

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.293 van 30 juni 2011
in de zaak A. 195.993/VII-38.033.**

In zake : Karim ZAHNOUN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Livia Moreau
kantoor houdend te 2640 Mortsel
Kerkstraat 55
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 25 maart 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 januari 2010 waarbij wordt vastgesteld dat Karim Zahnoun niet meer voldoet aan de in artikel 6, eerste lid, 8°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid gestelde voorwaarden en waarbij de hem verleende identificatiekaarten worden ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 mei 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Livia Moreau, die verschijnt voor de verzoeker, en attaché Dominique Van Dam, 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 verzoeker oefent in bijberoep de functie van bewakingsagent uit. Hij is in het bezit van een aantal identificatiekaarten voor het uitvoeren van bewakingsactiviteiten.

3.2. Naar aanleiding van nieuwe aanvragen voor het verkrijgen van een identificatiekaart, wordt overeenkomstig de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : bewakingswet) een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden ingesteld.

3.3. Het verslag van 7 augustus 2009 over het veiligheidsonderzoek maakt onder meer melding van een arrest van het hof van beroep te Antwerpen van

10 december 2008 waarbij de verzoeker schuldig is verklaard aan het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen met ziekte of arbeidsongeschiktheid tot gevolg, het toebrengen van slagen en verwondingen aan agenten die drager zijn van het openbaar gezag en weerspanning. De verzoeker verkreeg de opschorting van de uitspraak van de veroordeling voor een periode van vijf jaar.

3.4. In haar advies van 18 augustus 2009 stelt de Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden dat de verzoeker niet aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet en dat een procedure tot weigering van de afgifte van een identificatiekaart moet worden aangevat.

3.5. Op 22 september 2009 wordt aan de verzoeker meegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken overweegt de gevraagde identificatiekaart te weigeren.

3.6. Tegen dat voornemen dient de raadsman van de verzoeker op 4 november 2009 een verweerschrift in. De verzoeker wordt vervolgens op 6 januari 2010 gehoord door een beëdigd agent bij de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken.

3.7. Met het thans bestreden besluit van 27 januari 2010 stelt de minister van Binnenlandse Zaken vast dat de verzoeker niet meer voldoet aan de in artikel 6, eerste lid, 8°, van de bewakingswet gestelde voorwaarden voor de uitoefening van het beroep van bewakingsagent. Tegelijk wordt de verzoeker verplicht alle verleende identificatiekaarten terug in te leveren.

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat een elementaire voorzorgsmaatregel van de Minister van Binnenlandse Zaken er in bestaat erover te waken dat de mensen die tewerkgesteld zijn 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 het de taak is van de overheid een afweging te maken van de feiten die

van die aard zijn dat zij een ernstige tekortkoming kunnen uitmaken aan het vertrouwen dat door de maatschappij in deze personen wordt gesteld;

Overwegende dat, voor wat betreft het gegeven dat U voor bovengenoemde feiten niet veroordeeld werd, er een belangrijk onderscheid dient 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 deontologisch vlak bekeken worden. Feiten die niet het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke veroordeling of die zelfs door het parket zonder gevolg worden gerangschikt bv. omwille van een geregulariseerde toestand of omwille van andere prioriteiten in de vervolging, kunnen een weigering rechtvaardigen wanneer ze bekeken worden op deontologisch vlak;

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft de actieve plicht 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 ontzeggen, 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;

Het is uitermate essentieel 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. 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 U op 26 maart 2006:

- opzettelijke verwondingen of slagen heeft toegebracht aan L.A., waarbij de slagen of verwondingen voor deze een ziekte of ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid tot gevolg hebben gehad,
- slagen heeft toegebracht aan twee inspecteurs bij de Lokale Politie Antwerpen, dit in de uitoefening van hun bediening, en met bloedstorting, verwondingen of ziekte tot gevolg hebbende,
- tegenover dezelfde inspecteurs daden van weerspannigheid heeft gepleegd;

Voor deze feiten bekwam U bij arrest d.d. 10 december 2008 van het Hof van Beroep te Antwerpen de gunstmaatregel van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling, voor een termijn van vijf jaar;

Gelet op het gegeven dat een opschorting van de uitspraak van de veroordeling inhoudt dat, ook al wordt er geen straf uitgesproken, de ten laste gelegde feiten bewezen verklaard zijn. Meer in het bijzonder achtte het Hof alle feiten - zoals hiervoor omschreven - gepleegd op 26 maart 2006 als vaststaand;

Overwegende dat ik dientengevolge deze feiten in overweging kan nemen ter beoordeling van de naleving van de veiligheidsvoorwaarden in Uw hoofde;
- Wat de door U toegebrachte opzettelijke slagen en verwondingen aan zowel L.A. alsook aan beide inspecteurs betreft;

Gelet op het gegeven dat de wetgever van mening is dat de personen die belast zijn met bewakingsactiviteiten vaak geconfronteerd worden met conflictsituaties;

Dat de uitoefening van bewakingsactiviteiten vereist dat men in conflictsituaties een evenwicht vindt tussen enerzijds een efficiënte controle en anderzijds het respect voor de fundamentele rechten van de mens;

Gelet op het gegeven dat het de uitdrukkelijke wil van de wetgever is dat een bewakingsagent een conflict benadert vanuit een psychologische hoek eerder dan zijn toevlucht te nemen tot geweld of andere dwangmiddelen. Een bewakingsagent dient de nodige terughoudendheid te vertonen en dient bijgevolg ten allen tijde een confrontatie te vermijden. Dat indien deze aanpak niet de verhoopte resultaten oplevert, de bewakingsagent zich moet onthouden van elk andere tussenkomst en de politiediensten onmiddellijk moet verwittigen;

Gelet op de wil van de wetgever dat bewakingsactiviteiten geweldloos worden uitgeoefend, is het belangrijk na te gaan, voor elke bewakingsagent afzonderlijk, of hij in geval van conflict geneigd zal zijn terug te vallen op geweld;

Overwegende dat er met reden twijfel bestaat of een persoon die in het verleden zijn toevlucht nam tot het aanwenden van geweld, meer bepaald slagen, nu over de vereiste ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij tijdens de uitoefening van de bewakingsactiviteiten de nodige zelfbeheersing aan de dag moet leggen;

Overwegende dat het opzettelijk toebrengen van slagen een attitude veruitwendigt 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;

Overwegende dat uit het feitenrelaas daarenboven blijkt dat U geneigd bent om de confrontatie aan te gaan daar waar U als bewakingsagent net de taak heeft problematische situaties te vermijden. Een houding die een bewakingsagent bijgevolg ten stelligste dient te vermijden;

Overwegende dat op voldoende wijze vaststaat dat U in een conflictsituatie niet in staat bent om Uw kalmte en zelfbeheersing te bewaren. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat U geen voldoende incasseringsvermogen bezit ten aanzien van agressief gedrag en geen voldoende vermogen heeft U zich bij een dergelijk gedrag te beheersen. Dat dit bijgevolg een tegenindicatie vormt van het gewenste profiel bij een bewakingsagent. Deze feiten maken derhalve een doorslaggevend element uit in het vormen van een oordeel met betrekking tot de ingesteldheid van een persoon die een gereguleerd en delicaat beroep wenst uit te oefenen;

- Wat de door U verrichte daden van weerspannigheid en de toegebrachte slagen aan agenten, beide drager van het openbaar gezag, betreft:

Dat het bedenkelijk is dat iemand die bewakingsagent wil zijn zich zo gedraagt tegen de ordediensten daar waar hij net geacht wordt als bewakingsagent deze personen in bijstand te roepen ingeval van conflict;

Dat het vertonen van geen respect voor de politie, (e)n dan in het bijzonder Uw weerspannigheid en grove gewelddaden tegenover vertegenwoordigers van het openbaar gezag een attitude veruitwendigt van een totaal ontbreken van enig normbesef. Dat dit eveneens de afwezigheid veruitwendigt van de integriteit noodzakelijk aanwezig bij personen tewerkgesteld in de private bewakingssector. Dat dit bijgevolg een tegenindicatie vormt van het gewenste profiel bij een bewakingsagent;

- Overwegende dat U (...) zowel in Uw schriftelijk verweer d.d. 4 november 2009 alsook in Uw verhoor d.d. 6 januari 2010 verwijst naar de finaliteit van de door U bij vernoemd arrest verkregen opschorting;

Meer specifiek stelt het Hof in punt 4.10 van haar arrest:

'Het staat buiten kijf dat beklaagde buitensporig geweld heeft gebruikt.

De laakbare houding van beklaagde wordt nog versterkt door zijn weerspannigheid en gewelddaden tegenover de politie. Beklaagde heeft anderzijds een blanco strafregister en verdient een tweede kans. De preventieve en de repressieve doelstellingen van de straftoemeting kunnen dus bereikt worden door aan beklaagde de gunst van de opschorting toe te staan. De lengte van de proeftermijn dient beklaagde ertoe aan te zetten om over een voldoende lange periode geen verdere misdrijven meer te plegen'.

Echter, het principe van de scheiding der machten indachtig, ben ik niet gehouden aan de appreciatie door de rechter van de feiten aangezien de bevoegdheid van de rechterlijke macht en de bevoegdheid van de uitvoerende macht totaal van elkaar onderscheiden moeten worden;

Op grond van artikel 6, eerste lid, 8° van de bewakingswet werd mij door de wetgever de bevoegdheid toegekend een persoon te beoordelen in het licht van de voor de bewakingsagenten geldende beroepsdeontologie en het gewenste profiel en zodoende na te gaan of een (kandidaat) bewakingsagent (nog) voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden;

- Overwegende dat omtrent deze zwaarwichtige feiten, daterend van 2006 en derhalve recentelijk, geen discussie mogelijk is en zij op zich volstaan om te oordelen dat U niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, 8° van de bewakingswet;

Overwegende dat U zowel in Uw schriftelijk verweer d.d. 4 november 2009 alsook in Uw verhoor d.d. 6 januari 2010 verwijst naar verscheidene brieven, opgesteld door enkele huidige en voormalige werkgevers, die U gunstig beoordelen;

Echter, dat een gunstige beoordeling die U verkreeg van deze werkgevers geen afbreuk doen aan de zwaarwichtigheid van de bovenbeschreven feiten. Dat daarenboven deze werkgevers niet de gegevens bezitten die ik ter mijner beschikking heb als overheid inzake bestuurlijke politie en op grond van de bewakingswet;

Dat U eveneens verwijst naar een schrijven d.d. 16 november 2007 van een

commissaris van de Lokale Politie Antwerpen;

Echter, dat deze politieofficier in zijn schrijven enkel stelt dat hij geen negatieve ervaringen met U heeft gehad gedurende de periode februari 2007 en november 2007 en zodoende geen uitspraak doet over Uw al dan niet geschiktheid als bewakingsagent. Dat daarenboven de wetgever de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid verleende hierover te oordelen;

Overwegende dat U in het proces-verbaal n° AN.43.L7.008483/06 feiten van het opzettelijk toebrengen van verwondingen of slagen ten laste wordt gelegd. Meer bepaald betreft het een uit de hand gelopen woordenwisseling tussen U en enkele jongeren in een dancing;

In Uw verhoor d.d. 25 november 2006, afgenomen door verbalisanten, ontkent U het slachtoffer slagen te hebben toegebracht. Verder stelt U: 'Eens buiten kwam (slachtoffer) tussenbeide, ik zei hem dat hij zich niet diende te bemoeien en dat wij het wel zouden uitpraten'. Verder verklaart U: '(Slachtoffer) bleef zich echter bemoeien en ik duwde hem weg. Hij is niet gevallen en de duw was zeker niet hard'.

Uw versie van de feiten wordt betwist door twee getuigen. Beiden verklaren dat U, geheel onverwacht, slachtoffer een klap in het gezicht heeft gegeven, waarop deze direct tegen de grond viel en het bewustzijn verloor. Hoewel deze beide getuigen metgezellen van slachtoffer waren, verklaren ook twee andere getuigen, kennissen van U en eveneens als portier werkzaam, dat U slachtoffer een duw hebt gegeven;

Overwegende dat het bijgevolg vaststaat dat er tussen U en slachtoffer fysisch contact - slag al dan niet duw - plaatsvond, door U geïnitieerd;

Dat het tot een van de meest fundamentele beginselen van een democratische rechtstaat behoort dat enkel de overheid, en dan meer in concreto de politiediensten, middelen van dwang en geweld mogen aanwenden. Dat U door slachtoffer een slag of duw te hebben gegeven, ongeacht de intensiteit hiervan en ongeacht de reden hiertoe, U slachtoffer zijn fysieke integriteit heeft aangetast;

Overwegende dat ook uit dit feitenrelaas - zoals reeds moge blijken uit bovenbeschreven arrest - blijkt dat U geneigd bent om de confrontatie aan te gaan;

Overwegende dat er met reden twijfel bestaat of een persoon die in het verleden meerdere malen zijn toevlucht nam tot geweld, meer bepaald het opzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen, nu over de vereiste ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij tijdens de uitoefening van de bewakingsactiviteiten de nodige zelfbeheersing aan de dag moet leggen;

Overwegende dat, hoewel deze feiten zich voordeden in Uw privéleven, het vermoeden doet rijzen dat U tijdens de uitoefening van de bewakingsactiviteiten, alwaar U op geregelde basis geconfronteerd wordt met moeilijke en delicate situaties, ook niet op een geweldloze manier te werk zou gaan. Dat voormelde feiten er eerder op wijzen dat u niet in staat bent om in een conflictsituatie Uw kalmte en zelfbeheersing te bewaren;

Dat bovenvermelde feiten van opzettelijke slagen en verwondingen date(ren) van 2006;

Overwegende dat voormelde feiten, weliswaar in ondergeschikte orde, mee

in overweging worden genomen;

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".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel roept de verzoeker de schending in van artikel 6, eerste lid, 8°, van de bewakingswet, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het recht van verdediging.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring zet hij het volgende uiteen :

"Artikel 6, eerste lid, 8° van de Wet van (10) april 1990 bepaalt dat personen die een uitvoerende functie uitoefenen in een bewakingsfirma moeten voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor een uitvoerende functie en geen feiten gepleegd mogen 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 van de betrokkene.

Ter motivatie van de weigering van de identificatiekaart aan verzoeker wordt verwezen naar drie processen verbaal n° AN.43.LB.34381/2006, AN.43.L7.008483/2006 dd. 26/03/2006, en AN.43.71.972/1999.

In het bijzonder wordt verwezen naar het PV van 26 maart 2006, meer bepaald naar het arrest van 10 december 2008 van het Hof van Beroep te Antwerpen waarbij aan verzoeker voor deze feiten de gunst van de opschorting van uitspraak voor een periode van 5 jaar werd verleend.

Dit is trouwens het enige proces verbaal dat betrekking heeft op de uitoefening van zijn functie als bewakingsagent.

De bewoording van de bestreden beslissing is in de eerste plaats tendentius, in die zin dat ze stelt : 'Wat de door u toegebrachte opzettelijke slagen en verwondingen aan zowel L.A. alsook aan beide inspecteurs betreft:'.

Het arrest stipuleert duidelijk dat de slagen aan de inspecteurs niet

opzettelijk waren, en niet gericht aan hen. Dit blijkt ook uit de verklaringen van de verbalisanten.

Wat de slagen aan het slachtoffer betref(t) dient te worden benadrukt dat verzoeker in de eerste plaats zelf werd geagresseerd en gewond geraakte, en volledig van streek was omdat één van zijn collega's - tevens mede-eigenaar van de firma Protect Int zijn toenmalige werkgever - heel ernstig gewond was geraakt aan hoofd en rug en voor de rest van zijn leven 100 % werkonbekwaam is :

Op 26 maart 2006 - verzoeker was reeds 2 jaar werkzaam als portier in deze dancing - wordt aan 4 Albanezen de toegang ontzegd wegens hun agressief gedrag tengevolge van alcohol- en drugsmisbruik. Na deze weigering vertrokken deze mannen om na enige tijd gewapend met boksijzers, messen en houten stokken terug te komen en de vier portiers (waaronder één van de uitbaters) aan te vallen.

Omdat deze mannen zo agressief waren bij de aanvankelijke toegangsweigering, heeft verzoeker met zijn GSM zelf de politie gebeld en hun tussenkomst gevraagd.

Omdat het bij de aanvankelijke weigering van de toegang bij een woordenwisseling was gebleven vond de politie het niet opportuun om ter plaatse te komen.

Verzoeker, die zelf gewond werd aan hoofd en pols, diende zich tesamen met zijn collega's te verdedigen, en te trachten de mannen te ontwapenen in afwachting van de aankomst van de politie.

De Heer Zivkovic Ivica - zijn toenmalige werkgever - werd zo ernstig gewond, dat hij tot op vandaag 100 % definitief werkonbekwaam is. Zij been diende bijna geamputeerd te worden. Verzoeker en zijn collega's waren hierdoor heel erg van streek. Ook voor een bewakingsagent was het geweld van deze Albanese mannen heel extreem.

Omdat verzoeker na deze ernstige feiten het helderste was, werd hij ondervraagd in de politiecombi. Op dat ogenblik was er nog maar één andere (zeer jonge) agent aanwezig in de politiecombi, de ingang van de dancing was een kleine 100 meter verwijderd van de politiewagen.

Toen hij het geroep hoorde van één van de Albane(se) mannen die terug was gekomen, wilde hij gaan helpen en heeft hij inderdaad de agent opzij geduwd.

Deze agent wilde ook zijn jonge collega gaan helpen die ondertussen in het gevecht betrokken was. Toen verzoeker terug aan de ingang arriveerde was het gevecht evenwel voorbij en lag de Albanees op de grond.

Deze reactie is, gelet op het extreme geweld dat door de Albanezen gebruikt werd ten aanzien van hem en zijn collega's, menselijk, en belet niet dat verzoeker in alle andere normale situaties een goede veiligheidsagent is en was.

De Albanezen zijn in Antwerpen gekend als gewelddadige mensen die niet 'vies' zijn van geweld en gemakkelijk een (vuur)wapen trekken.

De dancing Jameson, waar de feiten zich afspeelden, bestond op dat ogenblik reeds drie jaar, en was een voorbeeldzaak in het Antwerpse.

In het arrest nr. 64.562 van 18 februari 1997 in de zaak A.72.247/IV-16.414 inzake Pennie / B.S. werd door uw Hoge Raad gespecificeerd dat de bevoegde Minister terzake over een discretionaire bevoegdheid beschikt, doch deze bevoegdheid wel in concreto moet uitoefenen. In het aldaar besproken geval

werd met name geoordeeld dat de minister dat niet had gedaan, en met name zich uitsluitend gebaseerd had op de strafrechterlijke kwalificatie van de feiten, zonder er acht op te slaan dat deze feiten van meer dan 20 jaar eerder dateerden.

In het arrest nr. 126.557 van 18 december 2003 in de zaak A.138.860/XII-3895 inzake Baugniet / B.S., werd hieraan toegevoegd dat deze discretionaire bevoegdheid in concreto en binnen de grenzen van de redelijkheid dient te worden uitgeoefend, en ook begrensd wordt door de manier waarop de verwerende partij de bevoegdheid in vergelijkbare gevallen uitoefent.

In casu werd aan deze voorwaarden niet voldaan.

De concrete aanleiding van deze feiten werd onvoldoende onderzocht, op geen enkel ogenblik werd het extreme geweld van de agressors aan wie de toegang ontzegd werd in overweging genomen, noch de goede staat van dienst van verzoeker in de periode voorafgaand aan deze feiten, en sinds 2006 tot op heden.

Het getuigt niet van de vereiste redelijkheid om in deze concrete gevaarsituatie - verzoeker en zijn collega's werd(en) geagresseerd door een aantal Albanezen met boksijzers, messen en houten stokken, waarbij één van hen zeer ernstig gewond geraakte - te oordelen dat deze eenmalige toevlucht tot geweld een gebrek aan respect voor de grondrechten van medeburgers zou tentoonstellen, noch dat dit zou aantonen dat verzoeker geen voldoende incasseringsvermogen zou bezitten ten aanzien van agressief gedrag, en geen voldoende vermogen zou hebben om zich bij een dergelijk gedrag te beheersen.

Geen enkel redelijk mens die zelf wordt aangevallen, en één van zijn collega's zo ernstig gewond ziet, zou dit in deze situatie kunnen.

Een van de collega's die mee werd veroordeeld, de Heer Gino Peeters, heeft er zelfs een trauma aan over gehouden, en na deze feiten definitief ontslag genomen als veiligheidsagent.

Het is ook volstrekt onredelijk om in deze zaak te spreken van 'weerspannigheid en grove gewelddaden' ten aanzien van vertegenwoordigers van het openbaar gezag, terwijl deze politieagenten in hun verklaring zelf aangeven dat dit geweld niet tegen hen bedoeld was, en verzoeker juist de combi wilde verlaten omdat hij bij het horen van nieuw tumult zich zorgen maakte om zijn collega's die enkel bijgestaan werden door één zeer jonge en onervaren agent. Ook het Hof van Beroep oordeelde dat deze 'slagen' niet opzettelijk waren.

Men gaat tenslotte ook volstrekt voorbij aan het gegeven dat dit geen nieuw aanvraag betrof, maar dat verzoeker reeds gedurende bijna 7 jaar, tot bijzonder grote tevredenheid van zijn werkgevers, en in het bijzonder van de politie van Antwerpen, tewerkgesteld is als bewakingsagent.

De vermelding in de bestreden beslissing als dat enkel de Minister en niet de politie de bevoegdheid heeft om de geschiktheid van verzoeker te beoordelen, staat haaks op de verplichting om het dossier in concreto te beoordelen. Wie anders dan de politie van Antwerpen kan op een objectieve wijze de geschiktheid van verzoeker beoordelen ?

In het verleden hebben er zich tijdens zijn dienst geen andere problemen voorgedaan, hij werd ook op geen enkel ogenblik strafrechterlijk vervolgd.

Het valt ook niet te begrijpen dat, indien men inderdaad van oordeel was dat

verzoeker de vele ernstige gebreken vertoont die (men) hem nu in de bestreden beslissing ten laste legt, men hem nog gedurende meer dan vier jaar (zonder enig probleem) liet verder werken, en zijn veiligheidskaart niet heeft ingetrokken.

Ook dit toont aan dat verzoeker wel degelijk geschikt is.

Algeheel ten onrechte betreft men tenslotte ook twee andere P.V.'s, die ook nooit eerder ter sprake werden gebracht.

Een P.V. van 1999, dwz 11 jaar geleden, waarbij verzoeker zelf slachtoffer was van geweld, en zelfs nooit verhoord werd, en een ander P.V. van 2006, vóór de feiten van 26 maart, met betrekking tot het van zich wegduwen van een dronken man. Dit laatste gebeurde niet tijdens de uitoefening van zijn diensten als veiligheidsagent, en de klacht werd door het 'slachtoffer' achteraf terug ingetrokken.

Dit is louter tendentieus.

Er is geen enkel element bekend dat zelfs maar suggereert dat verzoeker bewust gelogen zou hebben over deze laatste 'duw' in privé aangelegenheden, maar zelfs indien dit wel zo zou zijn geweest, quod in casu non, verwijst verzoeker naar een eerder arrest van Uw Hoge Raad waarin het volgende werd gesteld :

'Dat ook de verwijzing naar een tegenstrijdige verklaring in een strafonderzoek, omdat zulks verbonden is met de vrije keuze waarop een persoon zijn verdediging voert, niet volstaat om van een ernstige tekortkoming aan de beroepsdeontologie te kunnen gewagen'.

(R.v.St., nr. 78.616 van 9 februari 1999, inzake A.80.096/XII-1595, VAN DE PAS/B.S.)

In ieder geval, zelfs indien men van oordeel blijft dat de feiten zoals omschreven in het P.V. van 26 maart 2006, waarbij verzoeker en zijn collega's zelf op een extreem gewelddadige manier werden aangevallen, zouden aantonen dat verzoeker zich onvoldoende kan beheersen, betreft dit slechts een eenmalig feit in de zevenjarige carrière van verzoeker, en kan men niet voorbij gaan aan het gegeven dat hij sinds die dag zonder enig probleem zijn job bleef uitoefenen. Dit wordt bevestigd door de verklaringen van zowel werkgevers als politie".

5. De verwerende partij antwoordt dat het middel steunt op een verkeerde en gefragmenteerde lezing van het arrest van het hof van beroep, dat zij op grond van het gezag van gewijsde van het arrest de feiten als bewezen heeft geacht en deze dan ook als dusdanig bij haar beoordeling heeft betrokken, dat zij is uitgegaan van het zorgvuldig onderzoek waarop het arrest is gesteund en dat, rekening houdend met de aard van de haar ter kennis gebrachte feiten, elke redelijk handelende overheid dezelfde beslissing als de thans bestredene zou hebben genomen.

6. In zijn memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoeker dat het hof van beroep van oordeel was dat de slagen aan de politie-inspecteurs niet opzettelijk werden toegebracht, dat hij, gezien de politie er niet was in gelukt de situatie onder controle te krijgen, de plicht had om een persoon in nood te beschermen en bij te staan, dat de verwerende partij rekening diende te houden met de concrete context van de feiten die hebben geleid tot het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 10 december 2008 en dat zij dan ook in concreto diende te motiveren waarom zijn gedrag als problematisch wordt beschouwd in het kader van de verdere uitoefening van zijn functie als bewakingsagent. Voorts stelt de verzoeker nog dat de processen-verbaal van 1999 en 2006 door de verwerende partij terecht niet meer in aanmerking worden genomen in het kader van de procedure voor de Raad van State.

7. In zijn laatste memorie herhaalt de verzoeker dat onvoldoende rekening is gehouden met het uitzonderlijk extreme geweld dat de aanleiding vormde voor de feiten waarvoor hij werd veroordeeld door het hof van beroep. Hij wijst opnieuw naar zijn goede staat van dienst als bewakingsagent. Tevens brengt hij in herinnering dat hij als enige van de medebeklaagden de gunst van de opschorting heeft verkregen. Voorts stelt hij dat het volstrekt onredelijk is te spreken van weerspannigheid en grove gewelddaden ten aanzien van vertegenwoordigers van het openbaar gezag, aangezien de betrokken agenten zelf hebben verklaard dat het geweld niet tegen hen gericht was en zij niet gewond zijn geraakt. Ten slotte wijst de verzoeker er op dat hij gedurende zeven jaar tewerkgesteld is geweest als bewakingsagent en dat hij die functie heeft uitgeoefend tot grote tevredenheid van zijn werkgevers en de politie van de stad Antwerpen. Het feit dat hij sinds het incident van 26 maart 2006 gedurende meer dan vier jaar werkzaam is mogen blijven als bewakingsagent en zijn identificatiekaarten na dat incident niet onmiddellijk werden ingetrokken, toont volgens hem aan dat de met het bestreden besluit opgelegde sanctie onredelijk en buiten proportie is.

Beoordeling

8. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift tot nietigverklaring kan niet op voldoende duidelijke wijze afgeleid worden waarin de beweerde schending van het recht van verdediging concreet bestaat. Het middel is in die mate dan ook niet ontvankelijk.

Luidens artikel 6, eerste lid, 8°, van de bewakingswet 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, 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, van de bewakingswet, uitmaken. Het gewenste profiel is volgens laatstvermelde bepaling 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".

De beslissing waarbij aan een persoon een identiteitskaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten geweigerd wordt omdat hij niet aan de voormelde wettelijke vereisten voldoet, is geen "straf" maar een louter bestuurlijke maatregel, die ertoe strekt de toegang tot de private bewakingssector voor te behouden aan professioneel betrouwbare personen. Voorts doen de woorden - in artikel 6, eerste lid, 8°, van de wet - "zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling" er van blijken dat de omstandigheid dat de rechter de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling heeft toegekend, geen beletsel voor de minister vormt om de betrokken feiten bij de beoordeling van de veiligheidsvoorwaarden in aanmerking te nemen. Zoals hierna zal blijken kaderen de geweldsdelicten waaraan de

verzoeker zich schuldig heeft gemaakt volledig in de uitoefening van zijn bewakingsactiviteiten. In de gegeven omstandigheid vormt de gunst van de opschorting nog minder een beletsel voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel aangezien de door de bewakingswet opgelegde vereisten met betrekking tot de persoon van de bewakingsagent onder meer zijn ingesteld als waarborg tegen het gebruik van geweld bij het uitvoeren van bewakingsopdrachten.

Artikel 6, eerste lid, 8°, van de bewakingswet verleent aan de minister van Binnenlandse Zaken een ruime discretionaire appreciatievrijheid. Discretionaire appreciatievrijheid houdt per definitie de mogelijkheid in van uiteenlopende conclusies die élk wettig zijn en meer bepaald elk geacht kunnen worden binnen de grenzen van de redelijkheid te zijn gebleven. Een strenge invulling van de beoordelingsvrijheid staat niet per se gelijk met de kennelijk onredelijke uitoefening ervan.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de minister op determinerende wijze de feiten in aanmerking heeft genomen waaraan de verzoeker schuldig is verklaard door het hof van beroep te Antwerpen bij arrest van 10 december 2008. In dat arrest wordt vastgesteld dat het "buiten kijf staat" dat de verzoeker op 26 maart 2006 tijdens de uitoefening van zijn functie van portier "buitensporig geweld" heeft gebruikt en dat zijn "laakbare houding" wordt "versterkt door zijn weerspannigheid en gewelddaden tegenover de politie".

Te dezen heeft de bevoegde minister binnen de perken van de redelijkheid gehandeld door in de feiten waaraan de verzoeker zich volgens het hof van beroep te Antwerpen schuldig heeft gemaakt, een aanwijzing te zien dat zijn ingesteldheid niet strookt met het door de bewakingswet voorgeschreven profiel, inzonderheid de zelfbeheersing die van een bewakingsagent verlangd wordt in conflictueuze situaties.

Wat betreft de concrete context waarin de feiten van 26 maart 2006 hebben plaatsgevonden, wordt vooreerst vastgesteld dat het hof van beroep

geen enkele verschoningsgrond in hoofde van de verzoeker in aanmerking heeft genomen. Bovendien blijkt uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan, inzonderheid het proces-verbaal van 26 maart 2006, dat de feiten van opzettelijke slagen en verwondingen en weerspanning niet hebben plaatsgevonden in het kader van een onmiddellijk verweer tegen een agressieve aanval door personen aan wie de toegang tot de dancing was ontzegd, zoals de verzoeker laat uitschijnen, maar gepleegd werden als revanche tegen één van die personen die, na afloop van de aanvankelijke vechtpartij, terug in de buurt van de dancing werd opgemerkt op het ogenblik dat de politie reeds ter plaatse aanwezig was. Volgens het hof van beroep te Antwerpen staat vast dat de verzoeker daarbij een inspecteur van de politie met geweld uit de politiecombi heeft geduwd om slagen te kunnen toebrengen aan het slachtoffer.

Het gegeven dat de verzoeker gedurende bijna zeven jaar werkzaam is geweest als bewakingsagent en hij bij het uitoefenen van die functie kan bogen op een onberispelijke staat van dienst die zowel gewaardeerd wordt door zijn werkgevers als door de politie van de stad Antwerpen, neemt niet weg dat de minister wettig kan beslissen dat iemand die door de justitiële rechter schuldig is bevonden aan buitensporig geweld, niet het gewenste profiel heeft om nog langer in de bewakingssector werkzaam te zijn. Daarenboven betreft het feiten die zich precies tijdens de uitoefening van de functie van bewakingsagent hebben voorgedaan.

Aangezien de zwaarwichtige feiten van "buitensporig geweld" op zich volstaan om de bestreden beslissing naar recht te verantwoorden, zijn de motieven waarbij de processen-verbaal van 1999 en 2006, zoals de verwerende partij uitdrukkelijk aangeeft "in ondergeschikte orde", mede in overweging worden genomen te beschouwen als niet-beslissende motieven. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt ondubbelzinnig dat de identificatiekaart ook zonder die feiten aan de verzoeker zou zijn geweigerd. De op die overvloedige motieven geformuleerde kritiek, kan bijgevolg niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing en is derhalve niet dienend.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet).

De verzoeker betoogt het volgende :

"De Wet van 29 juli 1991 betreffende Uitdrukkelijke Motivering van Bestuurshandelingen vergt dat in het besluit zelf op uitdrukkelijke wijze de redenen worden vermeld die ten grondslag liggen aan de beslissing.

Is de materiële motiveringsverplichting een grondvoorschrift, een eis van interne legaliteit, dan is de formele motivering een vormvoorschrift, een eis van externe legaliteit.

De motivering moet afdoende zijn. Wat de beoordeling daarvan betreft verwijst de wetgever naar de maatstaven die de Raad van State hanteert om het afdoende zijn van de motieven na te gaan. Zo moeten de overwegingen duidelijk, concreet, nauwkeurig, draagkrachtig, waarheidsgetrouw en gestaafd zijn door stukken van het administratieve dossier.

Zoals in het eerste middel werd aangetoond, deden de feiten van 26 maart 2006 zich voor in een zeer specifieke situatie waarbij verzoeker tesamen met drie collega's zelf werden aangevallen door zeer agressieve Albanese mannen, gewapend met boksijzers, messen en stokken. Daarenboven werden ze alle vier verwond, de mede-zaakvoerder van de firma waarvoor hij werkte, zelfs zo ernstig dat zijn been bijna geamputeerd werd en hij tot op vandaag definitief volledig arbeidsongeschikt is.

Verzoeker verwijst naar hetgeen in het eerste middel wordt uiteengezet. Hij blijft van oordeel dat hij inderdaad geweld heeft gebruikt, maar dat er in ieder geval een verschoningsgrond was, en deze was ingegeven door noodzakelijke zelfverdediging.

Het besluit dat dit specifieke gebruik van geweld zou aantonen dat verzoeker een gebrek aan respect heeft tegenover de grondrechten van medeburgers, en daarenboven onvoldoende incasseringsvermogen zou bezitten ten aanzien van agressief gedrag en geen voldoende vermogen om zich bij een dergelijk gedrag te beheersen, wordt op geen enkele manier gestaafd, wel integendeel.

Dit besluit is volstrekt tegenstrijdig met de objectieve vaststelling dat sedert die datum geen enkel proces-verbaal meer werd opgesteld, en verzoeker gedurende de voorbije vier jaar zonder enig probleem en tot eenieders tevredenheid als bewakingsagent tewerk gesteld bleef.

De beslissing geeft niet aan waarop zij zich baseert om te besluiten dat verzoeker op het ogenblik van de beslissing niet meer zou voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld door artikel 6, lid 1, 8° van de bewakingswet".

10. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing zowel de feitelijke als de rechtsgronden worden vermeld op grond waarvan zij van mening is dat de verzoeker niet (langer) in de bewakingssector kan worden tewerkgesteld en dat de verzoeker niet aantoont met welke argumenten zij geen rekening zou hebben gehouden en evenmin de tegenstrijdigheden aanduidt die de rechtsgeldigheid van de bestreden beslissing zouden aantasten.

11. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker de argumenten die reeds in zijn verzoekschrift werden uiteengezet.

12. In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker dat de verwerende partij quasi blindelings een nieuwe identificatiekaart heeft geweigerd, louter en alleen op basis van het tussengekomen arrest, waarbij selectief werd geciteerd uit een proces-verbaal en zonder rekening te houden met de verklaringen 'à décharge', dat de conclusie dat hij ongeschikt zou zijn voor de functie van bewakingsagent volstrekt tegenstrijdig is met de objectieve vaststelling dat hij sedert het incident van 26 maart 2006 zonder enig probleem en tot ieders tevredenheid als bewakingsagent werkzaam is geweest, zodat niet wordt gemotiveerd waarom hij op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen niet meer aan de door de bewakingswet gestelde voorwaarden zou voldoen.

Beoordeling

13. Luidens artikel 2 van de motiveringswet moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd en luidens artikel 3 van de motiveringswet moet de motivering de juridische en

feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De bestreden beslissing vermeldt uitdrukkelijk de redenen op grond waarvan de minister van oordeel is dat de verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden van de bewakingswet. Die motieven zijn duidelijk en afdoende.

Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat verzoekers bewering als zou hij gehandeld hebben uit "noodzakelijke zelfverdediging" niet overeenstemt met de ware toedracht van de feiten.

Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De 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 dertig juni tweeduizend en elf, 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