

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 206.343 van 1 juli 2010
in de zaak A. 195.917/XII-6148**

In zake: Geert MACHARIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Piet Van Eeckhaut

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 maart 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- “1) De beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken van ongeken-
de datum houdende ‘intrekking alsook weigering van de
identificatiekaart(en) als leidinggevend en uitvoerend personeelslid en
Weigering van de aanvraag tot het bekomen van een erkenning als
lesgever’ aan de heer Geert Macharis betekend bij een niet gedagtekende
brief ontvangen op 19 januari 2010.
- 2) Het Ministerieel besluit dd. 26 februari 2010 tot weigering van de
vergunning voor het exploiteren van een bewakingsonderneming-
natuurlijk persoon aan de heer Macharis Geert, betekend bij brief
dd. 09 maart 2010, ontvangen op 10 maart 2010”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een
verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor verzoeker, en attaché Bert Hoffer, 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. Verzoeker bezit identificatiekaarten voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten bij verscheidene vergunde interne bewakingsdiensten en bewakingsondernemingen.

Op 5 januari 2009 en 13 mei 2009 vragen de vergunde bewakingsonderneming bvba Scorpions Security, respectievelijk de vergunde interne bewakingsdienst nv Reko een identificatiekaart voor verzoeker aan.

Twee opleidingsinstellingen dienen op 20 april 2006 en 3 augustus 2007 een aanvraag in tot het verkrijgen van een erkenning als lesgever voor verzoeker.

Zelf, ten slotte, dient hij op 29 december 2008 een aanvraag in voor het exploiteren van een bewakingsonderneming onder de naam “Macharis Security”.

4. Met een brief van 27 augustus 2009 wordt aan verzoeker meegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken overweegt “de afgifte van de identificatiekaart in te trekken/te weigeren, alsook de erkenning als lesgever te weigeren” op grond van welbepaalde feiten in het verslag van het

veiligheidsonderzoek. Meegedeeld wordt dat hij over veertig werkdagen beschikt om zijn verweermiddelen te doen kennen.

Verzoeker dient een 5 oktober 2009 gedateerd verweerschrift in. Hij wordt op 8 december 2009 gehoord.

5. Op 18 januari 2010 beslist de minister van Binnenlandse Zaken tot intrekking en weigering van de aan verzoeker afgegeven of voor hem aangevraagde identificatiekaarten als leidinggevend en uitvoerend personeelslid, en tot weigering van de aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning als lesgever. De minister neemt daartoe inzonderheid in overweging:

- het negatief advies van de procureur des Konings;
- de “drugsgelateerde feiten van 2008”, beschreven in het proces-verbaal nr. DE.60.L4.008703/08;
- de “feiten van dwang van 2005”, waarvan sprake in het proces-verbaal nr. DE.43.L6.101633/05;
- welbepaalde tekortkomingen aan de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna de wet van 10 april 1990) en haar uitvoeringsbesluiten bij de door verzoeker “uitgevoerde activiteiten van bewaking, alsook deze die geschiedden onder [zijn] leiding als veiligheidsverantwoordelijke van de dancing Complex”.

Die feiten wijzen volgens de beslissing “op een algemene ingesteldheid die niet wordt beoogd door de wetgever ten aanzien van personen die werkzaam zijn in de bewakingssector, om welke reden verzoeker geacht wordt niet meer te voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 5, eerste lid, 8/, en artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990. Dit is de *eerste bestreden beslissing*.”

Op 26 februari 2010 neemt de minister van Binnenlandse Zaken de *tweede bestreden beslissing*, waarbij aan verzoeker de vergunning wordt geweigerd voor het exploiteren van een bewakingsonderneming-natuurlijke persoon. Met een verwijzing naar de intrekking van 18 januari 2010 van verzoekers identificatiekaarten omdat hij niet meer voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden, wordt gemotiveerd dat “de onderneming-natuurlijk persoon Macharis Geert niet over een zaakvoerder [beschikt] welke voldoet aan de voorwaarden gesteld in de wet”.

