

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 196.475 van 29 september 2009
in de zaak A. 192.503/XII-5810.**

In zake : Teresita AVILA DIMAN,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. Verhaeren,
kantoor houdende te Steenokkerzeel,
Braambos 4

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Teresita Avila Diman op 29 april 2009 heeft ingediend om de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van de beslissing van 4 maart 2009 van de minister van Binnenlandse Zaken om haar geen identificatiekaart uit te reiken voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag over het beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en over de vordering tot schorsing, opgesteld door eerste auditeur-afdelingshoofd W. Van Noten;

Gelet op de beschikking van 7 juli 2009, waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 september 2009;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van attaché B. Verschaeve, die verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. Van Noten;

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,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De voornaamste feiten

1. Op 15 april 2005 en 11 juni 2008 dient de vergunde bewakingsonderneming bvba Securitas Transport Aviation Security een aanvraag in tot het verkrijgen van een identificatiekaart voor verzoekster om als uitvoerend personeelslid activiteiten van toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen uit te oefenen.

Met een aangetekende brief van 29 september 2008 wordt aan verzoekster medegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken op basis van de in het verslag van het veiligheidsonderzoek vermelde feiten overweegt de identificatiekaart te weigeren. Er wordt eveneens medegedeeld dat zij over vijftien werkdagen beschikt om bij de algemene directie Veiligheid en Preventie inzage te nemen van het administratief dossier en over veertig werkdagen om haar verweermiddelen in te dienen.

Op 22 oktober 2008 dient verzoekster een verweerschrift in.

Met een aangetekende brief van 4 maart 2009 wordt aan verzoekster de thans bestreden beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken tot weigering van een identificatiekaart medegedeeld. Die beslissing bevat de volgende motivering :

“Overwegende dat een elementaire voorzorgsmaatregel van de Minister van Binnenlandse die omtrent de aanvraag moet beslissen, er dan ook in bestaat erover te waken dat de mensen die tewerkgesteld worden in de bewakingssector en zeker zij die instaan voor de controle op het gedrag van personen, een profiel vertonen van terughoudendheid en over de kwaliteit beschikken om op een geweldloze wijze en met respect voor de rechten en de vrijheden van de medeburgers deze functies uit te oefenen;

Dat het de taak is van de overheid een afweging te maken van de feiten die van die aard zijn dat zij een ernstige tekortkoming kunnen uitmaken aan het vertrouwen dat door de maatschappij in deze personen wordt gesteld;

Overwegende dat de feiten die U ten laste worden gelegd als volgt kunnen worden samengevat:

Naar aanleiding van een klacht die door BCC werd neergelegd ingevolge transacties met vervalste kredietkaarten aan een betalingsapparaat in een juwelierie (Uw zaak) werd een onderzoek opgestart. Na afloop van dit onderzoek bleek dat U gedurende een periode in 2004 toegelaten had dat een twintigtal vervalste kredietkaarten in Uw winkel gebruikt werden in ruil voor sommen gelden en andere zaken (o.a. juwelen).

Teneinde deze frauduleuze praktijken mogelijk te maken en/of te verdoezelen had U onder andere valse verkooplijsten aangelegd (valsheid in geschrifte) alsook zelf de magnetische strips van 21 kredietkaarten gekopieerd (informaticafraude).

De Correctionele Rechtbank van Brussel heeft op 20/03/2008 de opschorting van de veroordeling uitgesproken en dit wegens valsheid in geschrifte, informaticabedrog, heling en vereniging van misdadigers.

Overwegende dat de opschorting van de veroordeling inhoudt dat, hoewel de feiten bewezen werden verklaard, de rechter in casu de uitspraak van de veroordeling opschort.

Artikel 7 van de wet bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken, teneinde zijn appreciatiebevoegdheid in het kader van de beoordeling van de naleving van de veiligheidsvoorwaarde uit te oefenen, kan beschikken over gegevens van gerechtelijke en bestuurlijke aard, alsook beroepsdeontologische gegevens, die hem toelaten te beoordelen of de betrokkene, benevens de minimale objectieve wettelijke voorwaarden, ook voldoet aan de veiligheidsvereiste, die inhoudt dat betrokkene geen feiten mag hebben begaan die twijfel kunnen doen rijzen betreffende zijn algemene ingesteldheid of die een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken of tegenindicaties van het gewenste profiel uitmaken, zelfs indien ze niet hebben geleid tot enige veroordeling op strafrechtelijk vlak.

Er dient immers een belangrijk onderscheid gemaakt te worden tussen de manier waarop de feiten moeten bekeken worden op deontologisch vlak en op strafrechtelijk vlak. Dezelfde feiten vertonen een andere orde van belangrijkheid naargelang ze op strafrechtelijk vlak of op deontologisch vlak bekeken worden. Feiten die niet het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke veroordeling vb. omwille van een opschortingsmaatregel, kunnen een weigering rechtvaardigen wanneer ze bekeken worden op deontologisch vlak;

De Minister kan derhalve nagaan of betrokkene in het verleden geen feiten heeft begaan of gedrag aan de dag heeft gelegd dat van die aard is dat er gerede twijfel bestaat of betrokken wel over de ingesteldheid en integriteit beschikt die verwacht mag worden van een persoon die toegang wenst te verkrijgen tot de uitoefening van veiligheidstaken via de private sector;

De wetgever verleende de Minister van Binnenlandse Zaken bijgevolg een bijzondere appreciatiebevoegdheid van feiten die door de bewakingsagent begaan werden.

Overwegende dat voorgaande feiten voldoende vast staan aangezien ze na een gerechtelijk onderzoek door een rechter bewezen werden verklaard;

Dat U het gebeuren ten aanzien van de rechter alsook ten aanzien van de administratie in de huidige weigeringsprocedure weliswaar nuanceert maar in se toch toegeeft.

Overwegende dat U in Uw verweerbrief dd. 23 oktober 2008 in hoofdzaak drie elementen in uw voordeel aanhaalt:

1. Vooreerst insinueert U dat U ten overstaan van de rechtbank nooit zou hebben verklaard dat Uw zaak niet goed draaide en U het geld nodig had om Uw schulden te betalen.

2. Overwegende dat U vervolgens in Uw verweer Uzelf alsook Uw juwelierszaak als de grootste slachtoffers van geheel deze zaak beschouwt aangezien er - ongeacht tegenovergestelde beweringen in het vonnis - wel degelijk zeer grote druk werd uitgeoefend op Uw persoon (doodsbedreigingen) en er vervolgens dient vastgesteld te worden dat er voor een belangrijk bedrag aan juwelen, afkomstig van de winkel waar U eigenaar van was, aan de andere betichten werd overhandigd zonder dat deze goederen werden betaald.

3. Tot slot wordt in uw verweer eveneens aangehaald dat Mevrouw Avila op een bepaald ogenblik zelf het initiatief heeft genomen om een bankkaart in te trekken wanneer zij de duidelijke vermelding kreeg op de terminal dat de transactie 'verdacht' was en de kaart diende te worden ingehouden.

Echter; overwegende dat het eerste argument niet geloofwaardig overkomt aangezien duidelijk in het vonnis, zijnde een officieel gerechtelijk stuk met kracht van gewijsde, wordt vermeld dat U wel degelijk bekentenissen in die zin heeft gedaan en het natuurlijk al te eenvoudig is dit nu ten overstaan van de administratie eenvoudigweg te ontkennen.

Overwegende dat ook met de andere twee argumenten geen rekening kan gehouden worden aangezien er opnieuw dient vastgesteld te worden dat er geen enkel bewijs wordt overgemaakt van deze druk of van de bedreigingen ten aanzien van Uw persoon om deze verdachte transacties te aanvaarden.

Overwegende dat de feiten voor zich spreken: Uit het vonnis blijkt immers duidelijk hoe U wetens en willens hebt deelgenomen aan frauduleuze praktijken met vervalste bankkaarten. Meer nog, Uw aandeel heeft zich niet beperkt tot een passieve rol maar U heeft zelf ook actief en bewust valsheid in geschrifte en informaticafraude gepleegd door valse verkooplijsten aan te hebben gelegd alsook magnetische strips van verschillende kredietkaarten te hebben gekopieerd. U werd door de rechter eveneens schuldig bevonden aan de heling van twee (vervalste) kredietkaarten en georganiseerde bendevoorming.

Overwegende U actueel in Uw verweer Uzelf tracht voor te doen als het slachtoffer van deze bende aangezien U zelf geld werd afhandig gemaakt door deze bende; dat dit echter zeer contradictorisch overkomt, niet in het minst omdat uit de feiten bijvoorbeeld reeds blijkt dat U zichzelf ten onrechte geld of goederen heeft laten overhandigen in ruil voor de valse verkooplijsten die door U persoonlijk werden aangelegd;

Overwegende dat in verband met goederenbewaking de beoogde ingesteldheid inhoudt dat een bewakingsagent er moet op toezien dat het eigendomsrecht ten aanzien van goederen gerespecteerd wordt.

Dat er met reden twijfel bestaat of een persoon die in het verleden het eigendomsrecht van derden niet respecteert en zelf zeer zware misdrijven beging om (tegen betaling) frauduleuze praktijken van georganiseerde bendes te verdoezelen/vereenvoudigen, heden over de geschikte ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij de goederen van derden onder meer tegen diefstal moet beschermen;

Overwegende dat van een bewakingsagent verwacht wordt dat hij instaat voor de uitoefening van delicate taken waaronder het er op toezien dat anderen de reglementen en regelgevingen respecteren, en dat dit niet voor de hand ligt wanneer de bewakingsagent zelf de bestaande regelgeving met de voeten heeft getreden;

Overwegende dat de feiten, hoewel zij plaatsvonden in Uw privé-leven, wijzen op een algemene ingesteldheid die niet beoogd wordt door de wetgever ten aanzien van personen die werkzaam zijn in de bewakingssector;

Overwegende dat bovenvermelde poging tot diefstal een duidelijke indicatie is dat Uw persoonlijk profiel niet overeenstemt met het gewenste profiel van een

bewakingsagent aangezien vooreerst het respect voor de grondrechten (eigendomsrecht) van de medemens ver te zoeken is;

Overwegende dat de feiten op zich tevens aantonen dat U niet over de geschikte integriteit beschikt om tewerkgesteld te kunnen worden in de delicate sector van de private veiligheid; dat met integriteit wordt bedoeld dat men adequaat en zorgvuldig handelt, met inachtneming van zijn verantwoordelijkheden en de geldende regels.

Overwegende dat deze feiten tot slot tevens aantonen dat er terechte vermoedens zijn dat U banden heeft, of althans had, met criminele organisaties hetgeen de wetgever uitdrukkelijk heeft willen vermijden; dat het in casu zelfs om heel wat meer dan ‘vermoedens’ en ‘banden’ ging aangezien er een vonnis terzake werd gevelde en de rechter heeft geoordeeld dat U zelf ook herhaaldelijk deel heeft uitgemaakt van deze bendes.

Overwegende dat omtrent deze feiten van oplichting geen discussie mogelijk is en zij op zich volstaan om te oordelen dat U niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, 8/ van de bewakingswet;

Overwegende dat de wetgever het voorbehouden van de toegang tot de private veiligheidssector aan professioneel betrouwbare personen als hoofddoelstelling voorop stelde.

Dat op basis van voornoemde feiten ik de mening ben toegedaan dat U niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 6, lid 1, 8/ van de bewakingswet”.

Het eerste middel

2. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Volgens verzoekster is de motivering van de bestreden beslissing “deels onjuist [...] en tevens niet afdoende”. De verwerende partij heeft de haar meegedeelde nuancering van de feiten zonder meer terzijde geschoven. Zo wordt in de bestreden beslissing niet gemotiveerd waarom de verwerende partij niet in overweging heeft genomen dat verzoekster op een bepaald ogenblik het initiatief genomen heeft om een bankkaart in te houden waarvoor zij op de terminal de vermelding kreeg dat deze dient ingehouden te worden, terwijl daaruit blijkt dat zij het profiel heeft van een bewakingsagent en over de vereiste integriteit beschikt.

Voorts worden de feiten gekwalificeerd als poging tot diefstal, terwijl deze kwalificatie niet voorkwam in de procedure voor de correctionele rechtbank.

De verwerende partij heeft eveneens geen rekening gehouden met het feit dat verzoekster sinds 1992 werkzaam is als bewakingsagent, een

onberispelijke staat van dienst heeft en haar taak steeds met de grootst mogelijke inzet heeft uitgeoefend, tot tevredenheid van haar werkgever.

3. Om te voldoen aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten individuele bestuurs-handelingen de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn.

Verzoekster stelt dat in de motivering van de bestreden beslissing niet geantwoord wordt op het argument dat zij een ongeldige bankkaart had ingehouden. De motiveringsplicht houdt echter niet in dat op elk argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd, afzonderlijk geantwoord moet worden. Het volstaat dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden.

De bestreden beslissing steunt, wat haar feitelijke grondslag betreft, in essentie op de vaststelling dat verzoekster door de correctionele rechtbank te Brussel bij vonnis van 20 maart 2008 schuldig werd bevonden aan valsheid in geschrifte, informaticabedrog, heling en vereniging van misdadigers. Op grond van die feiten wordt in de bestreden beslissing geoordeeld dat verzoekster niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna: de wet van 10 april 1990). Het feit dat verzoekster een ongeldige bankkaart zou hebben ingehouden, doet geen afbreuk aan de wettigheid van die beoordeling.

Ook het feit dat in de bestreden beslissing verkeerdelijk melding wordt gemaakt van “bovenvermelde poging tot diefstal” tast de motivering van de bestreden beslissing niet aan. Die onnauwkeurigheid doet immers niets af aan de vaststelling dat verzoekster “in het verleden het eigendomsrecht van derden niet respecteerde”, wat haar luidens de bestreden beslissing ongeschikt maakt om het beroep van bewakingsagent belast met goederenbewaking uit te oefenen. Daarbij wordt in de motivering van de bestreden beslissing concreet verwezen naar het feit dat verzoekster blijkens het vonnis van de correctionele rechtbank wetens en willens heeft deelgenomen aan frauduleuze praktijken met vervalste bankkaarten en dat haar aandeel zich niet beperkte tot een passieve rol, maar dat zij zelf actief en bewust valsheid in geschrifte en informaticafraude heeft gepleegd door valse verkooplijsten aan te leggen alsook magnetische strips van verschillende kredietkaarten te kopiëren. Zij werd door de rechter eveneens schuldig bevonden aan heling van twee vervalste kredietkaarten en georganiseerde bendevoorming.

Verzoekster stelt tenslotte dat zij sinds 1992 in dienst is als bewakingsagent en een onberispelijke staat van dienst heeft. Dat gegeven toont evenwel niet aan dat de minister niet wettig kon beslissen dat iemand die het eigendomsrecht van anderen niet respecteert en deel uitmaakte van een criminele organisatie niet het gewenste profiel heeft om in de bewakingssector werkzaam te zijn. De omstandigheid dat de feiten niet gepleegd werden in de uitoefening van de functie van bewakingsagent is terzake niet relevant.

4. Het eerste middel is niet gegrond.

Het tweede middel

5. In een tweede middel voert verzoekster onder de hoofding “machtsafwending - machtsoverschrijding” het volgende aan :

“De verwerende partij legt aan verzoekster een werkelijke ‘straf’ op voor haar beperkte aandeel in het hoger vermelde dossier, daar waar de correctionele rechtbank, in kennis van het volledige dossier (waarvan verzoekster voorbehoud maakt om dit alsnog bij haar stukken te voegen) duidelijk heeft gesteld dat gelet op het ontbreken [v]an elke voorafgaandelijke veroordeling, de afwezigheid van enig risico tot recidive en het feit dat het absoluut niet verantwoord was om haar verdere professionele, sociale en familiale leven door een veroordeling te hypothekeren, aan verzoekster de gewone opschorting van straf kon worden toegekend. Door haar beslissing legt de verwerende partij wel degelijk een straf op die het professionele, sociale en familiale leven hypothekeren voor feiten daterend van 2004”.

6. Vanwege artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 moeten de personen die een uitvoerende functie uitoefenen in een bewakingsonderneming voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor een uitvoerende functie en mogen zij geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, raken aan het vertrouwen in de betrokkene omdat ze een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie of een tegenindicatie van het gewenste profiel, zoals bedoeld in artikel 7, § 1bis, uitmaken.

Artikel 7, § 1bis, bepaalt dat het gewenste profiel van het personeel bedoeld in de artikelen 5, eerste lid, 8/, en 6, eerste lid, 8/, is gekenmerkt door :

- 1/ respect voor de grondrechten van de medeburgers;
- 2/ integriteit;

- 3/ een incasservermogen ten aanzien van agressief gedrag en het vermogen om zich daarbij te beheersen;
- 4/ afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu.

De beslissing waarbij aan een persoon een identiteitskaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten geweigerd wordt omdat hij niet aan de voormelde wettelijke vereisten voldoet, is geen “straf” maar een louter bestuurlijke maatregel, die ertoe strekt de toegang tot de private bewakingssector voor te behouden aan professioneel betrouwbare personen. Voorts doen de woorden -in artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet- “zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling” er van blijken dat de omstandigheid dat de rechter de gunst van de opschorting heeft toegekend geen beletsel voor de minister vormt om de betrokken feiten bij de beoordeling van de veiligheidsvoorwaarden in aanmerking te nemen. Er valt dan ook niet in te zien waarom de bestreden beslissing, spijs de opschorting van de veroordeling van verzoekster, als een vorm van “machtsafwijding” of van “machtsoverschrijding” zou moeten worden gekwalificeerd.

- 7. Het tweede middel is niet gegrond.

Het derde middel

- 8. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van artikel 23 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en van artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, die voor eenieder het recht op arbeid en om door middel van een vrijelijk gekozen werkzaamheid in zijn onderhoud te kunnen voorzien, waarborgen.

Volgens verzoekster schendt de beslissing tot weigering van de identiteitskaart het recht op tewerkstelling. Verzoekster werkt reeds sinds jaren als veiligheidsagent, tot voldoening van haar werkgever en is daardoor in de mogelijkheid om in haar onderhoud te voorzien. Ook de correctionele rechtbank hield rekening met haar professionele toekomst en heeft haar een eenvoudige opschorting gedurende drie jaar gegeven. Wanneer zij geen identiteitskaart kan verkrijgen, zal zij worden ontslagen en geen werk meer hebben.

9. De Universele Verklaring van de rechten van de mens is een beginselverklaring die als zodanig geen rechtsgevolgen doet ontstaan. De schending ervan levert geen ontvankelijk annulatiemiddel op.

Het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten heeft geen directe werking in de interne Belgische rechtsorde. Zoals reeds werd geoordeeld in het arrest van de Raad van State inzake De Wispelaere, nr. 45.552 van 30 december 1993, blijkt uit artikel 2 van het verdrag dat alleen aan de staten de verplichting wordt opgelegd te handelen overeenkomstig de principes vervat in het verdrag.

Het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid is opgenomen onder de economische, sociale en culturele rechten die gewaarborgd worden door artikel 23 van de Grondwet. Het staat aan de bevoegde wetgever de voorwaarden voor die rechten te bepalen. De bevoegde wetgever kan derhalve beperkingen stellen aan de vrije keuze van beroepsarbeid.

In dat verband oordeelde het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de wet van 10 april 1990 in zijn arrest nr. 124/98 van 3 december 1998: “Wanneer de wetgever de vrijheden wil beschermen tegen de gevaren die gepaard kunnen gaan met de activiteit van de beveiligings- en bewakingsondernemingen, vormt het opleggen van toegangsvoorwaarden die verband houden met de moraliteit, het professioneel verleden, de opleiding en de ervaring een daartoe geëigend middel”.

De beslissing waarbij de minister van Binnenlandse Zaken overeenkomstig de wet van 10 april 1990 iemand de toegang tot de bewakingssector ontzegt om reden dat de betrokkene niet het vereiste respect heeft voor de grondrechten van zijn medemens, niet over de geschikte integriteit beschikt en banden heeft of had met criminele organisaties, is dan ook geen ongeoorloofde inbreuk op het recht op vrije beroepskeuze.

10. Het derde middel is niet gegrond.

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

Artikel 1.

Het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing worden verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig september 2009, door :

de HH. J. LUST,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,
griffier.

F. BONTINCK,

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

J. LUST.