonden is omdat de inhoud van de beslissing niet in verhouding staat tot de motieven, nu de verwerende partij “andere maat-regelen kon nemen”.

16. Daargelaten de vraag of het verzoekschrift wel een uiteenzetting bevat van het middel en of het derhalve niet onontvankelijk is, kan worden opgemerkt dat de bestreden beslissing niet steunt op het advies van de Procureur des Konings, maar op het advies van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te

Brussel. Dit ongunstig advies verwijst wel naar “de diverse opgelopen veroordelingen en de strafinformaties inzake betrokkene”, maar uit de eigen motivering van het bestreden besluit blijkt dat de gevolmachtigde van de minister enkel rekening gehouden heeft met misdrijven waarvoor verzoeker daadwerkelijk veroordeeld is, en waarvan hij niet betwist dat zij in kracht van gewijsde zijn gegaan. Het middel mist de vereiste feitelijke grondslag.

17. Met zijn verwijzing in de laatste memorie naar het evenredigheidsbeginsel formuleert verzoeker andermaal een nieuw middel dat in het verzoekschrift aangevoerd had kunnen worden. Los daarvan kan opgemerkt worden dat de betrokken reglementering aan het bestuur geen andere mogelijkheden biedt dan een aanvraag inwilligen of weigeren, dat het zijn beslissing dus niet kan modiëren en dat de vraag naar een aan de gepleegde feiten aangepaste beslissing ter zake dan ook niet gesteld kan worden.

18. Het tweede middel is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLUIT DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
11 juni 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.