

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.147 van 23 februari 2010
in de zaak A. 194.217/XII-5980**

In zake:

Benjamin VAN DAELE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Van Oudenhove
kantoor houdend te Geraardsbergen
Oudenaardsestraat 266
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp

1. De vordering, ingesteld op 10 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de beslissing van 12 augustus 2009 van de minister van Binnenlandse Zaken om Benjamin Van Daele geen identiteitskaart uit te reiken voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag over het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing opgesteld 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.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 januari 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Van Oudenhove, die verschijnt voor verzoeker, en attaché Bjorn Verschaeve, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 25 november 2008 dient de vergunde bewakingsonderneming nv Seris Security een aanvraag in om voor verzoeker een identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten te verkrijgen.

Met een aangetekende brief van 28 april 2009 wordt aan verzoeker meegedeeld 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 meegedeeld dat hij over vijftien werkdagen beschikt om bij de algemene directie Veiligheid en Preventie inzage te nemen van het administratief dossier en over veertig werkdagen om zijn verweermiddelen in te dienen.

Op 2 juli 2009 dient verzoeker een verweerschrift in.

Met een aangetekende brief van 12 augustus 2009 wordt aan verzoeker 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;

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 gunstmaatregel van de opschorting van de veroordeling, 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 gereede twijfel bestaat of betrokkene 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 de feiten die U ten laste worden gelegd als volgt kunnen worden samengevat:

In casu kwam u in 2004 een ondertoezichtstelling door de Jeugdrechter wegens het bezit van softdrugs in de loop van 2003 en dit voor persoonlijk gebruik.

Overwegende dat het voorgaande weliswaar een jeugddossier betreft maar dat het in casu hier niet bij is gebleven aangezien u in 2008 vervolgens de opschorting van de veroordeling kwam voor het bezit van heroïne, cocaïne en XTC gedurende de periode van 2005 tot 2008. In zijn vonnis motiveerde de rechter deze veroordeling als volgt:

- beklagde kwam reeds sedert 2004 in contact met heroïne en raakte snel verslaafd;
- beklagde werd reeds diverse malen aangemaand om zich aan te bieden in een drugscentrum maar slaagde er nooit in de opgestarte begeleiding te voleindigen;
- beklagde ziet in dat een doorgedreven begeleiding voor zijn drugproblematiek zich nog steeds opdring[t].

Overwegende dat weliswaar uit het dossier uitsluitend het bezit van drugs naar voor komt en deze kennelijk voor eigen gebruik dienden;

Dat echter uit het dossier eveneens blijkt dat u reeds vanaf uw zestiende in aanraking bent gekomen met drugs. Uw gebruik bleef eerst beperkt tot softdrugs maar al snel heeft u de overstap gemaakt naar zwaardere substanties, met name cocaïne, heroïne en XTC;

Overwegende dat uw verweer dd. 02 juli 2009 enkel spreekt over softdrugs maar dat de hierboven genoemde verboden substanties duidelijk geen softdrugs

meer betreft maar overeenkomstig de drugwetgeving gecatalogiseerd kunnen worden als harddrugs.

Overwegende dat het vonnis tevens specificiert dat het niet om éénmalige feiten gaat maar om een doorgedreven gebruik gedurende ettelijke jaren en dit niet in een ver verleden maar (alleszins) tot 2008.

Overwegende dat bij een laatste wetswijziging het gewenst profiel van de bewakingsagent uitdrukkelijk werd neergeschreven in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid; dat dit profiel onder andere wordt gekenmerkt door het zich onthouden van verdachte relaties met het crimineel milieu.

Uit het dossier blijkt echter dat deze ‘verdachte relaties’ – in casu met het drugmilieu – er effectief zijn of er althans tot voor kort waren voor wat betreft uw persoon. Eén van de voorwaarden die door de rechter werd opgelegd is immers ‘elk contact met het drugmilieu vermijden’ hetgeen uiteraard aanduidt dat die contacten wel degelijk bestaan/bestonden.

Overwegende dat dit zwaar en zeer problematisch druggebruik gedurende een langere periode (2005-2008) heeft plaatsgevonden en volgens het vonnis bijgevolg tot en met vorig jaar nog steeds heeft plaatsgevonden;

Overwegende dat voorgaande feiten vaststaan aangezien ze door een rechter bewezen werden verklaard; dat ook in uw verweer dat u aan de administratie heeft overgemaakt u de feiten weliswaar minimaliseert maar ze in se niet ontkent;

Overwegende dat u aan uw verweer eveneens een aanbevelingsbrief toevoegt van uw werkgever waarin u wordt geprezen om uw prestaties; dat dit echter geen afbreuk doet aan de zwaarwichtigheid van bovenvermelde feiten aangezien deze ondernemingen niet steeds over de (politie) gegevens beschikken waarover de administratie wél beschikt na het uitvoeren van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden.

Overwegende dat ook de door u overgemaakte negatieve uitslagen van urinetesten die u in het kader van uw probatiemaatregel dient af te leggen actueel niet de nodige garanties biedt naar de toekomst toe.

Overwegende dat naast deze afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu de wetgever tevens bepaald heeft dat de betrokken persoon over de nodige integriteit dient te beschikken. Met integriteit wordt bedoeld dat men adequaat en zorgvuldig handelt, met inachtneming van zijn verantwoordelijkheden en de geldende regels.

Samen vormen bovenvermelde kenmerken de essentiële voorwaarden voor het goed kunnen functioneren in de sector van de private veiligheid.

Rekening houdend met het voorgaande ben ik echter van oordeel dat u over geen van bovenstaande kenmerken beschikt die de kwaliteiten van een (kandidaat-) bewakingsagent bepalen;

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

Dat voornoemde feiten in uwen hoofde wijzen op een algemene ingesteldheid die niet beoogd wordt door de wetgever ten aanzien van personen die werkzaam zijn in de bewakingssector;

Om deze redenen, stel ik vast dat u niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 6, lid 1, 8/ van de bewakingswet”.

IV. Onderzoek van de vordering tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 6 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna: de wet van 10 april 1990). Verzoeker stelt dat hij niet veroordeeld werd voor één van de misdrijven vermeld in artikel 6, eerste lid, 1/, van de voormelde wet, maar dat de correctionele rechtbank te Oudenaarde hem integendeel, rekening houdend met zijn jeugdige leeftijd en om zijn professionele toekomst niet te bezwaren, de gunst van de opschorting van de veroordeling heeft verleend. Volgens verzoeker strookt het niet met de bedoeling van de wetgever dat personen die een opschorting van veroordeling hebben verkregen, niet het profiel zouden vertonen van een bewakingsagent. De wetgever heeft die personen niet uitgesloten en zij komen dus nog steeds in aanmerking om een identificatiekaart te verkrijgen.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990. Luidens die bepaling 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 incasseringsvermogen ten aanzien van agressief gedrag en het vermogen om zich daarbij te beheersen;
- 4/ afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu.

Uit de woorden “zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling” in artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet volgt dat de omstandigheid dat de rechter de gunst van de opschorting van de veroordeling heeft toegekend, niet belet dat de minister van Binnenlandse Zaken de betrokken feiten bij de beoordeling van de veiligheidsvoorwaarden in aanmerking kan nemen.

Het is dienvolgens zonder belang dat verzoeker geen veroordeling heeft opgelopen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, 1/, van de wet van 10 april 1990.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

6. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van het proportionaliteitsbeginsel. Hij wijst er op dat hij enkel drugs heeft gebruikt, maar nooit heeft gedeald, dat dit gebruik zich situeerde in zijn jeugdjaren, dat hij thans een volwassen en plichtbewuste jonge man is geworden, en dat fouten die hij tijdens zijn jeugdjaren heeft gemaakt hem niet mogen blijven achtervolgen. De weigering van een identificatiekaart om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen fnuikt zijn ambitie om het rechte pad in te slaan. Door deze harde beslissing wordt het proportionaliteitsbeginsel geschonden. Het zou anders zijn geweest indien hij na het aanvatten van zijn arbeidsprestaties als bewakingsagent nog op drugsgebruik was betrapt. Verzoeker mag echter niet worden afgerekend op fouten die hij tijdens zijn jeugd heeft gemaakt; hij moet alle kansen krijgen om een professionele carrière uit te bouwen. De beslissing om geen identificatiekaart te verlenen is dermate hardvochtig dat ze niet in verhouding staat tot de feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing steunt op de vaststelling dat verzoeker in 2004 door de jeugdrechter onder toezicht werd gesteld wegens het bezit van softdrugs voor persoonlijk gebruik, en dat hij vervolgens in 2008 de opschorting van de veroordeling verkreeg voor het bezit van heroïne, cocaïne en XTC gedurende de periode van 2005 tot 2008. Daarbij wordt verwezen naar de motivering van het

vonnis waaruit blijkt dat verzoeker reeds sedert 2004 in contact kwam met heroïne en snel verslaafd raakte, dat hij diverse malen werd aangemaand om zich aan te bieden in een drugscentrum maar er nooit in slaagde de opgestarte begeleiding te voleindigen, en dat hij inziet dat een doorgedreven begeleiding voor zijn drugsproblematiek zich nog steeds opdringt.

Wat de beslissing bijgevolg in aanmerking neemt, zijn geen eenmalige feiten, maar betreft een doorgedreven gebruik gedurende ettelijke jaren en zulks niet in een ver verleden, maar alleszins tot 2008.

Op grond van die feiten kon de verwerende partij naar recht -inbegrepen naar redelijkheid- oordelen dat verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 en meer bepaald niet beantwoordt aan het gewenste profiel zoals bedoeld in artikel 7, § 1bis van de wet. Het is niet verkeerd om vanwege het zwaar en problematisch drugsgebruik van verzoeker aan te nemen dat hij minstens tot voor kort verdachte relaties had met het crimineel milieu, meer bepaald het drugsmilieu. Eén van de voorwaarden die door de rechter werd opgelegd was trouwens “elk contact met het drugmilieu vermijden”. Evenmin is het foutief om zijn gedrag onverenigbaar te achten met de eis van “integriteit” die luidens dezelfde bepaling een kenmerk van het profiel van een bewakingsagent uitmaakt.

De conclusie is dan ook dat, al kan de bestreden beslissing door verzoeker als “hardvochtig” worden ervaren, de verwerende partij binnen de haar door de wet toegekende, ruime appreciatiebevoegdheid is gebleven. De beslissing om verzoeker de toegang tot de private bewakingssector te weigeren schendt het proportionaliteitsbeginsel niet.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting

8. In een derde middel voert verzoeker machtsafwending aan. Hij betoogt dat, niettegenstaande de correctionele rechtbank te Oudenaarde zijn professionele toekomst heeft willen vrijwaren, de minister de “eenmalige feiten”

heeft aangegrepen om hem een identificatiekaart te weigeren en hem zijn broodwinning te ontnemen. De feiten waren voor de rechter niet voldoende voor een effectieve strafrechtelijke veroordeling of een veroordeling met uitstel, maar waren voor de minister wel voldoende om te beslissen dat verzoeker niet de vereisten vermeld in artikel 7 van de wet van 10 april 1990 vervult. Door op grond van de feiten die ten grondslag lagen aan de opschorting van de uitspraak te besluiten tot de ongeschiktheid van verzoeker als bewakingsagent, heeft de minister een beslissing genomen die niet in verhouding staat tot de feiten. Daardoor werd niet enkel het proportionaliteitsbeginsel geschonden, maar is er ook sprake van machtsafwending.

Beoordeling

9. Machtsafwending wordt omschreven als de onwettigheid waarbij een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt tot het nastreven van een ander doel.

Voortgaande op de uiteenzetting van het middel blijkt verzoeker de machtsafwending af te leiden uit het feit dat de verwerende partij onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de beslissing van de strafrechter om aan verzoeker de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling te verlenen.

Daarbij gaat verzoeker er evenwel aan voorbij dat de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 over een eigen beoordelingsbevoegdheid beschikt om na te gaan of een kandidaat-bewakingsagent aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet. Als gezien, staat de afwezigheid van een strafrechtelijke veroordeling er niet aan in de weg om te oordelen dat niet aan de veiligheidsvoorwaarden voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten voldaan is. De omstandigheid dat de verwerende partij in de uitoefening van haar specifieke beoordelingsbevoegdheid minder toeschietelijk is geweest dan de strafrechter bij de beoordeling van het aan de feiten te geven strafrechtelijk gevolg, brengt geenszins mee dat haar beslissing als het ware van de weeromstuit onrechtmatig zou zijn.

In zoverre, voorts, verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing niet in verhouding staat tot de feiten die hij heeft gepleegd, wordt verwezen naar de bespreking van het tweede middel.

Verzoeker toont niet aan dat de beslissing genomen zou zijn met een ander doel dan het doel dat de wetgever vooropstelde, met name, zoals in de bestreden beslissing wordt verwoord, “het voorbehouden van de toegang tot de private veiligheidssector aan professioneel betrouwbare personen”.

Het derde middel is niet gegrond.

V. Onderzoek van de vordering tot schorsing

10. Uit het voorgaande volgt dat de vordering tot nietigverklaring als ongegrond moet worden verworpen. Die verwerping brengt mee dat ook de vordering tot schorsing, die slechts een *accessorium* van het beroep tot nietigverklaring is, wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De Raad van State verwierpt de vordering tot schorsing.

3. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 februari 2010,
door de Raad van State, XIle kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust