

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.484 van 24 februari 2011
in de zaak A. 191.709/XII-5746**

In zake: Johan OOMS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Van Royen
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas,
Joseph Lonckestraat 50
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 6 maart 2009, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van 5 januari 2009 van de minister van
Binnenlandse Zaken om Johan Ooms geen identificatiekaart uit te reiken voor het
uitoefenen van bewakingsactiviteiten.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 november 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Van Royen, die verschijnt voor de 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. Op respectievelijk 11 mei 2006, 18 mei 2006 en 7 februari 2008 vragen de vergunde bewakingsondernemingen bvba DMG Security, bvba Blok Security Mobile en bvba Scorpions Security een identificatiekaart aan voor verzoeker voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten. Het verslag van het veiligheidsonderzoek dat als gevolg van deze aanvragen wordt gevoerd, maakt melding van een proces-verbaal ten laste van verzoeker wegens een winkeldiefstal en van verschillende processen-verbaal wegens het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen aan zijn vriendin. Voor de laatst vermelde feiten is aan verzoeker door de correctionele rechtbank te Leuven bij vonnis van 2 december 2007 probatieopschorting verleend voor de duur van drie jaar.

Met een brief van 19 mei 2008 wordt verzoeker medegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken op basis van de in het verslag vermelde feiten overweegt de identificatiekaart te weigeren. Op 14 augustus 2008 dient verzoeker een verweerschrift in, waarin hij laat gelden dat hem door de

correctionele rechtbank probatieopschorting werd verleend omdat de feiten van opzettelijke slagen en verwondingen grotendeels te wijten waren aan de provocatieve, buitensporige en onhandelbare houding van zijn ex-vriendin die te kampen had met een drugsproblematiek. Hij vraagt dat contact zou worden opgenomen met zijn probatieassistent, met het oog op een objectief beeld van zijn persoon.

Op 5 januari 2009 neemt de minister van Binnenlandse Zaken de bestreden beslissing tot weigering van de identificatiekaart. Gemotiveerd wordt hoofdzakelijk:

“Overwegende dat een elementaire voorzorgsmaatregel van de minister van Binnenlandse Zaken, die omtrent de aanvraag moet beslissen, er in bestaat erover te waken dat de mensen die tewerkgesteld worden in de bewakingssector 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 de Minister van Binnenlandse Zaken de actieve plicht heeft om de nodige kennis te verwerven over alle relevante feitelijke gegevens die zijn beslissing kunnen beïnvloeden. Van de Minister wordt immers verwacht dat hij zijn beslissing afweegt aan de hand van feiten waarvan hij zich een duidelijke voorstelling heeft kunnen vormen, die hij op hun overeenstemming met de werkelijkheid heeft kunnen onderzoeken en die hij aan een waardering onderworpen heeft. In geval de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik maakt van zijn discretionaire macht om de betrokkene de toegang tot de bewakingssector te ontfemen, moet de beslissing bijzonder goed gestaafd zijn. De beslissing moet formeel en materieel gemotiveerd zijn en de motieven dienen afdoende te zijn. Dit betekent dat de feiten en de rol van betrokkene erin afdoende moeten vaststaan en dat de feiten dermate zwaarwichtig moeten zijn dat zij - naar recht en redelijkheid - een weigering van de toegang tot de private veiligheidssector verantwoorden;

Dat het dan ook uitermate essentieel is dat alle gekende feiten en gegevens die een negatief licht kunnen werpen op de betrokkene, nauwkeurig en gedetailleerd ter kennis van de Minister worden gebracht, zelfs indien er (nog) geen veroordeling wordt uitgesproken. Meer nog, bij gebrek aan nauwkeurige en gedetailleerde informatie, kan de Minister ertoe gebracht worden een identificatiekaart af te leveren aan personen die een ernstig veiligheidsrisico inhouden;

Overwegende dat men u in het proces-verbaal LE.11.L9.008030/2007 feiten van winkeldiefstal ten laste legt. Deze feiten kunnen als volgt worden weergegeven:

Bij een bezoek aan een grootwarenhuis werd u door een winkeldetective betrappt op het stelen van goederen. De totale waarde van de gestolen

goederen, waaronder CD's, was 78 EUR. U bekende de feiten. Bij de confrontatie met de politiediensten stelde u zich weerspanning en arrogant op;

Dat uw aanvraag voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten onder meer goederenbewaking omvat. Dat 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 respecteerde en diefstal pleegde, over de vereiste ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij de goederen van derden onder meer tegen diefstal moeten beschermen;

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;

Dat deze 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, temeer daar zij vrij recent zijn aangezien zij dateren van 2007;

Dat uw gedrag tegenover de verbalisanten getuigde van een verkeerde opvatting omtrent de ernst van de feiten. Diefstal is, zeker voor iemand die beoogt te werken in de bewakingssector, niet lichtzinnig op te vatten. Weerspanning en arrogant gedrag tegenover de politiediensten naar aanleiding van zulke feiten is dan ook volkomen misplaatst, temeer daar u bij de uitoefening van uw functie verondersteld wordt te coöpereren met de politiediensten en het nodige respect te tonen voor deze dragers van het openbaar gezag;

Dat [men u in] verschillende processen-verbaal feiten van opzettelijke slagen en verwondingen ten laste legt. Dat deze feiten zich allemaal afspelen binnen het relationele kader;

Dat u voor deze feiten vervat in het proces-verbaal LE.43.L7.104436/2005 (waarbij de processen-verbaal LE.43.L9.001535/2007 en LE.43.L4.003548/2006 werden gevoegd) door de Correctionele Rechtbank te Leuven gedurende 3 jaar probatie-opschorting verkreeg onder voorwaarde van ambulante begeleiding inzake agressieproblematiek en relatievorming;

Dat een opschortingsmaatregel inhoudt dat de rechter de feiten bewezen heeft verklaard maar de uitspraak van de veroordeling heeft opgeschort; dat bijgevolg over de waarachtigheid van de feiten niet meer kan gediscussieerd worden;

Dat u in uw verweermiddelen het gebruik van geweld volledig wijt aan het gedrag van uw toenmalige partner. Meer bepaald haalt u aan dat de feiten grotendeels te wijten zijn aan de provocatieve, buitensporige en onhandelbare houding van uw ex-partner;

Dat uw reacties op dit gedrag blijkbaar bestonden uit het toebrengen van veelvuldig fysiek geweld, wat werd gestaafd door medische attesten. Dat

bovendien de politie getuige was van weinig lichtzinnige bedreigingen ten opzichte van uw ex-partner en vaststelde dat u haar voortdurend probeerde te intimideren;

Dat er dient opgemerkt te worden dat het uitoefenen van bewakingsactiviteiten met persoonscontrole in cafés en dansgelegenheden onlosmakelijk met zich meebrengt dat u op regelmatige basis zal geconfronteerd worden met personen die onhandelbaar, intimiderend en provocatief zijn. Dat de kans reëel is dat u als bewakingsagent zal moeten optreden bij situaties waar personen agressief zijn en extremere reacties kunnen vertonen;

Dat het daarom van belang is om na te gaan of u tijdens de uitoefening van zulke bewakingsactiviteiten op een geweldloze en kalme manier te werk zou gaan, zeker in geval van conflict en confrontatie. Dat er met reden twijfel bestaat dat een persoon die in het verleden meermaals zijn toevlucht nam tot geweld, nu over de vereiste ingesteldheid beschikt om tijdens de uitoefening van de bewakingsactiviteit van persoonscontrole, waarbij de kans op conflictsituaties relatief groot is, de nodige zelfbeheersing aan de dag te leggen;

Dat, hoewel bovenvermelde feiten plaatsvonden in de privé-sfeer, zij het vermoeden doen rijzen dat U tijdens de uitoefening van bewakingsactiviteiten ook niet op een geweldloze en kalme manier te werk zou gaan indien er uitlokking of een stress-situatie plaatsvindt;

Dat u in uw verweermiddelen aanhaalt dat reeds drie bewakingsondernemingen een beroep wensen te doen op u als bewakingsagent wat zou aantonen dat u op dit vlak ontegensprekelijke kwaliteiten bezit en dat het aldus ondenkbaar is dat deze drie bedrijven zich volledig zouden vergissen in uw persoonlijkheid en de capaciteiten;

Dat het niet de bevoegdheid is van de private ondernemingen om te oordelen of een persoon voldoet aan de wettelijke voorwaarden verbonden aan de toegang tot de private veiligheidssector. Dat de wetgever het voorbehouden van deze toegang aan moreel en professioneel betrouwbare personen als hoofddoelstelling voorop stelde;

Dat het oordeel hierover verbonden is aan de kennis van alle relevante feitelijke gegeven[s] die een invloed kunnen hebben op de te nemen beslissing. Dat deze feiten uiteraard niet allemaal gekend kunnen zijn bij de potentiële werkgevers die bovendien een verschillend belang dienen dan de wetgever;

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

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

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van verzoeker

4. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel.

Hij zet, samengevat, uiteen dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat er enige verificatie werd gedaan bij de probatieassistentie of bij zijn ex-vriendin met betrekking tot de relevante gegevens die hij aanvoerde in zijn verweerschrift vóór de minister. Die nalatigheid is des te schrijnender nu zijn ex-vriendin bij vonnis van 18 december 2008 bij verstek werd veroordeeld wegens het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen aan verzoeker en het vernielen van een deur. Dit vonnis dateert van voor de bestreden beslissing, zodat de minister er kennis van had kunnen krijgen. De indruk bestaat dat vooral een onderzoek ten laste van verzoeker werd gevoerd en niet ook ten ontlaste.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker vooreerst dat verwerende partij nagelaten heeft een aantal relevante feitelijke gegevens te verifiëren, namelijk het verloop van de probatieopschorting en het volledig dossier in verband met zijn ex-vriendin.

Voorts ontkent verzoeker dat hij de diefstal heeft willen verzwijgen. Volgens hem kon dat feit niet tot de conclusie leiden dat hem de identificatiekaart van bewakingsagent geweigerd moest worden en heeft het niet in dezelfde mate als de slagen en verwondingen meegespeeld bij de beoordeling.

Verzoeker meent dat het al dan niet bestaan van een geweld- en agressieprobleem in de relationele sfeer door verwerende partij niet als argument

kan worden gebruikt om te stellen dat verzoeker ook in de professionele sfeer niet naar behoren zou kunnen functioneren.

Verwerende partij meet naar het oordeel van verzoeker met twee maten en twee gewichten, aangezien de identificatiekaart van zijn ex-vriendin die eveneens bewakingsagent is, ondanks alle negatieve elementen niet werd ingetrokken.

6. In de laatste memorie voert verzoeker in verband met de winkeldiefstal nog aan dat het feit ten gevolge van het sepot van het parket zonder meer moet worden genuanceerd en dat het werd gepleegd door zijn ex-vriendin. Zij heeft evenwel verzocht dan hij het op zich zou nemen, omdat zij op dat ogenblik over een identificatiekaart voor bewakingsagent beschikte. Tevens bewijst een aanvullend stuk dat hij de psychotechnische testen, georganiseerd door G4S Security Services en goedgekeurd door verwerende partij, met vrucht heeft afgelegd. Hieruit kan dus worden afgeleid dat hij op psychotechnisch vlak geschikt werd bevonden voor bewakingsactiviteiten.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, zoals die bepaling luidde ten tijde van de bestreden beslissing, moeten de personen die een uitvoerende functie uitoefenen in een bewakingsonderneming voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor het uitoefenen van een uitvoerende functie en mogen zij geen feiten gepleegd hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en daarom raken aan het vertrouwen in de betrokkene.

Zoals in de bestreden beslissing terecht wordt overwogen, komt het bij de beoordeling of een betrokkene terzake voldoet, aan de overheid toe om

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 wordt gesteld in de mensen die tewerkgesteld worden in de bewakingssector. Bij deze afweging beschikt de overheid over een ruime discretionaire appreciatievrijheid.

8. Te dezen is de bestreden weigeringsbeslissing in de eerste plaats gesteund op het feit dat verzoeker zich schuldig maakte aan een winkeldiefstal in een grootwarenhuis. De bestreden beslissing wijst er daarbij op dat kan worden betwijfeld “of een persoon die in het verleden het eigendomsrecht van derden niet respecteerde en diefstal pleegde over de vereiste ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij de goederen van derden onder meer tegen diefstal moet beschermen”. Bovendien bleek dat verzoeker zich bij de confrontatie met de politie weerspannig en arrogant opstelde. Dit laatste wordt in de bestreden beslissing als “volkomen misplaatst” bestempeld, temeer omdat een bewakingsagent verondersteld wordt “te coöpereren met de politiediensten en het nodige respect te tonen voor deze dragers van het openbaar gezag”.

De omstandigheid dat het feit van de winkeldiefstal -dat als zodanig door verzoeker noch in het verzoekschrift, noch in de memorie van wederantwoord wordt betwist- door het parket werd geseponneerd, belet niet dat de weigeringsbeslissing het rechtmatig in aanmerking kon nemen. Gelet op het voormelde artikel 6, eerste lid, 8/, van de wet van 10 april 1990 kunnen ook feiten die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling de weigering tot afgifte van een identificatiekaart verantwoorden. In dit verband overweegt de bestreden beslissing op goede grond: “Diefstal is, zeker voor iemand die beoogt te werken in de bewakingssector, niet lichtzinnig op te vatten”.

9. Voor het eerst in de laatste memorie argumenteert verzoeker dat zijn ex-vriendin de feiten van winkeldiefstal heeft gepleegd en dat hij ze op

haar verzoek op zich heeft genomen omdat zij op dat ogenblik een identificatiekaart voor bewakingsagent had.

Hiermee kan geen rekening worden gehouden, al is het maar omdat verzoeker zo doende een nieuwe grondslag aan het middel geeft en op die wijze een nieuw middel(onderdeel) aanvoert, dat hij ook al eerder had kunnen aanbrengen en dat dus onontvankelijk is.

10. De bestreden beslissing weigert de identificatiekaart eveneens om reden van de feiten van opzettelijke slagen en verwondingen waarvoor verzoeker bij vonnis van de correctionele rechtbank te Leuven van 3 december 2007 gedurende drie jaar probatieopschorting verkreeg mits hij zich ambulant laat begeleiden voor agressieproblematiek en relatievorming.

Ten onrechte meent verzoeker dat verwerende partij bij de beoordeling van deze feiten is voorbijgegaan aan “de provocatieve, buitensporige en onhandelbare houding van [zijn] ex-vriendin”.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers dat verwerende partij geenszins uitsloot dat de feiten, zoals door verzoeker toegelicht, mede aan “de provocatieve, buitensporige en onhandelbare houding” van zijn ex-partner te wijten waren. Enige verificatie hieromtrent was dan ook niet nodig. Verwerende partij stelde echter vast -en het wordt door verzoeker ook niet betwist- dat zijn reacties op dit gedrag van zijn toenmalige partner bestonden uit “het toebrengen van veelvuldig fysiek geweld”. Bovendien was de politie getuige van “weinig lichtzinnige bedreigingen” en probeerde verzoeker zijn ex-partner voortdurend te intimideren.

Het zijn feiten waarmee de verwerende partij wel degelijk rekening mocht houden in het licht van de voor de bewakingsagenten geldende beroepsdeontologie en het gewenste profiel. Zoals zij terecht in haar beslissing overweegt, brengt “het uitoefenen van bewakingsactiviteiten met

persoonscontrole in cafés en dansgelegenheden onlosmakelijk met zich mee[...] dat u op regelmatige basis zal geconfronteerd worden met personen die onhandelbaar, intimiderend en provocatief zijn” en “personen [die] agressief zijn en extremere reacties kunnen vertonen” en is “de kans reëel [...] dat u als bewakingsagent zal moeten optreden bij situaties waar personen agressief zijn en extremere reacties kunnen vertonen”, zodat het “van belang is om na te gaan of u tijdens de uitoefening van zulke bewakingsactiviteiten op een geweldloze en kalme manier te werk zou gaan, zeker in geval van conflict en confrontatie”.

Evenmin heeft zij de in het middel aangevoerde regels geschonden door in de concrete omstandigheden van deze zaak vervolgens te oordelen dat er “twijfel bestaat dat een persoon die in het verleden meermaals zijn toevlucht nam tot geweld, nu over de vereiste ingesteldheid beschikt om tijdens de uitoefening van de bewakingsactiviteit van persoonscontrole, waarbij de kans op conflictsituaties relatief groot is, de nodige zelfbeheersing aan de dag te leggen” en dat “hoewel bovenvermelde feiten plaatsvonden in de privé-sfeer, zij het vermoeden doen rijzen dat U tijdens de uitoefening van bewakingsactiviteiten ook niet op een geweldloze en kalme manier te werk zou gaan indien er uitlokking of een stress-situatie plaatsvindt”.

Noch de afwezigheid van navraag omtrent de naleving door verzoeker van de door de correctionele rechtbank opgelegde probatievoorwaarden, noch de gunstige beoordeling die hij kreeg bij psychotechnische testen en die hij in de laatste memorie ter sprake brengt, vermogen dat oordeel aan te tasten. De eventuele vaststelling dat de probatieperiode gunstig verloopt, zou de vastgestelde feiten niet ongedaan maken. Dat geldt al evenzeer het attest in verband met de psychotechnische testen, dat overigens dateert van vóór de opzettelijke slagen en verwondingen waarover de correctionele rechtbank te Leuven zich diende uit te spreken.

11. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 februari 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest