

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.393 van 2 december 2010
in de zaak A. 185.764/VII-37.737.**

In zake : de BVBA SECURITY OPERATIONS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dominik Debusscher en tevens door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te Brussel
 Galliërslaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 16 augustus 2007 waarbij aan de BVBA Security Operations de bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 180.449 van 4 maart 2008 zijn de debatten heropend en wordt het beroep voortgezet volgens de gewone rechtspleging.

Bij arrest nr. 180.450 van 4 maart 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2010.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominik Debusscher, die verschijnt voor de verzoekende partij, en attaché Davy Liebens, 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

3.1. De verzoekende partij verkreeg bij ministerieel besluit van 13 november 2003 een vergunning, voor een periode van vijf jaar, voor het exploiteren van een bewakingsonderneming met als activiteiten het toezicht op en de bescherming van roerende en onroerende goederen, het beheer van alarmcentrales en de bescherming van personen.

Bij ministerieel besluit van 29 maart 2007 werd de vergunning uitgebreid tot activiteiten van toezicht op en controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet voor het publiek toegankelijke plaatsen met inbegrip van portiers en winkelinspectie.

3.2. Op 30 maart 2004 vraagt de verzoekende partij de bijzondere toestemming om haar bewakingsactiviteiten gewapend te mogen uitoefenen. In haar aanvraag vermeldt zij dat "deze vergunningen worden aangevraagd wegens de vraag naar gewapende bewakingsopdrachten".

3.3. Met een brief van 13 oktober 2004 verzoekt de directie Private Veiligheid van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken aan de verzoekende partij "uw vraag tot het werken met wapens grondig te motiveren en tevens aan te tonen dat uw firma effectief geconfronteerd wordt met de vraag naar gewapende goederenbewaking".

3.4. De verzoekende partij antwoordt met een brief van 7 januari 2005 als volgt :

"Inzake motivatie tot het werken met verweervuurwapens kan ik de volgende punten aanhalen.

De vraag naar gewapende dienstvoering komt van een klant, deze klant wil om bepaalde redenen een gewapende bewakingsagent inzetten.

Als deze vraag naar gewapende dienstvoering gerechtvaardigd kan worden en compatibel is met de wetgeving ter zake moet het mogelijk zijn voor een bewakingsonderneming om dit te kunnen aanbieden als deze voldoet aan de modaliteiten.

Bepaalde opdrachten waarbij er een hoog risico is voor de klant (bvb. bepaalde beroepsactiviteiten) en eventueel ook voor de openbare orde (bvb. bepaalde goederen die in het bezit zijn van een klant die een gevaar kunnen betekenen voor de maatschappij bij diefstal) kan de gewapende dienstvoering een verhoging van veiligheid en bescherming betekenen".

Bij de brief is een verklaring gevoegd van een wapenhandelaar die bij de uitvoering van zijn beroepsactiviteiten en voor de bescherming van zijn privé-eigendom gewapende bewaking wenst.

3.5. Met een brief van 2 september 2006 deelt de verzoekende partij bijkomend mee dat zij intussen van verschillende klanten de vraag heeft gekregen tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten. Als bijlage voegt zij een verklaring van een juwelier die wegens het hoog risico van zijn beroepsactiviteiten wenst te worden begeleid en bijgestaan door een gewapende bewakingsagent.

3.6. In het Belgisch Staatsblad van 24 november 2006 verschijnt het koninklijk besluit van 17 november 2006 betreffende de wapens die gebruikt worden door de ondernemingen, diensten, instellingen en personen bedoeld in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : koninklijk besluit van 17 november 2006). Het koninklijk besluit, dat op twee artikelen na in werking treedt op de dag van publicatie ervan, heft het koninklijk besluit van 24 mei 1991 betreffende de wapens die gebruikt worden door de personeelsleden van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten op (artikel 64 van het koninklijk besluit van 17 november 2006).

3.7. Op 12 maart 2007 ontvangt de verzoekende partij vanwege de directie Private Veiligheid toelichting bij het nieuw koninklijk besluit dat "er (kwam) naar aanleiding van de bevoegdheidsuitbreiding van de minister van Binnenlandse Zaken die de Nieuwe Wapenwet van 8 juni 2006 teweeg bracht". De verzoekende partij wordt onder meer ingelicht over het volgende :

"Door deze wijziging veranderen de criteria waaraan een bewakingsonderneming moet voldoen opdat deze een bijzondere toestemming en bezitsvergunning kan verleend worden. In bijlage vindt u de

lijst van gegevens dat u aan de administratie moet overmaken die de aanwezigheid van deze criteria aantonen".

3.8. De verzoekende partij gaat niet in op voormelde uitnodiging.

3.9. Met de thans bestreden beslissing van 16 augustus 2007 weigert de minister van Binnenlandse Zaken de gevraagde bijzondere toestemming. De motivering van die beslissing luidt als volgt :

"Gelet op het gegeven dat bewakingsactiviteiten binnen de private veiligheidssector in principe ongewapend worden verricht gezien ze een louter proactieve, preventieve functie hebben. Dat gewapende bewakingsactiviteiten de grote uitzondering vormen;

Gelet op het gegeven dat de wetgever, in artikel 8, § 2 van bovenvermelde wet van 10 april 1990, bepaalt dat voor het uitoefenen van de volgende bewakingsactiviteiten geen wapens mogen worden gedragen: toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen op de openbare weg en op voor het publiek toegankelijke plaatsen; beheer van alarmcentrales; toezicht op en controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen; verrichten van de vaststellingen die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein, in opdracht van de bevoegde overheid of van de houder van een overheidsconcessie; en begeleiding van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid. Dat de wetgever tevens bepaalt dat de Koning het dragen van wapens bij de uitoefening van bepaalde bewakingsactiviteiten verder kan verbieden of aan voorwaarden verbinden. Dat de wetgever hiermee het principe van de ongewapende bewaking vestigt;

Gelet op het gegeven dat de wetgever ervan uit gaat dat bewakingsagenten zich vaak in conflictueuze situaties kunnen bevinden waarin wapendracht provocerend zou kunnen werken of dat de agent er toe zou kunnen aanzetten in een crisissituatie op onverantwoorde wijze gebruik te maken van zijn wapen;

Gelet op het gegeven dat bewakingsagenten slechts wapens kunnen dragen indien dit noodzakelijk is doordat andere middelen of methodes het bijzonder veiligheidsrisico waaraan de bewakingsagenten zelf of de personen die ze beschermen zijn blootgesteld, op een onvoldoende wijze kunnen voorkomen of verhinderen. Dat dit vereist wordt in artikel 35 van het voorvermeld Koninklijk besluit van 17 november 2006;

Gelet op het gegeven dat de vraag tot gewapende bewakingsactiviteiten van een potentiële klant aan een bewakingsonderneming niet volstaat om dit bijzonder veiligheidsrisico aan te tonen;

Overwegende dat Security Operations bvba als motivering voor het gebruik van wapens enkel twee vragen van potentiële klanten kan voorleggen om de activiteiten van toezicht op en bescherming van roerende

of onroerende goederen, en bescherming van personen gewapend uit te oefenen;

Overwegende dat het louter voorleggen van twee vragen door de onderneming Security Operations bvba dus niet aanzien kan worden als voldoende motivering, zoals vereist in artikel 2, 1° io artikel 35 van het bovenvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006. Dat de onderneming geen bijzonder veiligheidsrisico aantoonde waardoor niet kan afgeweken worden van het principe van ongewapende bewaking;

Gelet op het gegeven dat Security Operations bvba bij schrijven van 13 oktober 2004 en 12 maart 2007 in kennis werd gesteld dat het administratief dossier inzake de aanvraag van 30 maart 2004 nog niet volledig is. Dat bij dit schrijven werd gemeld welke documenten nog ontbreken;

Overwegende dat Security Operations bvba geen verklaring op eer aan de administratie heeft overgemaakt waar wordt verklaard dat de onderneming voldoet aan de vereiste bedoeld in artikel 2, 2° van voormelde Koninklijk besluit van 17 november 2006, zijnde niet hoofdzakelijk activiteiten bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid van voorvermelde wet van 10 april 1990, zijnde bewakingsactiviteiten, uitoefenen in dansgelegenheden en herbergen, of banden hebben met een onderneming of dienst die deze activiteiten hoofdzakelijk verricht in deze plaatsen. Dat dit vereist wordt volgens artikel 5, 1^e lid, 2° van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006;

Overwegende dat Security Operations bvba geen kopie van een verzekeringsovereenkomst aan de administratie heeft overgemaakt waaruit blijkt dat de onderneming voldoet aan de vereiste bedoeld in artikel 2, 4° van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006, zijnde dat het dragen van wapens bij het uitoefenen van haar activiteiten gedekt is door een verzekering, bedoeld in artikel 3 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Dat dit vereist wordt volgens artikel 5, 1^e lid, 3° van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006;

Overwegende dat Security Operations bvba geen schriftelijke bewijsmiddelen aan de administratie heeft overgemaakt waaruit blijkt dat de onderneming voldoet aan de vereiste bedoeld in artikel 2, 3° van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006, zijnde minstens gedurende 2 jaar effectief de aangevraagde bewakingsactiviteit zonder wapen hebben uitgeoefend. Dat dit vereist wordt volgens artikel 5, 1^e lid, 5° van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006;

Overwegende dat Security Operations bvba geen documentatie aan de administratie heeft overgemaakt waaruit op afdoende wijze blijkt dat de onderneming beschikt over een wapenkamer die voldoet aan de vereisten bepaald in artikel 23 van het voorvermelde Koninklijke besluit van 17 november 2006. Dat dit vereist wordt volgens artikel 5, 1^e lid, 7° io artikel 62 van het voorvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006;

Gelet op het gegeven dat artikel 2, § 1, tweede lid van bovenvermelde wet van 10 april 1990, gecombineerd met de hiermee verbonden discretionaire bevoegdheid, de minister van Binnenlandse Zaken in de mogelijkheid stelt de vergunning van bepaalde activiteiten uit te sluiten;

Overwegende dat de aanvraag van 30 maart 2004 tot een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten wordt geweigerd op grond van onvoldoende motivering;

Overwegende dat het administratief dossier niet alle vereist(e) documenten bevat. Dat de aanvraag van 30 maart 2004 tot een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten wordt geweigerd op grond van onvolledig dossier".

3.10. De bestreden beslissing wordt aan de verzoekende partij ter kennis gebracht met een aangetekende brief van 28 augustus 2007. In het begeleidend schrijven wordt het volgende gesteld :

"Binnen de private veiligheidssector worden bewakingsactiviteiten in principe ongewapend verricht. Dit gezien ze een louter proactieve, preventieve functie hebben. Slechts bij hoogste uitzondering wordt een bijzondere toestemming tot het verrichten van gewapende bewakingsopdrachten toegekend. Hierbij moet een bewakingsonderneming de noodzaak van het gebruik van wapens gedurende bewakingsopdrachten kunnen aantonen. Slechts wanneer de onderneming kan aantonen dat de bewakingsagenten zelf, of de personen die ze beschermen, zijn blootgesteld aan een bijzonder veiligheidsrisico die niet door andere middelen of methodes dan wapens kan voorkomen of verhinderd worden, wordt deze noodzaak bewezen. De loutere vraag tot een dienstverlening van gewapende bewaking van een cliënt aan een onderneming kan echter niet aanzien worden als voldoende om dit bijzonder veiligheidsrisico aan te tonen".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat het motief waarin gesteld wordt dat de aanvraag van 30 maart 2004 niet volledig was wegens het ontbreken van de documenten vereist door het koninklijk besluit van 17 november 2006, het bestreden besluit niet kan dragen, aangezien zij niet op dat besluit kon anticiperen. Voorts betoogt de verzoekende partij dat het motief waarin gesteld wordt dat haar op 12 maart 2007 is meegedeeld dat zij de aanvraag diende te vervolledigen, feitelijke grondslag mist, nu zij op voormelde datum enkel een toelichting over de nieuwe wetgeving heeft ontvangen en zulks niet gelijkgesteld kan worden met een verzoek tot het toesturen van bijkomende documenten of gegevens. De verzoekende partij zet in dat verband uiteen dat van haar niet kon worden verwacht op de hoogte te zijn van het feit dat intussen nieuwe regelgeving op haar aanvraag van toepassing was, dat op de documenten die zij van de verwerende partij heeft ontvangen de vermelding was aangebracht "Aanvraag/Vernieuwing aanvraag tot bekomen van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten" en dat er in die documenten geen sprake was van een verzoek tot vervollediging van een reeds ingediende aanvraag. Bijgevolg is het volgens de verzoekende partij onjuist dat de verwerende partij zou hebben meegedeeld welke documenten ontbraken.

De verzoekende partij stelt dat de handelwijze van de verwerende partij bovendien strijdig is met het redelijkheidsbeginsel; amper vijf maanden na de beweerde uitnodiging op 12 maart 2007 tot vervollediging van het aanvraagdossier, is de verwerende partij, zonder enige voorafgaande aanmaning, tot het besluit gekomen dat het dossier onvolledig was, terwijl sinds het indienen van de aanvraag ruim drie jaar is verstreken.

Vervolgens betoogt de verzoekende partij dat ook het weigeringsmotief waarin gesteld wordt dat de vraag tot gewapende bewakingsactiviteiten van een potentiële klant niet volstaat om een bijzonder veiligheidsrisico aan te tonen, niet draagkrachtig is. In de eerste plaats wijst de verzoekende partij erop dat zij door de verwerende partij werd uitgenodigd om aan te tonen dat zij effectief was geconfronteerd met een vraag tot het uitvoeren van

gewapende goederenbewaking. Na zulks aangetoond te hebben, is het bij haar gewekte vertrouwen geschonden doordat in het bestreden besluit wordt gesteld dat de vraag naar dergelijke activiteiten op zich niet volstaat om de beoogde toelating te verkrijgen.

5. De verwerende partij antwoordt dat het koninklijk besluit van 17 november 2006 bekendgemaakt werd in het Belgisch Staatsblad van 24 november 2006, dat de verzoekende partij wordt geacht voormeld besluit te kennen, dat de bewering van de verzoekende partij dat dit besluit niet van toepassing zou zijn op lopende aanvragen daaraan geen afbreuk doet, dat de verzoekende partij bovendien had moeten weten dat haar aanvraag niet voldeed aan de voorwaarden die in het koninklijk besluit van 17 november 2006 zijn opgenomen en tevens dat haar aanvraag onvolledig was, dat, zelfs indien het koninklijk besluit van 17 november 2006 niet was tussengekomen, de bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten ook geweigerd zou zijn aangezien de verzoekende partij in gebreke is gebleven om een grondige motivering mee te delen inzake de noodzaak om bepaalde bewakingsactiviteiten gewapend uit te voeren, dat het rechtszekerheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel niet geschonden zijn omdat de verzoekende partij heeft kunnen beschikken over een ruime termijn om een grondige motivering in te dienen, dat de verzoekende partij gedurende al die tijd slechts twee brieven heeft overgemaakt aan de administratie waarin wordt beweerd dat twee klanten om gewapende bewaking hadden verzocht, dat zij na de wijziging van de criteria voor het bekomen van een bijzondere toestemming voor gewapende bewakingsactiviteiten nog vijf maanden heeft gewacht om de verzoekende partij de kans te geven om de vereiste stukken over te maken en dat zij, gezien het in gebreke blijven van de verzoekende partij, niet anders kon dan de bijzondere toestemming tot het uitoefenen van gewapende bewakingsactiviteiten te weigeren. De verwerende partij merkt ten slotte nog op dat het feit dat de personen die om gewapende bewaking hebben verzocht, potentiële dan wel bestaande klanten zijn, irrelevant is, aangezien de bijzondere toestemming hoe dan ook geweigerd moest

worden wegens het ontbreken van een grondige motivering en van de noodzakelijke gegevens en documenten.

6. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat het motief dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het koninklijk besluit van 17 november 2006 onmogelijk als draagkrachtig of afdoende kan worden beschouwd, dat de verwerende partij op 13 oktober 2004 heeft gevraagd om de aanvraag grondig te motiveren en aan te tonen dat er een effectieve vraag naar gewapende goederenbewaking bestond, dat zij daaraan is tegemoet gekomen op 7 januari 2005, dat op 2 september 2006 nogmaals de nodige inlichtingen werden verschaft, dat de verwerende partij nooit, en alleszins niet binnen een redelijke termijn, heeft laten weten dat de bijkomend verschafte informatie niet voldeed aan het koninklijk besluit van 24 mei 1991, dat dan ook "geredelijk" mag worden aangenomen dat de aanvraag voldeed aan voormeld koninklijk besluit, dat de bestreden beslissing uitsluitend steunt op het motief dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het latere koninklijk besluit van 17 november 2006, dat dit motief in het licht van het redelijkheidsbeginsel onmogelijk als draagkrachtig kan worden beschouwd, daar de verwerende partij door langdurig stil te zitten zichzelf op ondeugdelijke wijze een weigeringsmotief heeft verschaft, dat de e-mail van 12 maart 2007 te beschouwen is als een louter routineuze en administratieve afhandeling van de zaak en deze bij gebrek aan concrete opgave van de ontbrekende elementen niet als een verzoek om bijkomende inlichtingen kan worden aanzien, dat het bestuur een omstandige opgave had moeten doen van alle stukken die overeenkomstig het nieuwe koninklijk besluit moesten worden ingediend en dat het afwijzen van de aanvraag op grond van de gewijzigde regelgeving, zonder haar individueel te begeleiden en concreet te informeren, in strijd is met het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel.

Beoordeling

7. Op het ogenblik van het indienen van de aanvraag voor het verkrijgen van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten, gold het koninklijk besluit van 24 mei 1991.

Het koninklijk besluit van 24 mei 1991 werd opgeheven bij artikel 64 van het koninklijk besluit van 17 november 2006. Dit besluit trad, met uitzondering van de artikelen 36 en 37, in werking de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dit is op 24 november 2006.

Het koninklijk besluit van 17 november 2006 was van onmiddellijke toepassing op de hangende aanvragen waarover op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit nog geen beslissing genomen was. De verzoekende partij moest derhalve om de bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten te verkrijgen, aan de door het nieuwe koninklijk besluit gestelde voorwaarden voldoen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij met een e-mail van 12 maart 2007 aan de verzoekende partij toelichting heeft gegeven bij de documenten en inlichtingen die krachtens het koninklijk besluit van 17 november 2006 aan de directie Private Veiligheid moesten worden meegedeeld. De door de verwerende partij verschaft toelichting vermeldt onder meer :

"Door deze wijziging veranderen de criteria waaraan een bewakingsonderneming moet voldoen opdat deze een bijzondere toestemming en bezitsvergunning kan verleend worden. In bijlage vindt u de lijst van gegevens dat u aan de administratie moet overmaken die de aanwezigheid van deze criteria aantonen".

En voorts :

"De door u gevraagde documenten. Gelieve deze naar onderstaand adres te versturen".

De door de verwerende partij gegeven toelichting richt aan de verzoekende partij een voldoende duidelijke en ondubbelzinnige uitnodiging om bijkomende documenten en inlichtingen aan de administratie over te maken teneinde te voldoen aan het koninklijk besluit van 17 november 2006. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, was het bericht van 12 maart 2007 niet beperkt tot het geval waarin de aanvraag voor het verkrijgen van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten of voor het verkrijgen van een vernieuwing van dergelijke toestemming, was ingediend na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 17 november 2006.

Gelet op het tijdsverloop tussen de ontvangst van voormelde e-mail en de datum van de bestreden beslissing, beschikte de verzoekende partij over voldoende tijd om haar aanvraag te vervolledigen. De verzoekende partij brengt trouwens geen verklaring bij waarom het niet mogelijk was de gevraagde documenten en inlichtingen binnen een relatief korte termijn aan de verwerende partij te bezorgen.

Overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 november 2006 kan de bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten enkel verleend worden indien de onderneming of dienst onder meer aantoonbaar activiteiten uit te oefenen die beantwoorden aan de vereiste, bedoeld in artikel 35.

Artikel 35 van het koninklijk besluit van 17 november 2006 luidt :

"Bewakingsagenten kunnen slechts wapens dragen indien dit noodzakelijk is doordat andere middelen of methodes het bijzondere veiligheidsrisico waaraan de bewakingsagenten zelf of de personen die ze beschermen zijn blootgesteld, op een onvoldoende wijze kunnen voorkomen of verhinderen".

In de bijlage bij de e-mail van 12 maart 2007 is in verband met deze "noodzakelijkheidsvereiste" het volgende gesteld :

"Een omstandige motivering die aantoont dat het dragen van wapens door bewakingsagenten voor de aangevraagde activiteit(en) noodzakelijk is doordat het bijzondere veiligheidsrisico, waar de bewakingsagenten zelf of de personen die ze beschermen aan blootgesteld zijn, niet door middel van andere methoden of middelen kan voorkomen of verhinderd worden.

Hierbij moet u indachtig zijn dat de loutere vraag van cliënten om gewapenderhand opdrachten uit te voeren, onvoldoende is. De bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst moet kunnen aantonen waarom de bewakingsactiviteiten niet ongewapend kunnen plaatsvinden. U moet dus een veiligheidsanalyse uitvoeren waaruit blijkt dat alle andere middelen onvoldoende zijn".

De verzoekende partij heeft de vereiste omstandige motivering betreffende de noodzaak om gewapende bewakingsactiviteiten uit te voeren niet meegedeeld. Weliswaar heeft zij bij brieven van 7 januari 2005 en 2 september 2006 aan de verwerende partij twee verklaringen van klanten overgemaakt die gewapende bewaking wensten. Het bestreden besluit stelt evenwel onder verwijzing naar artikel 35 van het koninklijk besluit van 17 november 2006 terecht vast "dat de vraag tot gewapende bewakingsactiviteiten van een potentiële klant aan een bewakingsonderneming niet volstaat om dit bijzonder veiligheidsrisico aan te tonen" en "dat het louter voorleggen van twee vragen door de onderneming Security Operations bvba dus niet aanzien kan worden als voldoende motivering, zoals vereist in artikel 2, 1° io artikel 35 van het bovenvermelde Koninklijk besluit van 17 november 2006".

Aldus motiveert het bestreden besluit op afdoende en deugdelijke wijze waarom de aanvraag van de verzoekende partij niet kan worden ingewilligd. De omstandigheid dat de klanten van de verzoekende partij in het besluit worden aangeduid als "potentiële klanten", doet daaraan geen afbreuk, temeer omdat de betrokken dienstverlening hoe dan ook een potentieel karakter heeft in afwachting van de door de minister te verlenen bijzondere toestemming.

In zoverre de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord aanvoert dat haar aanvraag niet op grond van het koninklijk besluit van 17 november 2006 mocht afgewezen worden omdat de redelijke beslissingstermijn was overschreden, wordt verwezen naar de beoordeling van het tweede middel.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing niet binnen een redelijke termijn genomen werd en dat aldus het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel zijn geschonden.

De verzoekende partij wijst er op dat zij haar aanvraag heeft ingediend op 30 maart 2004, dat haar pas op 13 oktober 2004, dit is bijna zeven maanden later, bijkomende uitleg is gevraagd, dat zij hierop gereageerd heeft op 7 januari 2005 en dat zij vervolgens tot 12 maart 2007 heeft moeten wachten om van de verwerende partij de mededeling te ontvangen dat er een nieuw koninklijk besluit van kracht is. Volgens de verzoekende partij had de verwerende partij reeds lang vóór het koninklijk besluit van 17 november 2006 een beslissing kunnen en moeten nemen en is het bewust meer dan drie jaar uitstellen van een beslissing in afwachting van strengere normen strijdig met het vertrouwensbeginsel en de scheiding der machten. De overschrijding van de redelijke termijn verplicht tot rechtsherstel dat "erin bestaat dat verwerende partij een heroverweging moet doen met toepassing van de wetgeving, (...) zoals ze bestond vóór de inwerkingtreding van het Koninklijk Besluit van 17 november 2006; Dat immers anders de rechtsbescherming tegen een besluit genomen met schending van het beginsel dat de overheid een beslissing moet nemen binnen een redelijke termijn, dode letter is".

9. De verwerende partij antwoordt dat de vereiste om binnen een redelijke termijn te beslissen in concreto beoordeeld moet worden, rekening houdend met de noodwendigheden van de dienst enerzijds en het belang van de betrokkene en de complexiteit van de zaak anderzijds. Tevens moet de verwerende partij over alle feitelijke gegevens, inlichtingen en adviezen beschikken die het haar mogelijk maken om met kennis van zaken te beslissen. De verwerende partij ontkent dat zij bewust zou hebben stilgezeten tot een nieuw koninklijk besluit van kracht werd dat strengere criteria bevat voor het verkrijgen van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten. Zij benadrukt dat na de ontvangst van de aanvraag eerst een intern onderzoek moest worden uitgevoerd, dat meer bepaald de toenmalige Algemene Rijkspolitie, dienst Private Veiligheid, moest nagaan of er geen negatieve gegevens gekend waren die de toekenning van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewaking in de weg stonden, dat na onderzoek van al deze elementen geen negatieve gegevens met betrekking tot de verzoekende partij aan het licht zijn gekomen, zodat beslist werd om de aanvraagprocedure verder te zetten, dat de private bewaking in beginsel ongewapend dient te gebeuren en een intern onderzoek noodzakelijk is om na te gaan of de aanvrager voldoende waarborgen biedt om een afwijking van het principe van de ongewapende bewaking te rechtvaardigen. De verwerende partij merkt vervolgens op dat het de verzoekende partij zelf is die heeft stilgezeten en verzuimd heeft de gevraagde gegevens over te maken, dat de verzoekende partij bijgevolg onmogelijk kan besluiten dat de verwerende partij de redelijke termijn overschreden heeft, nu de verzoekende partij zelf schuld heeft aan het feit dat de procedure niet sneller werd afgesloten, dat daarenboven de termijn tussen het bericht van 12 maart 2007 en de bestreden beslissing van 16 augustus 2007 niet onredelijk kort was voor de verzoekende partij om zich in orde te stellen en dat, vermits de verzoekende partij in voormeld tijdsbestek geen enkel document heeft overgemaakt waaruit blijkt dat zij zich aan de gewijzigde criteria zou conformeren, de bijzondere toestemming moest worden geweigerd.

De verwerende partij is voorts van oordeel dat zelfs in het onwaarschijnlijke geval dat zou worden vastgesteld dat de redelijke termijn om over de aanvraag te beslissen overschreden werd, zulks voor de verzoekende partij geen nadelige invloed op de inhoud van de bestreden beslissing kan hebben gehad. De vernietiging van de bestreden beslissing wegens de beweerde schending van de redelijke termijn kan de verzoekende partij geen voordeel opleveren, aangezien dit haar geen recht zou geven op de afgifte van de bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten. Bovendien zou er door de verwerende partij geen beslissing meer kunnen worden genomen eens de redelijke termijn overschreden is. Het door de verzoekende partij gevraagde rechtsherstel is volgens de verwerende partij onmogelijk. Het is ondenkbaar dat de aanvraag van de verzoekende partij zou worden behandeld volgens het koninklijk besluit van 24 mei 1991 dat expliciet werd opgeheven door artikel 64 van het koninklijk besluit van 17 november 2006. De bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten zou trouwens ook geweigerd zijn indien het koninklijk besluit van 24 mei 1991 nog van kracht was geweest. De verzoekende partij heeft immers in de loop van de aanvraagprocedure geen grondige motivering aan de administratie overgemaakt, hetgeen nochtans zowel in het koninklijk besluit van 24 mei 1991 als in het koninklijk besluit van 17 november 2006 een essentiële voorwaarde is.

10. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat noch in het bestreden besluit noch in de memorie van antwoord van de verwerende partij duidelijk wordt gemaakt waarom tussen het tijdstip waarop de verzoekende partij de nodige informatie heeft verschaft (7 januari 2005) en het antwoord van de verwerende partij (12 maart 2007) twee jaar is verlopen. Volgens de verzoekende partij is het allerminst toevallig dat het dossier is blijven liggen en heeft het er alle schijn van dat de verwerende partij gewacht heeft tot na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 17 november 2006. Het stilzitten van de verwerende partij wordt met geen enkel draagkrachtig argument gerechtvaardigd.

De verzoekende partij is van oordeel dat, ingevolge de koppeling van de redelijke termijn en de toepasselijke regelgeving, een eventuele annulatie van het bestreden besluit tot gevolg zal hebben dat de verwerende partij verplicht is een nieuwe beslissing te nemen overeenkomstig het koninklijk besluit van 24 mei 1991, zo niet zou de rechtsbescherming tegen de overschrijding van de redelijke beslissingstermijn dode letter zijn. De rechtsbescherming bestaat er juist in dat de aanvraag wordt heroverwogen rekening houdend met de omstandigheden op het ogenblik waarop de redelijke termijn nog niet overschreden was, dit is vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 17 november 2006.

De verzoekende partij stelt vervolgens vast dat in het bestreden besluit nergens wordt gemotiveerd waarom de aanvraag van de verzoekende partij niet zou voldoen aan het koninklijk besluit van 24 mei 1991. Onder verwijzing naar het tussenarrest nr. 180.449 van 4 maart 2008 stelt zij dat het voorbarig is om er van uit te gaan dat haar aanvraag de toets van het koninklijk besluit van 24 mei 1991 niet zou doorstaan. De verwerende partij heeft op de aanvullende informatie van de verzoekende partij pas gereageerd na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 17 november 2006 en heeft die informatie nooit getoetst aan het koninklijk besluit van 24 mei 1991. De verzoekende partij meent dan ook een rechtmatig belang te hebben bij een heroverweging van het besluit met toepassing van de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 mei 1991.

11. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat het overschrijden van de redelijke beslissingstermijn te dezen niet wordt betwist, dat zij minstens een moreel belang heeft bij de vernietiging van het bestreden besluit op grond van het aangevoerde middel, dat zij, benevens een morele genoegdoening, ook streeft naar een volledig rechtsherstel, dat in casu de verwerende partij in het kader van het herstel van de wettigheid verplicht moet worden de aanvraag te toetsen aan het koninklijk besluit van 24 mei 1991, dat het in het auditorsverslag ingenomen standpunt impliceert dat de Raad van State geen rechtsbescherming biedt tegen de miskennis van de redelijke termijnvereiste, dat er slechts sprake kan zijn van een behoorlijke en effectieve

rechtsbescherming indien het principe dat de overheid steeds de wetgeving moet toepassen die geldt op het ogenblik van de nieuwe beslissing, wordt genuanceerd in het geval dat de redelijke termijn niet werd gerespecteerd, dat te dezen de verwerping van het middel niet verantwoord kan worden door een verwijzing naar het bepaalde van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat voormelde bepaling slechts geldt wanneer de overheid verplicht is om te beschikken binnen een welbepaalde termijn, hetgeen hier niet het geval is, dat de toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bovendien geen voordeel verschaft wanneer het bestuur in negatieve zin over de aanvraag beschikt, dat het kennelijk onredelijk is te eisen dat zij op eigen initiatief toepassing maakt van een bepaling uit de gecoördineerde wetten op de Raad van State, terwijl het bestuur haar van die mogelijkheid niet in kennis heeft gesteld en dat in het arrest van de Raad van State nr. 191.961 van 30 maart 2009 de schending van de redelijke termijn werd gesanctioneerd niettegenstaande in die zaak de verzoekende partij geen beroep had gedaan op de procedure voorzien in artikel 14, §3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

12. Noch in het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 24 mei 1991, noch in het later geldende koninklijk besluit van 17 november 2006 is bepaald binnen welke termijn de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken over een aanvraag tot het verkrijgen van een bijzondere toestemming tot het uitvoeren van gewapende bewakingsactiviteiten moet worden genomen.

Er wordt vastgesteld dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel. Het gegrond bevinden van het middel waarin wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing niet binnen een redelijke termijn werd genomen, zou namelijk tot gevolg hebben dat de minister zijn bevoegdheid heeft verloren om nog uitspraak te doen over de aanvraag van de verzoekende partij. Het na een vernietigingsarrest te verlenen rechtsherstel kan dan ook niet inhouden dat de

aanvraag van de verzoekende partij alsnog zou worden beoordeeld in het licht van de voorwaarden van het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 24 mei 1991.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin