

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.317 van 19 januari 2012
in de zaak A. 196.772/VII-38.097**

In zake : Karim BOULAHTARI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Victor Van Aelst en Els Gauquie
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Amerikalei 29
 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 14 juni 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van
15 april 2010 waarbij aan de verzoeker de identificatiekaart voor het uitoefenen
van de functie van bewakingsagent wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partij 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 22 december 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nick Verstraete, die loco advocaat Victor Van Aelst verschijnt voor de verzoeker, en attaché Ellen Stook, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont 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 wenst als bewakingsagent in dienst te treden bij de vergunde bewakingsonderneming NV Seris Security. Op 20 januari 2009 dient de bewakingsonderneming voor de verzoeker een aanvraag in voor het verkrijgen van een identiteitskaart.

3.2. Het verslag van het veiligheidsonderzoek van 24 juli 2009 maakt melding van een proces-verbaal van 11 juli 2006 wegens intrafamiliaal geweld, alsook van een proces-verbaal van 22 februari 2002 wegens ongewapende weerspanning tegen politieagenten. Geen van de lastens verzoeker vastgestelde feiten heeft tot een strafrechtelijke veroordeling geleid.

3.3. Op 4 augustus 2009 concludeert de Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden dat de verzoeker niet aan de veiligheidsvoorwaarden van de bewakingswet voldoet en adviseert zij de procedure tot weigering van de afgifte van een identificatiekaart aan te vatten.

3.4. Met een aangetekende brief van 21 augustus 2009 wordt aan de verzoeker meegedeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken overweegt de gevraagde identificatiekaart te weigeren.

3.5. Op 1 oktober 2009 dient de verzoeker zijn verweermiddelen in.

3.6. Met de bestreden beslissing van 15 april 2010 weigert de minister van Binnenlandse Zaken de gevraagde identificatiekaart. De weigeringsbeslissing steunt op de volgende motieven :

“Overwegende dat onderhavige beslissing gebaseerd is op volgende processen-verbaal die u ten laste worden gelegd:

Proces-verbaal n° AN.43.LB.078277/2006 inzake intrafamiliaal geweld

(...)

Proces-verbaal n° AN.41.23.015617/2002 inzake ongewapende weerspanningheid

(...)

Overwegende dat deze feiten vaststaan aangezien ze door verbalisanten werden vastgesteld.

(...)

Overwegende dat de 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.

Overwegende dat men van een persoon die de functie van bewakingsagent wenst uit te oefenen mag verwachten dat hij het nodige respect opbrengt voor officiële instanties wiens taak eruit bestaat de openbare orde te handhaven; dat echter uit het geheel van bovenvermelde feiten blijkt dat u dit respect geenszins kan opbrengen.

(...)

In uw verweer stelt u dat deze feiten dateren van 7 jaar geleden alsook dat dit proces-verbaal werd geklasseerd wegens 'afwezigheid van voorgaanden'. Sindsdien heeft u zich voorbeeldig gedragen en kan men zich hier dus niet meer op baseren om de identificatiekaart te weigeren zonder het proportionaliteitsbeginsel te schenden.

(...)

Echter, overwegende dat, voor wat betreft de door u aangehaalde elementen

in uw verweer, het zo is dat u in 2006 opnieuw een proces-verbaal ten laste werd gelegd waarbij u wederom op ernstige wijze in aanvaring bent gekomen met de politie; dat voorgaande feiten bijgevolg in het licht dienen gezien te worden van deze nieuwe feiten.

Het is inderdaad juist dat de feiten van 2002 op zich mogelijks niet voldoende zijn om tot een negatief besluit te komen, rekening houdend met hun anciënniteit. Uit de laatst opgesomde feiten van 2006 blijkt echter dat, in tegenstelling tot hetgeen u beweert, u zich sindsdien geenszins 'voorbeeldig heeft gedragen'.

De feiten van 7 jaar geleden worden dan ook opnieuw relevant door deze recentere feiten aangezien uit het geheel van de tenlasteleggingen blijkt dat uw ingesteldheid ten aanzien van de politionele diensten, volledig verkeerd is.

Overwegende dat u in het ene geval geen gevolg heeft willen geven aan het nochtans eenvoudig verzoek van de politie om uw identiteitskaart te tonen en u daarna zelfs fysiek geweld heeft gebruikt ten aanzien van de interveniërende inspecteurs. U was zelfs zodanig buiten uw zinnen dat men u met gebruik van dwang in een cel heeft moeten opsluiten teneinde u te kunnen kalmeren.

Overwegende dat u in het andere geval de toegang heeft willen versperren van de politieagenten die een persoon in gevaar ter hulp wilden snellen en u vervolgens zelf bent gevlucht van de politie.

Overwegende dat deze uitermate vijandige en arrogante houding ten aanzien van de politie bijgevolg niet één keer maar op verschillende ogenblikken werd vastgesteld; dat er in casu dan ook nog moeilijk sprake kan zijn van een geïsoleerd geval aangezien het uw hele houding ten aanzien van het openbaar gezag is die ernstige vragen oproept.

(...)

Overwegende dat uit deze feiten blijkt dat uw persoonlijk profiel niet overeenstemt met het gewenste profiel van een bewakingsagent, niet in het minste omdat u kennelijk niet over de gevraagde integriteit beschikt om tewerkgesteld te kunnen worden in de delicate sector van de private en bijzondere veiligheid; dat met integriteit wordt bedoeld dat men adequaat en zorgvuldig handelt, met inachtneming van zijn verantwoordelijkheden en de geldende regels.

Overwegende dat uit de feiten van 2006 tevens blijkt dat u ernstige fysieke agressie heeft gebruikt ten aanzien van een andere persoon. Het gegeven dat het slachtoffer uw eigen zus betrof doet uiteraard geen enkele afbreuk van de zwaarwichtigheid van de feiten.

(...)

Overwegende dat het de uitdrukkelijke wil is van de wetgever dat men bij de uitoefening van dergelijk delicate activiteiten als deze van bewaking op een preventieve manier te werk gaat en een conflict benadert vanuit een psychologische hoek eerder dan zijn toevlucht te nemen tot geweld.

(...)

Overwegende dat uit voorgaand incidenten blijkt dat u over een explosief karakter beschikt en al te snel uw toevlucht zoekt tot geweld.

(...)"

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel roept de verzoeker de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat op de overheid de verplichting rust om op een zorgvuldige wijze beslissingen te nemen, de beslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden en de motivering ervan afdoende moet zijn, terwijl de bestreden beslissing enkel gestoeld is op twee processen-verbaal van 2002 en 2006.

Het middel wordt in het verzoekschrift als volgt toegelicht :

"12. Volgens de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen dienen eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Die motivering dient 'afdoende' te zijn.

13. Verwerende partij stelt dat verzoeker niet aan de voorwaarden voldoet zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, 8° van de Wet van 10 april 1990. Dit artikel stelt dat de personen die een uitvoerende functie uitoefenen in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst moeten voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden, noodzakelijk voor de uit te oefenen bewakingsactiviteiten, en geen feiten mogen hebben gepleegd 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 uitmaken.

14. Overeenkomstig artikel 7 § 1 bis van diezelfde wet wordt dit gewenste profiel gekenmerkt door het bezitten van: 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, en 4° de afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu.

15. Verwerende partij zegt haar negatieve beslissing te baseren op twee processen-verbaal die in het verleden zijn opgesteld tegen verzoekende partij.

Het ene pv dateert van 2002 en het andere van 2006.

16. Geen van beide incidenten hebben geleid tot een strafrechtelijke vervolging, doch waren geïsoleerde feiten.

17. Zoals gesteld in een arrest van de Raad van State dd. 30.12.1993 nr. 45.548 kan de Minister van Binnenlandse Zaken, discretionair oordelend, de vergunning tot uitoefenen van het beroep van privé-detective weigeren aan aanvragers die niet veroordeeld werden tot één van de straffen vermeld in art. 3, 1°, W 19 juli 1991. De weigering moet dan echter bijzonder ernstig gestaafd zijn, derwijze dat aanvaard kan worden dat de minister in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de betrokkene even streng behandeld moet worden als had hij een veroordeling als bepaald in de wet opgelopen.

18. In een arrest van de Raad van State dd. 22 maart 1994 nr. 46.575 wordt geoordeeld dat de Minister zijn discretionaire bevoegdheid niet in redelijkheid heeft uitgeoefend door de verwijzingsbeschikking naar de correctionele rechtbank zwaar genoeg te bevinden om de vergunning vooralsnog te weigeren.

19. In een ander arrest dd. 31 mei 1995 nr. 53.472 oordeelt de Raad van State dat men op grond van een tekst van een Procureur des Konings waarin staat dat verzoeker het voorwerp heeft uitgemaakt van een strafonderzoek wegens mogelijke afpersing en dat dit zonder gevolg geklasseerd werd onder andere aangetoond heeft dat betrokkene dreigend optrad tegen niet-betalers en hij het recht in eigen handen nam, voor bewezen houdt wat erin 'aangetoond' wordt. Dit valt bezwaarlijk te verzoenen met het begrip rechtsstaat, aldus de Raad van State.

20. In casu is bij verzoeker hetzelfde gebeurd. Verwerende partij beroept zich op twee oude processen-verbaal om te oordelen dat vermoed kan worden hij zijn toevlucht zal nemen tot geweld in delicate situaties.

21. Verwerende partij neemt eveneens in haar motivering op 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.

22. Verzoeker wenst op te merken dat deze feiten zich respectievelijk 4 en 8 jaar geleden hebben afgespeeld, dus lang voor hij een betrekking als beveiligingsagent ambieerde. Hij heeft dus nooit in de uitoefening van de functie als bewakingsagent de regels overtreden.

23. De verwerende partij leidt uit beide processen-verbaal af dat er twijfel bestaat of een persoon die in het verleden zijn toevlucht nam tot geweld, meerbepaald slagen en verwondingen, toegebracht, nu over de vereiste ingesteldheid beschikt om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, hetgeen inhoudt dat hij in alle gevallen de nodige zelfbeheersing aan de dag moet leggen.

24. Dat twijfel niet aangenomen kan worden als een afdoende motivering."

5. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing voldoende wordt gemotiveerd waarom er rekening wordt gehouden met processen-verbaal die niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid, dat

de genomen beslissing ernstig wordt gestaafd en past binnen de redelijkheid, dat zij zich heeft gebaseerd op feiten die voldoende vaststaan door de vaststelling ervan in een proces-verbaal, dat de bestreden beslissing derhalve geenszins berust op twijfel maar op vaststaande feiten op grond waarvan werd geoordeeld dat de verzoekende partij niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen en dat de omstandigheid dat de feiten niet werden gepleegd tijdens de uitoefening van een bewakingsactiviteit daarbij niet relevant is.

Bij zijn memorie van wederantwoord voegt de verzoeker een verslag van de inspecteur-kwartieragent bij de lokale politie te Antwerpen waarin wordt verklaard dat hij een normaal sociaal leven leidt en in de buurt gekend is als een vriendelijk en minzaam persoon.

Beoordeling

6. Op grond van artikel 2 van de motiveringswet moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Luidens artikel 3 van dezelfde wet 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.

Luidens artikel 6, eerste lid, 8°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna : 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, 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 wordt geweigerd 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 bewakingswet - "zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling" er van blijken dat de minister bij de beoordeling van verzoekers morele en professionele betrouwbaarheid voor een uitvoerende functie in een bewakingsonderneming, rekening mocht houden met feiten die niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid.

Te dezen heeft de verwerende partij het gemis aan het wettelijk vereiste profiel afgeleid uit feiten van ongewapende weerspanning en intrafamiliaal geweld die respectievelijk zijn vastgesteld in een proces-verbaal van 22 februari 2002 (nr. AN.41.23.015617/02) en van 11 juli 2006 (nr. AN.43.LB.078277/06). Het betreft concrete feiten die zijn vastgesteld in een proces-verbaal van de lokale politie te Antwerpen. Het bestaan ervan wordt ten andere ook niet ontkend door de verzoeker. Aangezien de feitenvinding correct is, wordt geen onzorgvuldigheid bij de besluitvorming van de verwerende partij aangenomen.

De in aanmerking genomen feiten dateren van 2002 en 2006. De in 2006 vastgestelde feiten van intrafamiliaal geweld maken de weerspanning uit 2002 niet achterhaald. De minister heeft terecht met de beide feiten rekening

kunnen houden om aan de verzoeker een "algemene ingesteldheid" toe te schrijven die niet strookt met het door de wetgever gewenste profiel van personen die werkzaam zijn in de bewakingssector.

Artikel 6, eerste lid, 8°, van de bewakingswet verleent aan de minister van Binnenlandse Zaken een ruime discretionaire appreciatievrijheid. Door aan de verzoeker de identificatiekaart te weigeren op grond van de in de bestreden beslissing vermelde motieven, heeft de minister de grenzen van de redelijkheid van de haar toegemeten beoordelingsbevoegdheid niet overschreden. De omstandigheid dat de feiten kaderen in het privé-leven van de verzoeker, brengt niet mee dat de weigering van de identificatiekaart onredelijk is, temeer omdat de desbetreffende voorwaarden van de bewakingswet te beschouwen zijn als prohibitief voor tewerkstelling in de bewakingssector. De waardering die de kwartieragent voor de verzoeker uitspreekt, toont niet aan dat de verwerende partij de specifiek in aanmerking genomen feiten onzorgvuldig of foutief heeft beoordeeld, en dat zij de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan door in de vastgestelde feiten het bewijs te vinden dat de verzoeker niet voldoet aan de beroepsuitoefeningsvoorwaarden van de bewakingswet en onvoldoende moreel en professioneel betrouwbaar kan worden geacht om bewakingstaken te mogen uitvoeren.

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 correct, duidelijk en afdoende.

Het 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 negentien januari tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin