

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.729 van 13 oktober 2011
in de zaak A. 194.911/VII-38.042.**

In zake : Bart 'T JAMPENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Piet Van Eeckhaut en Mieke Moorthamer
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Recollettenlei 41
 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 12 december 2009, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van
23 oktober 2009 waarbij de vernieuwing wordt geweigerd van de vergunning van
Bart 'T Jampens om het beroep van privé-detective uit te oefenen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 203.862 van 11 mei 2010 zijn de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en de vordering tot
oplegging -onder verbeurte van een dwangsom- van een voorlopige maatregel
verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de
rechtspleging ingediend.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 september 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Helen Van Nijverseel, die loco advocaat Piet Van Eeckhaut verschijnt voor de verzoeker, en attaché Pascale Cornette, 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. Bij ministerieel besluit van 28 januari 1994 verkrijgt de verzoeker de vergunning van privé-detective. Bij ministerieel besluit van 25 januari 1999 wordt die vergunning voor tien jaar vernieuwd.

3.2. Op 18 juli 2008 dient de verzoeker een aanvraag in tot hernieuwing van zijn vergunning.

3.3. Op 6 augustus 2008 verleent de Veiligheid van de Staat het advies "niet gekend".

3.4. De procureur des Konings te Gent verleent op 2 januari 2009 een positief advies. In het bijgevoegd inlichtingsbulletin wordt wel melding gemaakt van een vonnis van de correctionele rechtbank te Brussel van 3 januari 2007 waarin aan de verzoeker de opschorting van de veroordeling wordt verleend voor een periode van drie jaar voor de volgende feiten :

- "- als dader of mededader verduistering en knevelarij door ambtenaar-gelden, effecten, akten, roerende zaken.
- als dader of mededader aanzetten tot het plegen van misdrijven-misdaden.
- als dader of mededader informaticacriminaliteit-toegang verschaffen tot een informaticasysteem".

3.5. De verwerende partij vraagt daarop aan de procureur des Konings te Brussel haar een kopie toe te sturen van het voornoemd vonnis, alsook een kopie van het strafdossier waarop de uitspraak gebaseerd is. Op 2 februari 2009 wordt een afschrift van het vonnis van de correctionele rechtbank te Brussel van 3 januari 2007 aan de verwerende partij meegedeeld. Zij wordt eveneens in het bezit gesteld van het strafdossier in de zaak.

3.6. Met een aangetekende brief van 16 april 2009 wordt aan de verzoeker meegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken overweegt om hem de hernieuwing van de vergunning als privé-detective te weigeren. Als reden wordt vermeld :

"Conform de bewoordingen van artikel 3, § 4 van de voornoemde wet van 19 juli 1991 beschikt de Minister van Binnenlandse Zaken, onafhankelijk van de verificatie van de in artikel 3 §§1 tot 3 opgesomde voorwaarden, over een appreciatiebevoegdheid betreffende de door de kandidaat privé-detective gepleegde feiten 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.

In het advies, verleend door het parket van de Procureur des Konings te Gent d.d. 2 januari 2009 in het kader van Uw aanvraag tot vernieuwing van Uw vergunning, wordt gerefereerd naar een vonnis van de 51^o Kamer van de Correctionele Rechtbank te Brussel d.d. 3 januari 2007.

Conform de bewoordingen van het voornoemd vonnis werd U de opschorting van de uitspraak van de veroordeling gedurende een periode van drie jaar bevolen, dit voor de volgende feiten:

'als dader of mededader verduistering en knevelarij door ambtenaar-gelden, effecten, akten, roerende zaken.

Als dader of mededader aanzetten tot het plegen van misdrijven-misdaden.

Als dader of mededader informaticacriminaliteit - toegang verschaffen tot een informaticasysteem'.

Uit de feiten die aan de basis liggen van dit vonnis blijkt dat U, in het kader van de uitoefening van Uw beroepsactiviteiten als privé-detective, via een contactpersoon bij de Staatsveiligheid, op regelmatige basis rijksregistergegevens heeft bemachtigd, die vervolgens, tegen betaling, werden doorgegeven aan de klant.

Op deze wijze werden ook andere gegevens bekomen, zoals inschrijving DIV die bij een bepaalde nummerplaat hoorde.

In sommige gevallen was het inwinnen van deze informatie de enige activiteit die door U als privé-detective in een bepaalde zaak werd gesteld en waarvoor een vaste bijdrage van 50 euro werd gevraagd.

Voornoemde gegevens werden telefonisch doorgegeven of door afgifte van een computeroutputprint.

Hieruit volgt dat in dergelijke gevallen er ook geen voorafgaandelijke overeenkomst, noch een contract werd opgesteld in de zin van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

Uit het onderzoeksdossier met referentie BR.52.95.7879-03 blijkt dat U op een bepaald moment in het kader van het uitvoeren van detectiveactiviteiten een opdracht heeft aanvaard die bestond in het inwinnen van informatie omtrent magistraten en politiemensen, belast met een gerechtelijk onderzoek. De opdracht bestond er meer bepaald in zoveel mogelijk gegevens van deze personen te bemachtigen, gaande van adressen, bezit voertuigen en algemene bezittingen.

Uw klant, die het voorwerp uitmaakte van een gerechtelijk onderzoek, had er tegenover de onderzoekers mee gedreigd privé-detectives aan te werven om inlichtingen nopens hen in te winnen. Hij had zich verder ook uitgelaten tegenover één van deze onderzoekers, welke aldus te weten was gekomen dat betrokkene over vertrouwelijke informatie, hem betreffend, bleek te beschikken. (Internationaal bevel tot aanhouding lastens Paul [P.] d.d. 25/11/2003).

In dit kader heeft U zelf verklaard (proces-verbaal 258754 d.d. 24.11.2003) dat U in casu geen dossier wou aanmaken daar het volgens U over privacygevoelige informatie ging. U ontving voor de verrichte prestaties in deze zaak een som van 500 euro en tijdens de tweede ontmoeting een som van 1.400 euro. Alles gebeurde in het zwart. U heeft terzake ook bevestigd dat U op

dat moment op de hoogte was dat U de detectivewet heeft overtreden.

Uit het geheel van het dossier blijkt eveneens het repetitief karakter van deze feiten van inwinnen van privacygevoelige informatie in het kader van de uitoefening van Uw beroepsactiviteiten als privé-detective.

Uit het geheel van de voornoemde elementen blijkt dat het vertrouwen die de overheid in U stelt, in vraag wordt gesteld. U wenst een functie uit te oefenen binnen de sector van de openbare veiligheid die nauw verwant is met de openbare orde.

De hogervermelde feiten en Uw houding zijn dusdanig dat ze het vertrouwen ernstig raken doordat ze de morele integriteit en betrouwbaarheid aantasten, in het licht van de wet van 19 juli 1991.

De voornoemde feiten werpen een negatief licht op Uw deontologische geschiktheid voor de functie van privé-detective. De wetgever heeft geoordeeld dat het beroep van privé-detective voorbehouden dient te blijven aan betrouwbare figuren die geen ongeoorloofde middelen en methodes gebruiken.

Ik wens U op de hoogte te brengen van het gegeven dat deze feiten aan de basis kunnen liggen van een weigering van de vergunning als privé-detective die door U werd aangevraagd".

Aan de verzoeker wordt eveneens meegedeeld dat hij zich in elke fase van de procedure kan laten bijstaan door een raadsman naar keuze, dat hij over een termijn van vijftien werkdagen beschikt om inzage te nemen van het administratief dossier en over een termijn van veertig werkdagen om zijn verweermiddelen in te dienen.

3.7. Op 25 mei 2009 dient de verzoeker zijn verweermiddelen in. Hij wordt op 14 september 2009 gehoord.

3.8. Op 23 oktober 2009 beslist de minister van Binnenlandse Zaken dat de hernieuwing van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van privé-detective wordt geweigerd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Onder het opschrift "Overschrijding van de termijn bepaald in artikel 2 § 1 lid 4 van de wet van 19 juli 1991, het beginsel van de rechtszekerheid en het verbod op willekeur" voert de verzoeker aan dat overeenkomstig artikel 2, § 1, vierde lid, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective (hierna : wet van 19 juli 1991) de beslissing waarbij de vergunning wordt verleend of geweigerd binnen de zes maanden na de aanvraag ter kennis moet worden gebracht van de aanvrager. Gelet op die termijn en de vervaldatum van zijn vergunning, met name 28 januari 2009, heeft de verzoeker op 18 juli 2008 een aanvraag tot hernieuwing van zijn vergunning ingediend. Pas op 16 april 2009 -dus na de vervaldatum van zijn vergunning- werd hij ervan op de hoogte gebracht dat overwogen werd om de vernieuwing van zijn vergunning te weigeren. De termijn van zes maanden was toen al ruim overschreden.

Waar in de bestreden beslissing er op gewezen wordt dat het voor de raadsman van de verzoeker pas mogelijk was op een hoorzitting aanwezig te zijn op 15 september 2009 waardoor het dossier nog eens drie maanden vertraging heeft opgelopen door toedoen van de aanvrager, stelt de verzoeker dat de ambtenaar die aanwezig diende te zijn op de hoorzitting met vakantie was tijdens de maand juli en zou de vertraging bijgevolg niet aan zijn raadsman te wijten zijn.

5. De verwerende partij antwoordt dat de door artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1991 voorgeschreven termijn van zes maanden om de vergunning te verlenen of te weigeren niet dwingend is en de overschrijding van die termijn er niet toe leidt dat de vergunning automatisch wordt verleend. Bovendien blijkt uit

de veelvuldige briefwisseling met de gerechtelijke diensten dat de verwerende partij niet heeft stilgezeten.

6. In zijn memorie van wederantwoord verklaart de verzoeker te volharden in het middel.

Beoordeling

7. Luidens artikel 2, § 1, vierde lid, van de wet van 19 juli 1991 moet de beslissing waarbij de vergunning wordt verleend of geweigerd binnen zes maanden na de aanvraag ter kennis worden gebracht van de aanvrager.

Aan de overschrijding van voormelde termijn heeft de wetgever geen gevolgen verbonden. Noch uit de wet van 19 juli 1991, noch uit enige andere rechtsregel vloeit voort dat de minister zijn bevoegdheid aan het einde van de bewuste termijn verliest, of dat de overschrijding van de termijn de aangevraagde vergunning zou opleveren. De kritiek van de verzoeker kan derhalve niet tot de conclusie leiden dat de verwerende partij niet meer op wettige wijze over zijn aanvraag kon beslissen.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel betoogt de verzoeker dat de redelijke termijn werd overschreden doordat de verwerende partij hem nooit enige verantwoording heeft gevraagd over de feiten die het voorwerp uitmaakten van het vonnis van 3 januari 2007 waaraan de pers "enige publiciteit" heeft gegeven, hij nooit enig bericht of controle heeft gekregen terwijl hij nochtans zelf verschillende malen telefonisch contact heeft opgenomen met de Directie Private Veiligheid

maar nooit werd doorverbonden met de bevoegde personen en de feiten die geleid hebben tot het vonnis van 3 januari 2007, waarbij hem de gunst van de opschorting werd verleend, dateren van eind 2002 - begin 2003 en tussen de datum van het vonnis en zijn aanvraag tot vernieuwing van de vergunning opnieuw 17 maanden zijn verlopen zonder dat hem een signaal werd gegeven dat de opschorting van de uitspraak gevolgen zou hebben voor zijn vergunning. Daarnaast wijst de verzoeker er op dat hij zijn activiteiten meer dan 55 maanden heeft kunnen voortzetten nadat hij in november 2003 voor de eerste maal werd gehoord, dat er sedertdien nooit problemen zijn gerezen en dat tijdens het vooronderzoek een huiszoeking werd bevolen waarbij alle dossiers werden gecontroleerd, doch deze grondige huiszoeking geen andere onregelmatigheden aan het licht bracht.

9. De verwerende partij antwoordt dat het middel niet ontvankelijk is omdat het op een louter feitelijke opsomming berust en niet wordt aangegeven op welke wijze de redelijke termijn overschreden werd. In ondergeschikte orde stelt de verwerende partij dat zij destijds niet op de hoogte was van enige persbelangstelling in verband met de zaak die tot het vonnis van 3 januari 2007 heeft geleid, er ook geen weet van heeft dat de verzoeker telefonisch contact met haar diensten zou hebben opgenomen en dat zij evenmin op de hoogte was van de feiten die tot de weigering van de vernieuwing van de vergunning van de verzoeker hebben geleid. De verwerende partij merkt op dat zij pas op 2 januari 2009 door middel van het advies van het parket te Gent in kennis werd gesteld van het bestaan van het vonnis van 3 januari 2007, zodat zij pas vanaf dat ogenblik de nodige stappen heeft kunnen zetten om met kennis van zaken een beslissing te nemen, dat in eerste instantie het vonnis en het onderzoeksdossier werden opgevraagd, vervolgens aan het parket toestemming werd gevraagd om aan de verzoeker inzage te verlenen in de relevante stukken, de verzoeker er daarna van op de hoogte werd gebracht dat de vernieuwing van zijn vergunning eventueel geweigerd zou worden, dat tussen het indienen van het verweerschrift op 25 mei 2009 en het horen van de verzoeker op 14 september 2009 enkele maanden zijn verstreken wat te wijten is aan agendaproblemen, dat de verzoeker daartegen geen bezwaar maakte, dat spoedig na de hoorzitting de bestreden beslissing werd genomen en aan de

verzoeker ter kennis gebracht en de redelijke termijn bijgevolg werd gerespecteerd.

10. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt de verzoeker dat het middel zich niet beperkt tot een feitelijke opsomming, maar uit zijn uiteenzetting duidelijk blijkt dat de redelijke termijn werd overschreden.

Beoordeling

11. De verzoeker stelt in essentie dat de verwerende partij niet meer kon weigeren om zijn vergunning te vernieuwen vanwege de feiten die tot het vonnis van 3 januari 2007 hebben geleid, aangezien zij destijds op geen enkele wijze heeft laten blijken dat die feiten gevolgen zouden hebben voor zijn vergunning. Het middel is voldoende duidelijk geformuleerd om uit te maken welke onwettigheid wordt aangevoerd.

Door de artikelen 2, § 1, en 18, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid verleend om de vergunning van een privé-detective te schorsen voor een termijn van ten hoogste zes maanden, of in te trekken indien de detective de bepalingen van deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft.

Ofschoon wordt aangenomen dat de verwerende partij niet zonder deugdelijke redenen de hernieuwing van een vergunning mag weigeren op grond van feiten die zij voorheen blijkbaar niet ernstig genoeg achtte om de lopende vergunning te schorsen of in te trekken, blijkt uit de concrete gegevens van de zaak niet dat de verwerende partij in de gelegenheid is geweest om haar schorsings- of intrekingsbevoegdheid naar behoren uit te oefenen.

In dit verband wordt in de bestreden overwogen "dat de Minister van Binnenlandse Zaken (...) pas op 2 januari 2009, bij de ontvangst van het advies van (het) Parket van de Procureur des Konings te Gent op de hoogte werd gesteld

van de feiten die aan de basis lagen van het vonnis van de 51^o Kamer van de Correctionele Rechtbank te Brussel d.d. 3 januari 2007; dat het bijgevolg voor de administratie niet mogelijk was in een vroeger stadium op te treden". De onjuistheid van die vaststelling wordt niet aangetoond. De omstandigheid dat de zaak "enige" persaandacht kreeg en dat de verzoeker telefonisch contact heeft gezocht, maar niet gevonden, met de Directie Private Veiligheid, volstaat niet om te doen aannemen dat de bevoegde diensten eerder op de hoogte waren van de feiten die geleid hebben tot het vonnis van 3 januari 2007.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

12. In een derde middel acht de verzoeker het motiverings-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel geschonden doordat de verwerende partij het advies van de staatsveiligheid en van de procureur des Konings naast zich neergelegd heeft "zonder zich in een extreem geval te bevinden".

Onder verwijzing naar het arrest Gerard Pennie, nr. 64.562 van 18 februari 1997, betoogt de verzoeker dat het feit dat de wetgever hun advies noodzakelijk heeft geacht moeilijk anders begrepen kan worden dan dat hij de Veiligheid van de Staat en de procureur des Konings uitermate geschikt heeft geacht om de aanspraken van de aanvrager vanuit een strafrechtelijk oogpunt te beoordelen. Deze vaststelling volstaat uiteraard niet om die adviezen als bindend te beschouwen, maar wettigt wel de conclusie dat de minister van Binnenlandse Zaken bijzonder goede redenen moet hebben om over deze gunstige adviezen heen te stappen. Alleen in extreme gevallen kan aangenomen worden dat de minister van Binnenlandse Zaken een vergunningsaanvraag in strafrechtelijk opzicht strenger mag beoordelen dan de Staatsveiligheid en de procureur des Konings. In

de bestreden beslissing komt op geen enkele manier tot uiting dat men zich in zulk een extreem geval bevindt, zodat hier een duidelijke onredelijkheid aanwezig is.

13. De verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat het advies van de Veiligheid van de Staat beperkt was tot de mededeling dat de verzoeker door deze diensten niet gekend was. Het positief advies van de procureur des Konings bevatte wel een waardeoordeel. De verwerende partij was echter in de bestreden beslissing van oordeel dat de aan de verzoeker ten laste gelegde feiten voldoende ernstig en extreem waren om een weigering van de vergunning en een afwijking van het advies te rechtvaardigen. In de bestreden beslissing worden op afdoende wijze de feitelijke en rechtsgronden aangegeven waarom de verwerende partij van mening is dat de verzoeker niet langer als privé-detective werkzaam kan zijn.

14. In zijn memorie van wederantwoord handhaaft de verzoeker het middel.

Beoordeling

15. Luidens artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1991 mag niemand het beroep van privé-detective uitoefenen of zich als dusdanig bekend maken, indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken, na advies van de Veiligheid van de Staat en van de procureur des Konings van de wettige hoofdverblijfplaats van de betrokkene en, bij ontstentenis ervan, de minister van Justitie.

De bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 3, § 4, van dezelfde wet, zoals gewijzigd door de wet van 30 december 1996. Die bepaling luidt als volgt :

"§ 4. Onafhankelijk van de verificatie van de in §§ 1 tot 3 opgesomde voorwaarden, beschikt de minister van Binnenlandse Zaken over een appreciatiebevoegdheid betreffende de door de detective of de kandidaat detective gepleegde feiten 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".

De aangehaalde bepaling is het resultaat van een amendement dat als volgt werd toegelicht (Parl.St. Kamer, 1995-96, nr. 557/3, 2-3) :

"Bepaalde feiten, sommige overtredingen kunnen worden beschouwd als betrekkelijk onschuldig op strafrechtelijk vlak en daarom niet het voorwerp van een veroordeling uitmaken en zelfs door het parket zonder gevolg gerangschikt, zelfs als de feiten duidelijk aangetoond zijn. Op dezelfde wijze maken bepaalde feiten het voorwerp uit van een minnelijke schikking, veeleer dan van een veroordeling.

Wanneer deze feiten worden geëvalueerd op deontologisch vlak, en meer in het bijzonder op het vlak van moraliteit, betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en beroepseerlijkheid, en niet op strafrechtelijk, burgerlijk of sociaal vlak, dan kunnen zij daarentegen ernstig zijn, zodat ze tot een weigering van de uitoefeningsvergunning aanleiding kunnen geven.

Daarom trouwens brengt het parket, dat vroeger dergelijke feiten zonder gevolg heeft gerangschikt op strafrechtelijk vlak, ter attentie van de minister van Justitie die er zich op baseert, vaak negatief advies uit over de toekenning van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van detective (bijvoorbeeld in gevallen van oplichting, geweldplegingen, gebruik van een valse hoedanigheid).

Al heeft de wetgever het advies van Justitie steeds beschouwd als een belangrijk element in de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken en heeft hij steeds aan deze laatste een appreciatiebevoegdheid toegekend, de rechtspraak inzake geschillen (in de Franse tekst: 'est peu cohérente') en neigt ernaar in de praktijk deze appreciatiebevoegdheid niet te erkennen.

Deze moet dus in de wet worden ingeschreven met als doel duidelijkheid en uniformiteit in de beslissingen te brengen. Voor de uitoefening van deze appreciatiebevoegdheid zullen voornamelijk in aanmerking worden genomen de criteria van betrouwbaarheid en eerlijkheid op moreel, financieel en professioneel vlak, de geoorloofdheid en ondubbelzinnigheid in het gebruik van de methoden en in de toegang tot de informatiebronnen".

In het verslag van de bevoegde commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd het doel van het amendement bovendien als volgt toegelicht (Parl.St. Kamer, 1995-96, nr. 557/4, 13) :

"de toekenning van een appreciatiebevoegdheid aan de minister van Binnenlandse Zaken betreffende de door de detective of de kandidaat-detective gepleegde feiten die een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en daarom raken aan het vertrouwen in betrokkene; de door de

minister te verrichten appreciatie kan leiden tot de weigering een vergunning af te leveren, zelfs indien de feiten geen voorwerp van een strafrechtelijke veroordeling hebben uitgemaakt; dit laatste is momenteel onmogelijk, gelet op de strikte interpretatie door de Raad van State van artikel 3, 1^o.

Aangezien het gewijzigde artikel 3, § 4, van de wet 19 juli 1991 aan de minister van Binnenlandse Zaken een appreciatiebevoegdheid heeft toegekend betreffende de door de detective of de kandidaat-detective gepleegde feiten, kan niet meer staande gehouden worden dat de minister alleen in een extreem geval van het advies van de procureur des Konings zou mogen afwijken.

Wanneer de overheid bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid afwijkt van een niet-bindend advies, vereist de motiveringsplicht niet dat het advies uitdrukkelijk wordt weerlegd in de genomen beslissing. Het volstaat dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom de andersluidende adviezen niet worden gevolgd. De verzoeker betwist niet dat de bestreden beslissing, die omstandig gemotiveerd is, aan die vereiste voldoet.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

16. In een vierde middel roept de verzoeker de schending in van de motiveringsplicht, het evenredigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoeker herhaalt vooreerst dat de bewering dat de minister van Binnenlandse Zaken pas op 2 januari 2009 bij de ontvangst van het advies van de procureur des Konings te Gent op de hoogte werd gesteld van de feiten die aan de basis lagen van het vonnis van 3 januari 2007 van de correctionele rechtbank te

Brussel niet opgaat. Hij verwijst naar artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 1992 waarbij "de leden van de gemeentepolitie, de gerechtelijke politie bij de parketten en de rijkswacht, alsmede de ambtenaren van de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie, die met dat doel door de Minister van Binnenlandse Zaken worden aangewezen" gemachtigd worden om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 19 juli 1991. Bovendien werd door de media aandacht besteed aan de feiten en werd hij tijdens bijscholingen door collega's en andere personen uit de sector aangesproken over de consequenties van de strafzaak. Hij heeft getracht telefonisch contact op te nemen met de bevoegde personen binnen de FOD Binnenlandse Zaken, maar werd niet doorverbonden. Ook de FOD Justitie was op de hoogte van het vonnis en het strafdossier. Reeds in de fase van het vooronderzoek in 2004 vroeg de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat inzage in het strafdossier. Daar de verwerende partij de Belgische Staat is en zowel de FOD Justitie als de FOD Binnenlandse Zaken daaronder ressorteren, kan de verwerende partij niet beweren dat zij niet van de strafzaak op de hoogte was.

Vervolgens zet de verzoeker uiteen dat hij meer dan een jaar na het vonnis, namelijk op 18 juli 2008, een aanvraag tot wijziging van zijn standplaats bij de FOD Binnenlandse Zaken indiende. Bij ministerieel besluit van 8 augustus 2008 werd de wijziging van de vestigingsplaats goedgekeurd. In dat besluit werd geoordeeld dat "op basis van de meegedeelde gegevens, geen enkel element de wijziging van de vergunning in de weg staat". De verwerende partij achtte het klaarblijkelijk niet noodzakelijk de wijziging te weigeren, hoewel het vonnis van de correctionele rechtbank reeds kracht van gewijsde bezat.

Onder verwijzing naar het arrest Gustave Van De Pas, nr. 78.616 van 9 februari 1999 besluit de verzoeker dat wat eerst niet als een ernstige tekortkoming aan de beroepsdeontologie werd beoordeeld, een tijd later niet als een dergelijke tekortkoming kan worden beoordeeld wegens het enkele feit dat de termijn van de vergunning op dat ogenblik verstreken is en het bestuur geplaatst wordt voor een vraag tot vernieuwing van de aanvraag.

17. De verwerende partij antwoordt dat de leden van de inspectiediensten waaraan de verzoeker refereert hun bevoegdheden slechts kunnen aanwenden om controle uit te oefenen op de naleving van de detectivewet en haar uitvoeringsbesluiten, maar dat zij niet bevoegd zijn om andere strafrechtelijke inbreuken vast te stellen. Voorts merkt zij op dat de bewering dat de zaak destijds voldoende aandacht in de media heeft gekregen niet wordt gestaafd. Zelfs in het geval dat aan de zaak ruchtbaarheid zou zijn gegeven, stelt de verwerende partij daarvan niet in kennis te zijn geweest. Hetzelfde geldt voor de bewering van de verzoeker dat hij verschillende malen telefonisch contact zou hebben opgenomen met de diensten van de verwerende partij, maar niet met de juiste persoon werd doorverbonden. De verwerende partij gaat ook niet akkoord met de bewering dat, aangezien de FOD Justitie op de hoogte was van het onderzoek en het vonnis, de FOD Binnenlandse Zaken eveneens op de hoogte moet zijn geweest. Die gegevens werden immers op geen enkel ogenblik doorspeeld aan de FOD Binnenlandse Zaken. Volgens de verwerende partij gaat het argument dat de wijziging van de vestigingsplaats van de verzoeker probleemloos werd goedgekeurd, terwijl het vonnis dat aan de basis ligt van de bestreden beslissing reeds in kracht van gewijsde was, evenmin op omdat bij de wijziging van de vestigingsplaats geen advies aan de gerechtelijke overheid wordt gevraagd en in de aanvraag tot wijziging van de vestigingsplaats geen melding werd gemaakt van het vonnis en van de feiten waarbij hij betrokken was. De verwerende partij besluit dat zij vooraleer zij het advies ontving van de procureur des Konings te Gent niet op de hoogte was van de opschortingsmaatregel die ten aanzien van de verzoeker werd uitgesproken.

18. In zijn memorie van wederantwoord merkt de verzoeker op dat de FOD Justitie en de FOD Binnenlandse Zaken beide ressorteren onder de Belgische Staat en de verwerende partij zich bijgevolg niet kan verschuilen achter het gegeven dat het om afzonderlijke overheidsinstanties gaat, dat derhalve moet worden aangenomen dat de verwerende partij op de hoogte was van het strafonderzoek en het daaropvolgend vonnis.

De verzoeker beklemtoont bovendien dat de zaak voldoende media-aandacht kreeg, zoals blijkt uit verschillende krantenartikels.

Ten slotte stelt de verzoeker dat uit een opgenomen gesprek zou blijken dat de directeur van de Directie Private Veiligheid bij de FOD Binnenlandse Zaken wel degelijk op de hoogte was van het onderzoek. In zijn laatste memorie herhaalt de verzoeker die bewering.

Beoordeling

19. De verzoeker voert geen overtuigende argumenten aan om te twijfelen aan de vaststelling in het bestreden besluit dat de minister van Binnenlandse Zaken pas op 2 januari 2009 bij de ontvangst van het advies van de procureur des Konings te Gent op de hoogte werd gesteld van de feiten die aan de basis lagen van het vonnis van de correctionele rechtbank te Brussel van 3 januari 2007, zodat het bestuur niet eerder kon optreden. Het feit dat de directeur van de Directie Private Veiligheid volgens de verklaringen van de zuster van de verzoeker persoonlijk op de hoogte zou zijn geweest van het gerechtelijk onderzoek tegen de verzoeker doet aan die vaststelling geen afbreuk.

Dat de in artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 1992 aangewezen ambtenaren gemachtigd zijn om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 19 juli 1991 toont niet aan dat de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken reeds vóór 2 januari 2009 op de hoogte moesten zijn van verzoekers deontologische inbreuken.

Ook uit het feit dat de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat toelating kreeg om inzage en afschrift te nemen van het strafdossier, volgt niet dat de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken op de hoogte waren van de zaak.

De verzoeker heeft op 18 juli 2008 een aanvraag tot wijziging van zijn vestigingsplaats ingediend. Bij ministerieel besluit van 8 augustus 2008 werd de lopende vergunning van de verzoeker aldus gewijzigd. Uit de omstandigheid dat in de aanhef van het ministerieel besluit van 8 augustus 2008 gesteld wordt dat geen enkel element de wijziging van de vergunning in de weg staat, kan niet worden afgeleid dat de verwerende partij van oordeel was dat de aan de verzoeker ten laste gelegde inbreuken geen beletsel waren om het beroep van privé-detective uit te oefenen. De verwerende partij heeft zich in bedoeld besluit immers alleen over de wijziging van de vestigingsplaats uitgesproken. Anders dan bij een aanvraag tot vernieuwing van de vergunning, moest de verwerende partij daarbij niet onderzoeken of de verzoeker nog steeds voldeed aan de voorwaarden om het beroep van privé-detective uit te oefenen.

Het blijkt derhalve niet dat de verwerende partij reeds vóór verzoekers aanvraag tot vernieuwing van zijn vergunning geoordeeld zou hebben dat de hem ten laste gelegde feiten geen ernstige tekortkoming aan de beroepsdeontologie uitmaken.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

20. In een vijfde middel wordt de schending ingeroepen van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoeker zet uiteen dat hij een onberispelijke en succesvolle carrière heeft gehad van bijna twintig jaar en dat hij tot op vandaag heel wat tijd vrijmaakte voor opleiding zodat hij zijn beroep met de meeste expertise kon uitoefenen. Hij vraagt zich vervolgens af of de procedure tot weigering niet werd gestart omdat op het uittreksel uit het strafregister dat gevoegd was bij zijn

aanvraag tot vernieuwing van zijn vergunning, verkeerdelijk vermeld stond dat hij door de correctionele rechtbank te Brussel veroordeeld was. De strafrechter had hem immers de gunst van de opschorting verleend om een sociale declassering te vermijden. De opschorting van de veroordeling is een daad van vertrouwen vanwege de strafrechter, waarmee de verwerende partij rekening had moeten houden. De verzoeker merkt op dat in het vonnis van de strafrechter duidelijk wordt aangegeven dat hij zich door de manipulatieve persoon van de heer P. heeft laten innemen. De feiten zouden dan ook in dat licht beoordeeld moeten worden. Tijdens het vooronderzoek werden al zijn dossiers onderzocht; dit bracht geen andere onregelmatigheden aan het licht. De bestreden beslissing stelt dat de verzoeker systematisch een aantal uitoefeningsvoorwaarden die de wetgever essentieel achtte niet heeft nageleefd, maar daarvan ligt geen enkel bewijs voor.

Opnieuw wijst de verzoeker erop dat tussen het vonnis en zijn aanvraag tot vernieuwing 17 maanden zijn verlopen, zonder dat de FOD Binnenlandse Zaken een signaal gaf waaruit blijkt dat de opschorting van de uitspraak gevolgen zou hebben voor zijn vergunning, dat hij zijn activiteiten 55 maanden probleemloos heeft kunnen voortzetten nadat hij in november 2003 een eerste maal werd verhoord, dat de procureur des Konings op 2 januari 2009 een positief advies gaf, en dat de adviseur van de Veiligheid van de Staat op 6 augustus 2008 liet weten dat hij in de bestanden niet gekend was.

Ten slotte wijst de verzoeker op de gevolgen van de beslissing voor hem en zijn gezin. Indien hij geen nieuwe vergunning krijgt, zijn de zware investeringen die hij heeft gedaan en de opleidingen die hij heeft gevolgd niet meer rendabel, aangezien alle functies in de veiligheidssector onderworpen zijn aan een vergunning van de FOD Binnenlandse Zaken.

21. De verwerende partij antwoordt dat het feit dat de verzoeker een jarenlange succesvolle carrière heeft opgebouwd, geen vrijgeleide is om er illegale praktijken op na te houden, dat zij op grond van de wet van 19 juli 1991 over een bijzondere appreciatiebevoegdheid beschikt waardoor zij niet door het oordeel van

de strafrechter over de opportuniteit van een opschortingsmaatregel gebonden is en dat het niet onredelijk is te oordelen dat het vertrouwen in de verzoeker zoek is wanneer deze zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan het onwettelijk verkrijgen van persoonsgegevens.

Voorts stelt de verwerende partij dat het irrelevant is dat de opschorting van de uitspraak op het uittreksel van het strafregister verkeerd vermeld werd. De procedure werd immers opgestart naar aanleiding van het advies van de procureur des Konings te Gent waarin van het vonnis sprake was.

Het feit dat de verzoeker zich zou hebben laten innemen door een manipulatieve persoon, zo vervolgt de verwerende partij, doet geen afbreuk aan de gepleegde feiten, aangezien de verzoeker zelf feiten heeft gepleegd die zowel wettelijk als deontologisch onaanvaardbaar zijn en waarvoor hij de verantwoordelijkheid niet op derden kan afwentelen. Bovendien heeft de verzoeker bij zijn verhoor aan de gerechtelijke autoriteiten verklaard dat hij reeds meermaals persoonsgegevens heeft opgevraagd, zodat het niet om een alleenstaand geval gaat.

Met betrekking tot de bewering van de verzoeker dat de huiszoeking geen andere onregelmatigheden aan het licht bracht, merkt de verwerende partij op dat volgens de verklaring van de verzoeker de opvraging van persoonsgegevens bij zijn contactpersoon bij de Staatsveiligheid mondeling gebeurde, zodat er dan ook geen schriftelijke bewijsstukken bestaan. Zowel de contactpersoon als de verzoeker zelf erkenden echter dat herhaaldelijk, in strijd met de geldende regelgeving, persoonsgegevens werden opgevraagd.

De verwerende partij besluit dat zij op basis van een concrete appreciatie van de feiten terecht tot haar beslissing is gekomen. De feiten staan vast en werden, niettegenstaande het verweer van de verzoeker, dermate ernstig bevonden dat hem redelijkerwijze de toegang tot het beroep van privé-detective kon worden geweigerd.

22. In zijn memorie van wederantwoord handhaaft de verzoeker het middel.

Beoordeling

23. Zoals gesteld bij de beoordeling van het derde middel, beschikt de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 3, § 4, van de wet van 19 juli 1991 over een appreciatiebevoegdheid betreffende de door de detective gepleegde feiten 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.

De woorden "zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling" doen er van blijken dat de situatie waarbij de rechter de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling heeft toegekend, op zich geen beletsel vormt opdat de minister de betrokken feiten bij de beoordeling van de beroepsuitoefeningsvoorwaarden van detective in aanmerking neemt en op grond van die feiten de vernieuwing van de vergunning weigert. Te dezen bevat de bestreden beslissing een zeer omstandige verantwoording waarin de verwerende partij aangeeft waarom zij zich niet "gehouden" voelt door eenzelfde "bezorgdheid" die de rechter aan de dag legde bij het verlenen van de opschorting.

Voorts wijzen de gegevens van het dossier uit dat de procedure tot weigering van de vergunning aan de verzoeker niet werd gestart naar aanleiding van de foutieve vermelding van het vonnis van de correctionele rechtbank als een "veroordeling" op het bij zijn aanvraag gevoegde uittreksel uit het strafregister. Het vonnis en het strafdossier werden door de verwerende partij opgevraagd ten gevolge van de vermelding ervan in de bijlage bij het advies van de procureur des Konings te Gent.

Tegen de verzoeker worden in de bestreden beslissing verscheidene inbreuken in aanmerking genomen, namelijk :

- dat hij "in het kader van de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten als privé-detective, via een contactpersoon bij de Staatsveiligheid, op regelmatige basis rijksregistergegevens heeft bemachtigd, die vervolgens, tegen betaling, werden doorgegeven aan de klant";
- "dat op deze wijze ook andere gegevens werden bekomen, zoals inschrijving DIV die bij een bepaalde nummerplaat hoorde; dat in sommige gevallen het inwinnen van deze informatie de enige activiteit was die door (hem) als privé-detective in een bepaalde zaak werd gesteld en waarvoor een vaste bijdrage van 50 euro werd gevraagd";
- "dat in dergelijke gevallen ook geen voorafgaandelijke overeenkomst, noch een contract werd opgesteld in de zin van de voornoemde wet van 19 juli 1991";
- dat "activiteiten in het zwart werden verricht".

Inzonderheid tilt de verwerende partij zwaar aan het feit dat de verzoeker privacygevoelige en niet vrij toegankelijke persoonsgebonden informatie in de uitoefening van een detectiveopdracht vergaarde en erin handel dreef, terwijl de wetgever, voor wie in een democratische rechtsstaat het respect voor de privacy en de grondrechten van de burgers tot de hoofdbekommernissen behoort, juist "ten eerste beducht was voor de informatievergaring door privé-detectives omdat het vergaren van informatie tot hun kernactiviteiten (behoort) en dit bovendien op professionele (gewoonlijk) en commerciële basis gebeurt (tegen betaling door de opdrachtgever)". Net daarom, brengt de verwerende partij in de beslissing in herinnering, "teneinde de personen die het voorwerp uitmaken van een onderzoek door een privé-detective te behoeden voor ongeoorloofde schendingen van hun democratische grondrechten en privacy, (dat) de wetgever het noodzakelijk achtte de privé-detectives aan bijkomende, specifieke regelgeving te onderwerpen die stringente uitoefeningsvoorwaarden oplegt en de middelen en methodes die zij kunnen aanwenden strikt beperkt".

Bovendien gaat het niet om eenmalige feiten : de gewraakte praktijk deed zich niet alleen voor naar aanleiding van de zaak P.; ook in andere gevallen heeft de verzoeker via zijn contactpersoon bij de Veiligheid van de Staat informatie opgevraagd uit het rijksregister en van de dienst Wegverkeer. In de beslissing is er dan ook sprake van dat de verzoeker "systematisch een aantal uitoefeningsvereisten die de wetgever essentieel achtte, niet heeft nageleefd" en wordt benadrukt dat de feiten "des te zwaarder wegen in het licht van het recurrente karakter van de feiten".

Zelfs indien het afwegingsproces van de minister zou getuigen van strengheid, volgt daaruit niet dat het redelijkheidsbeginsel werd geschonden. Een strenge invulling van de beoordelingsvrijheid staat immers niet per se gelijk met de kennelijk onredelijke uitoefening ervan.

Gelet op wat voorafgaat neemt de Raad van State niet aan dat de beslissing tot weigering aan de verzoeker van de vernieuwing van de vergunning de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat - de ernstige gevolgen die ze voor de verzoeker kan meebrengen ten spijt.

Het vijfde middel is ongegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

24. In een zesde middel roept de verzoeker de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de motiveringsplicht. Hij betoogt dat de besluitvorming van de verwerende partij onzorgvuldig was, aangezien het dossier bij de FOD Binnenlandse Zaken waarvan hij een kopie heeft gekregen verscheidene vertrouwelijke stukken bevat, onder meer een vonnis van de politierechtbank te Halle van 24 mei 2006 en de conclusies van een advocaat, die

geen betrekking hebben op zijn zaak. De verzoeker stelt dat deze stukken blijkbaar een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van zijn aanvraag.

25. De verwerende partij antwoordt dat aan de verzoeker integraal inzage werd gegeven van alle stukken die door het parket werden overgemaakt. Zij wijst elke verantwoordelijkheid af voor de aanwezigheid in het dossier van stukken die geen betrekking zouden hebben op de verzoeker. Voorts beklemtoont de verwerende partij dat de bestreden beslissing enkel gebaseerd is op feiten die de verzoeker betreffen en dat de stukken die daar geen uitstaans mee hebben geen rol hebben gespeeld bij de besluitvorming.

26. In zijn memorie van wederantwoord handhaaft de verzoeker het middel.

Beoordeling

27. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt dat de stukken die geen betrekking hebben op de verzoeker en die door het parket blijkbaar bij vergissing samen met het strafdossier van de verzoeker aan de verwerende partij zijn bezorgd, enige rol hebben gespeeld in de besluitvorming.

Het zesde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker 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 dertien oktober 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