IV. Schorsingsvoorwaarden

6. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot de schorsing van de tenuitvoerlegging 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.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoeker leidt een *tweede middel* af “uit de schending van de artikelen 6 en 8 EVRM, artikel 15 van de Grondwet, artikel 6, 1ste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, de rechten van verdediging, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair-play beginsel, en de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, alsook uit de manifeste dwaling in de beoordeling, uit machtsoverschrijding en uit de toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

Inzonderheid betwist verzoeker de deugdelijkheid van de motieven van de eerste bestreden beslissing en, daardoor ook, van de tweede bestreden beslissing die “integraal steunt op de eerste bestreden beslissing zodat ze met dezelfde onwettigheid behept is”. Verzoeker licht onder meer toe dat de eerste bestreden beslissing slechts twee van de oorspronkelijke tenlasteleggingen in aanmerking neemt, maar wat die tenlasteleggingen aangaat geen afdoende antwoord biedt op zijn verweer.

Wat specifiek de eerste tenlastelegging inzake de drugsgelateerde feiten betreft, zet verzoeker onder andere uiteen dat de in beslag genomen verdovende middelen “restjes van meer dan vijftien jaar geleden” zijn, dat als verwerende partij meent dat het om producten gaat die verzoeker van klanten van de dancing afnam, zij zich daarvoor op harde bewijzen en niet op loutere veronderstellingen moest baseren en dat zij de door hem gevraagde onderzoeken

moest laten uitvoeren, dat zij “niet tegelijkertijd het gevraagde onderzoek [kan] weigeren en vervolgens haar eigen besluiten trekken”, dat verwerende partij de verkeerde en bedrieglijke indruk geeft dat zijn vriendin zou hebben verklaard dat zij vermoedt dat hij de producten voor zich achterhoudt terwijl zij verder verduidelijkt dat zij dat zeker niet denkt.

Aangaande de tweede tenlastelegging, de opzettelijke slagen en verwondingen, doet verzoeker onder meer gelden dat verwerende partij zich schuldig maakt aan een kennelijke overdrijving die getuigt van weinig redelijkheid en weinig zorgvuldigheid, dat de houding van de verwerende partij weinig samenhangend is, dat immers collega C. S. ook als verdachte werd vernoemd, maar hij in april en november 2009 nog twee identificatiekaarten heeft verkregen hoewel de aanvragen werden ingediend na de aanvragen die door de eerste bestreden beslissing geweigerd werden.

Met betrekking tot “de vermeende met de wet strijdige houdingen”, voert verzoeker aan dat ze slechts het resultaat zijn van instructies vanwege de politie.

Samenvattend betoogt verzoeker dat er niet voldoende grond was om tot de bestreden beslissingen te komen en dat ze onredelijk zijn en dat verwerende partij de bij haar ingediende aanvragen niet op wettige en behoorlijke wijze heeft onderzocht.

8. In de nota wijst verwerende partij er op dat zij bij het beoordelen of aan de veiligheidsvoorwaarden voldaan is over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt, dat zij niet de verklaringen van verzoekers vrouw heeft verdraaid om een verkeerde en bedrieglijke indruk over hem en zijn handelingen op te wekken, dat verzoeker het gebruik van dwang toegeeft in een verklaring die hij aan de politie deed en die werd opgenomen “in het proces-verbaal die de klacht verbaliseerde”, dat het niet vereist is dat zij als orgaan van het actief bestuur elk argument beantwoordt, en dat het volstaat dat de motivering afdoende ervan doet blijken waarom de door verzoeker aangevoerde betwistingen niet werden gevolgd.

Beoordeling

9. Naar verwerende partij “voorafgaandelijk” aan haar bespreking van de schorsingsvoorwaarden opmerkt, zijn de middelen, en dus ook het tweede middel, te omvangrijk en lenen ze zich niet tot een onderzoek in het kader van het administratief kort geding.

Verwerende partij vergist zich. Het tegendeel is het geval, zoals hierna zal blijken.

10. De bestreden beslissingen worden daardoor gemotiveerd dat verzoeker niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden bedoeld in artikel 5, eerste lid, 8/, en artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990. De precieze redenen worden in de eerste aangevochten beslissing geëxpliciteerd.

Terecht wijst verwerende partij erop dat zij aangaande het vervuld zijn van de veiligheidsvoorwaarden over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt. Die appreciatiebevoegdheid is echter niet onbeperkt. Zo moet de beoordeling stoelen op concrete en relevante feiten, die werkelijk bestaan en met voldoende zorgvuldigheid zijn vastgesteld. De appreciatie ervan dient binnen de grenzen te blijven van wat als redelijk kan worden aanzien; ze dient, om niet als arbitrair voor te komen, in beginsel ook consistent te zijn met eerdere beoordelingen.

Een en ander moet normaal uit de formele motivering van de beslissing blijken. Is weliswaar de verwerende partij niet verplicht expliciet te antwoorden op elk afzonderlijk argument dat de verzoeker in het kader van zijn verweer deed gelden, de formele motivering van haar besluit moet dan toch voldoende laten begrijpen waarom zij besliste zoals zij deed, verzoekers verweer ten spijt. Zo niet dreigt de motivering van de beslissing niet genoeg draagkrachtig te worden bevonden.

11. Wat de concrete, tegen verzoeker in aanmerking genomen feiten betreft, zoekt de eerste bestreden beslissing in de eerste plaats steun in “drugsgelateerde feiten van 2008”. Het gaat in essentie om de vaststelling dat er bij verzoeker tijdens een huiszoeking verdovende middelen zijn gevonden en dat het verdovende middelen zijn die hij in de uitoefening van zijn activiteiten als bewakingsagent in beslag heeft genomen en vervolgens mee naar huis nam. Terzake overweegt de eerste aangevochten beslissing: “Door de drugs van een klant te

confisqueren en door vervolgens deze mee naar huis te nemen, begaat U derhalve een ernstige nalatigheid aan de door U na te leven professionele beroepsethiek. Dat deze nalatigheid een doorslaggevend element is in het vormen van een oordeel met betrekking tot de ingesteldheid van een persoon die een gereguleerd en delicaat beroep wenst uit te oefenen”.

12. Verzoeker heeft met betrekking tot de kwestieuze drugs van meet af aan jegens de politie beweerd dat het om “overschotjes van vroeger” ging, uit een periode dat hij zelf drugs gebruikte en die hij heeft vergeten weg te gooien. Toegevoegd werd “U mag de versheid controleren van deze drugs”.

Ook in zijn verweerschrift van 5 oktober 2009 liet hij gelden dat het verdovende middelen betrof “die reeds vijftien jaar in zijn bezit waren”. Hij verklaarde de politie verzocht te hebben “een onderzoek uit te voeren op deze middelen naar de ouderdom ervan daar hij terzake niets te verbergen heeft”. Hij voegde daar aan toe dat indien hij in het kader van een werkopdracht verdovende middelen in beslag nam, hij steeds de voorgeschreven procedure heeft gevolgd, “met name de normprocedure”.

Tijdens zijn verhoor van 8 december 2009 deed verzoeker optekenen dat de politie geen onderzoek naar de leeftijd van de drugs liet uitvoeren en dat hij ten stelligste ontkent dat hij de producten van klanten van de Complex-dancing heeft meegenomen.

Niettemin noemt de eerste bestreden beslissing het “ongeloofwaardig” dat de drugs niet afkomstig zijn van de uitvoering van zijn activiteiten als bewakingsagent, in de eerste plaats, gelet op de verklaringen van verzoekers vrouw en, in de tweede plaats, omdat hij zelf tijdens zijn verhoor door de politie op 20 juni 2008 heeft gesteld dat hij “de drugs in zakjes mee naar huis neemt en slechts de volgende morgen naar de politiediensten brengt”.

13. In haar verklaring van 20 juni 2008 aan de politie, zegde verzoekers vaste vriendin: “Ik vermoed dat de verdovende middelen zijn afgenomen van klanten in de dancing Complex in het kader van zijn job als veiligheidsverantwoordelijke in het kader van de Normprocedure”. Tevens zegde ze niet te geloven “dat Geert verdovende middelen zou achterhouden van klanten”.

Het blijkt aldus dat verzoekers vriendin alleen een vermoeden uitte.

De drugs, dan weer, waarvan verzoeker op 20 juni 2008 verklaarde dat hij ze in zakjes mee naar huis nam, zijn de drugs die hij als bewakingsagent zou hebben aangetroffen in het kader van “de norm-procedures” en die hij steeds op zondagmorgen zou hebben afgegeven op het politiebureau te Sint-Niklaas. Ze zijn, volgens zijn verklaring, juist uitdrukkelijk te onderscheiden van de drugs die bij de huiszoeking bij hem thuis zijn gevonden en die immers uit een ver verleden stammen.

Een onderzoek naar de versheid van de drugs, waarop verzoeker bij herhaling heeft aangedrongen en dat het nodige uitsluitel kon hebben geboden, is niet gebeurd. Verzoeker kon het ook bezwaarlijk zelf laten uitvoeren, nu de gevonden drugs niet in zijn bezit werden gelaten.

In de gegeven omstandigheden lijkt verwerende partij niet op afdoende grond tot haar conclusie te zijn gekomen dat de bij de huiszoeking bij verzoeker gevonden drugs afkomstig zijn van een confiscatie van drugs bij dancingklanten.

In zoverre verwerende partij overigens laat uitschijnen dat een dergelijke confiscatie per definitie een ernstige tekortkoming uitmaakt van de door verzoeker na te leven beroepsethiek, lijkt zij zonder meer voorbij te gaan aan verzoekers betoog dat zulke confiscaties gebeurden ter uitvoering van zogenaamde “norm-procedures”, namelijk -aldus stuk 5 van het administratief dossier, p 8- “afspraken die er zijn tussen parket en dancing, politie teneinde het werk te vergemakkelijken”. Wat daarvoor de reden mag zijn, lijkt niet uit de ministeriële beslissing van 18 januari 2010 te kunnen worden opgemaakt.

14. De “feiten van dwang van 2005”, die verwerende partij eveneens als feitelijke grondslag voor de eerste bestreden beslissing aanvoert, houden verband met een incident waarbij verzoeker en ene C. S. een man uit een dancing hebben buitengezet. Daarbij zijn, naar de politie uit de mond van verzoeker en zijn collega optekende geen slagen gevallen, “maar doordat de manspersoon zich verzette toen hij werd buitengezet, hebben de beide portiers betrokkene dienen vast te nemen en te begeleiden naar buiten”.

Waar aldus, volgens de eerste bestreden beslissing, verzoeker “zijn toevlucht nam tot dwang, meer bepaald het vastnemen van klager bij het naar buiten geleiden van betrokkene”, overweegt de beslissing:

“dat dergelijke feiten een attitude veruitwendig[en] van een totaal ontbreken van enig respect ten aanzien van iemands fysieke en mentale integriteit. Dat iedereen recht heeft op een veilige omgeving, wat dan ook omschreven kan worden als één van de meest essentiële belangen van een gemeenschap. Dat dit toevlucht tot het gebruik van geweld een gebrek aan respect voor de grondrechten van Uw medeburgers tentoonstelt, en derhalve dan ook een tegenindicatie vormt van het gewenste profiel bij een bewakingsagent”.

Vooralsnog komt het loutere, eenmalige feit dat verzoeker een dancingbezoeker bij het naar buiten geleiden heeft vastgenomen voor een te smalle basis te zijn om hem “een totaal ontbreken van enig respect ten aanzien van iemands fysieke en mentale integriteit” toe te schrijven. Er lijkt sprake van een overdreven kwalificatie en inschatting.

Dat is niet minder het geval waar, volgens de bewering van verzoeker, zijn collega C. S., die in dezelfde mate bij de feiten betrokken was, “in april en november 2009 nog twee identificatiekaarten verkregen [heeft] hoewel de aanvragen hiertoe ingediend werden na de aanvragen die door de eerste bestreden beslissing geweigerd werden” én waar verwerende partij die bewering in de nota opvallend onbeantwoord laat.

15. Het tweede middel is in de besproken mate ernstig. Het doet de wettigheid van de eerste bestreden beslissing betwifelen in zoverre ze ter motivering verwijst naar de “drugsgerelateerde feiten van 2008” en de “feiten van dwang van 2005”, zijnde overigens de enige in aanmerking genomen feiten, zo lijkt, waaromtrent verzoeker in de brief van 27 augustus 2009 geïnformeerd is geworden en waartegen hij zich voorafgaandelijk aan de beslissing heeft kunnen verweren.

Aangezien de tweede aangevochten beslissing op de eerste voortbouwt, lijkt het middel ook de wettigheid van de ministeriële beslissing van 26 februari 2010 in het gedrang te brengen.

VI. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van partijen

16. Verzoeker zet, samengevat, onder andere uiteen dat hij ten gevolge van de bestreden beslissingen terugvalt op een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering, dat hij met een maandelijks inkomen van ongeveer 2.000 euro voor zijn gezin, bestaande uit drie personen, maandelijkse uitgaven ten belope van ongeveer 3.400 euro moet betalen, dat zijn professionele goede naam en eer worden aangetast, dat zijn reputatie die hij doorheen jaren heeft opgebouwd bij verscheidene bewakingsondernemingen ineens verwoest wordt, dat hij zwaar geïnvesteerd heeft om aan de wettelijke beroepsvoorwaarden te voldoen en daarvoor negen bekwaamheidsattesten behaald heeft, en dat het voor hem ondraaglijk is een beroepsverbod opgelegd te krijgen.

17. Verwerende partij reageert in de nota dat in zoverre de bestreden beslissingen een “weigering” van een aangevraagd voordeel inhouden er geen sprake kan zijn van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat verzoeker geen erkenning als lesgever had, dat het verlies van zijn job principieel niet als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden bestempeld, dat niet is aangetoond dat zijn gezin in een precaire toestand terecht komt, dat het nadeel gerelativeerd moet worden in het licht van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het waarborgen van de openbare orde en de veiligheid binnen de maatschappij.

Beoordeling

18. De bestreden beslissingen brengen voor verzoeker het verlies van zijn werk en van een betekenisvol gedeelte van zijn inkomen mee. Hij moet erdoor zijn jarenlange activiteit in de bewakingssector stopzetten en een onbetwistbare verlaging van zijn levensstandaard en die van zijn gezin incasseren. Mede gelet op de bijgebrachte stavingsstukken, komt het aangevoerde nadeel, in zijn geheel beschouwd, voor zowel ernstig als moeilijk herstelbaar te zijn.

Daar doet niet aan af de bedenking van verwerende partij dat zij de eindverantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van de openbare orde en de veiligheid binnen de maatschappij en dat zij erover moet waken dat de mensen die tewerkgesteld zijn in de bewakingssector over de kwaliteiten beschikken om dat

op een geweldloze wijze en met respect voor de rechten vrijheden van de medeburgers te doen.

Deze argumentatie gaat expliciet terug op de opvatting dat tegen verzoeker terecht onder meer feiten van drugsbezit en slagen en verwondingen in aanmerking zijn genomen en dat “op duidelijke wijze blijkt dat verzoekende partij niet langer over de kwaliteiten beschikt die vereist worden van een bewakingsagent”. Uit de bespreking hiervoor van het tweede middel is evenwel gebleken dat die zienswijze op het eerste gezicht onjuist is.

Ook de tweede voorwaarde voor een schorsing is vervuld.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 18 januari 2010 van de minister van Binnenlandse Zaken tot intrekking en weigering van de identificatiekaarten van Geert Macharis als leidinggevend en uitvoerend personeelslid en tot weigering van de aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning voor hem als lesgever, evenals van de beslissing van 26 februari 2010 van dezelfde minister tot weigering van de vergunning aan Geert Macharis voor het exploiteren van een bewakingsonderneming-natuurlijke persoon.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 juli 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust