

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.235 van 20 december 2017
in de zaak A. 221.008/XIV-37.267**

In zake: Guido VAN HEMELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Georges Reniers
kantoor houdend te 3010 Leuven
Kortrijksestraat 178
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Derveaux
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemachtigde van de minister van Justitie van 17 oktober 2016 inzake het beroep van verzoeker tegen de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 21 januari 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het

besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2017.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Georges Renier, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Hendrik Lemmens, die *loco* advocaat Bernard Derveaux verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Verzoeker is houder van verschillende vergunningen voor het voorhanden hebben van vuurwapens.

3.2. Op 21 januari 2011 schorst de gouverneur van de provincie Antwerpen verzoekers wapenvergunningen alsook het recht om vuurwapens voorhanden te houden voor de duur van één jaar. Artikel 2 van deze beslissing bepaalt dat de aanvraag tot vernieuwing van de vergunningen wordt ingewilligd na het verstrijken van de schorsingsperiode.

3.3. De gemachtigde van de minister van Justitie verwerpt op 15 januari 2013 verzoekers beroep tegen de voormelde beslissing van de gouverneur.

Op 14 juni 2016 vernietigt de Raad van State die beslissing bij arrest nr. 235.047.

3.4. Op 17 oktober 2016 wordt verzoekers beroep deels ingewilligd door de gemachtigde van de minister van Justitie op de volgende gronden:

“[...]”

HUIDIGE BEOORDELING:

Zoals reeds aangehaald kan de gouverneur overeenkomstig art. 11, §1, 2^e lid en/of art. 13, lid van de wapenwet een vergunning en/of het recht om een vuurwapen voorhanden te houden beperken, schorsen of intrekken indien blijkt dat het voorhanden hebben van een vuurwapen de openbare orde kan verstoren.

Of er al dan niet gevaar dreigt voor de openbare orde en veiligheid moet worden aangetoond aan de hand van concrete elementen. Bovendien moet rekening gehouden worden met het principe van de proportionaliteit; zo moeten de aangehaalde elementen voldoende ernstig zijn om een beperking, schorsing of intrekking van een vergunning te rechtvaardigen.

Overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en meer in het bijzonder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, dient elke overheidsbeslissing met individuele strekking zowel materieel als formeel gemotiveerd te worden. Art. 3 van voornoemde wet bepaalt dat de motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de grondslag liggen van de beslissing. Bovendien moeten de motieven die in de beslissing vermeld worden afdoende zijn.

In een bestendige rechtspraak van het Hof van Cassatie wordt het begrip openbare orde omschreven als de waarden welke de essentiële belangen van de staat raken en die in het privaatrecht de juridische grondslag van de economische orde van de maatschappij bepalen.

Het begrip openbare orde moet hier in ruime zin worden geïnterpreteerd, namelijk met inbegrip van de openbare veiligheid, de openbare rust en de openbare gezondheid.

De wapenwet heeft een principieel verbod ingesteld op alle vuurwapens, met uitzondering van een gemotiveerde vergunning. De wapenvergunning (of de toelating tot het voorhanden hebben van vuurwapens) is dus de uitzondering. De wapenwet laat de overheid toe om preventieve maatregelen te nemen om problemen ten aanzien van de openbare orde te vermijden (cf. rechtspraak van de Raad van State, [...]).

Opdat een vergunning of het recht tot het voorhanden hebben van een vuurwapen kan worden ingetrokken, is het niet vereist dat de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord. Het bestaan van feiten en gedragingen die doen vrezen dat het voorhanden hebben van het wapen de openbare orde kan verstoren en die genoegzaam vaststaan, is voldoende (cf. rechtspraak van de Raad van State,

[...]).

Op basis van de in de bestreden beslissing aangehaalde elementen kan worden besloten dat er zich inzake uw algemene moraliteit en persoonlijkheid problemen hebben voorgedaan, en dat er - op het ogenblik waarop de minister van Justitie zijn beslissing heeft genomen - een terechte vrees bestond dat het voorhanden hebben van vergunningsplichtige vuurwapens een potentieel gevaar voor de openbare orde en veiligheid kon inhouden.

Ter motivering werd verwezen naar uw strafblad waarop diverse veroordelingen werden vermeld.

Concreet kon uit deze veroordelingen worden afgeleid dat u diverse inbreuken heeft gepleegd op de verkeerswetgeving, welke toch voornamelijk is gericht op de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid. Tussen 2007 en 2009 werd u tweemaal betrapt op intoxicatie en dronkenschap aan het stuur. Alcoholgebruik in combinatie met het besturen van een voertuig kan desastreuze gevolgen hebben en brengt mensenlevens in gevaar, zowel uw leven als dat van anderen. Of met andere woorden, het besturen van een wagen in dergelijke gesteldheid toont aan dat men niet erg is begaan met de openbare orde en veiligheid.

Het feit dat u op relatief korte termijn meermaals inbreuken heeft gepleegd op regelgeving die net die openbare orde en veiligheid moet garanderen, getuigt niet van een betrouwbare persoonlijkheid. Bovendien wordt in de omzendbrief van 25 oktober 2011 duidelijk gesteld dat het bezit van vuurwapens en het regelmatig gebruiken van alcohol absoluut onverenigbaar is. Daarenboven heeft u getracht om uw verantwoordelijkheid te ontlopen door het weigeren van een alcoholcontrole. Dergelijke houding toont aan dat u niet betrouwbaar bent en geen enkele zin voor verantwoordelijkheid heeft. Het risico dat u inbreuken zou plegen op de wapenwet om uw verantwoordelijkheid te ontlopen kan niet worden uitgesloten.

Bij de huidige beoordeling dient echter ook rekening gehouden te worden met de actuele stand van zaken. De lokale politie en de procureur des Konings hebben te kennen gegeven dat er zich sedert het advies van 4 juli 2011 geen nieuwe feitelijkheden hebben voorgedaan, en dat er geen nieuwe elementen ten laste van uw persoon gekend zijn.

Rekening houdend met alle aanwezige elementen is de minister van Justitie thans van mening dat de intrekking van uw recht om vuurwapens voorhanden te hebben kan worden omgezet naar een schorsing van uw recht tot het voorhanden hebben van uw vuurwapens.

Wat betreft de termijn van de schorsing:

Gezien de reeds verlopen termijn sedert de initiële beslissing van de gouverneur van Antwerpen en het uitblijven van nieuwe belastende elementen, kan de schorsingsperiode een einde nemen vanaf de datum van voorliggend besluit.

Concreet betekent dit dat u, van zodra u opnieuw in het bezit bent van een geldig jachtverlof, uw vuurwapens die nuttig zijn voor de jacht opnieuw voorhanden mag houden in het kader van de beoefening van de jacht.”

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de Motiveringswet van 29 juli 1991”, omdat de bestreden beslissing “*in casu* niet voldoet aan de gestelde motiveringsvoorwaarden en dat de beweerdelijke motivering dan ook de rechtens vereiste feitelijke grondslag mist.”

Volgens verzoeker beperkt de bestreden beslissing zich tot het aanhalen van zijn strafrechtelijke veroordelingen wegens inbreuken op de verkeerswetgeving, die te maken hadden met alcoholgebruik in combinatie met het besturen van een voertuig en die zouden getuigen van een niet-betrouwbare persoonlijkheid in zijn hoofd. Verzoeker betoogt dat de bestreden beslissing een kringredenering maakt door in algemene zin te stellen dat een persoon als verzoeker, geen vuurwapens meer zou mogen voorhanden hebben terwijl nergens de gehanteerde criteria worden aangegeven die bepalen of de openbare orde al dan niet gevaar loopt. De redenering in de bestreden beslissing komt er voorts in essentie op neer dat elke persoon die een met alcoholgebruik gerelateerde verkeersinbreuk heeft begaan zonder onderscheid des persoons niet meer in aanmerking kan komen om nog een vergunning tot het voorhanden hebben van vuurwapens te verkrijgen of te behouden, aldus verzoeker. De artikelen 11, § 1, tweede lid, en 13, eerste lid, van de wapenwet laten volgens verzoeker dergelijke redenering niet toe en vereisen dat het gevaar dat de openbare orde zou lopen mocht de betrokkene nog verder vuurwapens in zijn bezit mogen houden, bewezen dient te zijn. Te dezen zijn volgens verzoeker de lastens hem aangevoerde feiten volkomen vreemd aan zijn wapenbezit. Concreet had de bestreden beslissing in het voorliggende geval niet alleen dienen te vermelden “dat” de openbare orde gevaar kan lopen, doch zij had ook moeten motiveren “waarom” de openbare orde gevaar kan lopen. Uit de bestreden beslissing blijkt hoegenaamd niet “waarom” de openbare orde gevaar zou lopen indien de wapenvergunning niet zou worden

ingetrokken. Uit de wapenwet blijkt overigens duidelijk dat enkel tot intrekking of de schorsing van een vergunning kan worden overgegaan op grond van bestaande en concrete elementen die betrekking hebben op de betrokken persoon en die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en onderzocht. Welnu, *in casu* wordt geen enkel feitelijk gegeven, of een betreffende de persoon en de persoonlijkheid van verzoeker karakteristiek element aangehaald, laat staan dat ter zake enig onderzoek zou zijn gebeurd. Verzoeker acht het daarbij kenschetsend dat er enkel een uittreksel uit het strafregister wordt bijgebracht maar geen kopies van de aangehaalde vonnissen of van de strafdossiers. Hij wijst tevens op het recente onderzoek door de lokale politie dat uitwijst dat er sedert het vorige advies van de procureur des Konings van 4 juli 2011 geen nieuwe feiten of nieuwe bezwarende elementen betreffende verzoeker te melden zijn. Niettemin beslist de minister van Justitie tot schorsing van zijn recht tot het voorhanden hebben van vuurwapens in identieke termen en met dezelfde motivering als de - vernietigde - beslissing van 15 januari 2013.

5. De verwerende partij antwoordt, na de regelgeving en de interpretatie ervan te hebben geduid in de rechtspraak en na te hebben gewezen op de in de bestreden beslissing opgenomen feitelijke elementen, dat in de bestreden beslissing wordt gewezen op het alcoholgebruik van verzoeker en bijkomend de weigering om een alcoholcontrole te ondergaan, waardoor wapenbezit in hoofde van verzoeker kan leiden tot een gevaar voor de openbare orde. Volgens de verwerende partij kan verzoeker niet betwisten dat alcoholgebruik achter het stuur niet is toegestaan en de kans op ongevallen en letsels ernstig verhoogt. De persoon die zich toch wenst in het verkeer te begeven na alcoholgebruik, en dit met herhaling in de loop van enkele jaren, neemt volgens de verwerende partij een onaanvaardbare houding aan tegenover de wetgeving en de maatschappij en geeft weinig blijk van verantwoordelijkheidszin vermits hij weet dat zijn concrete daden de maatschappij en de openbare orde in gevaar kunnen brengen. In de bestreden beslissing worden dan ook ernstige vragen gesteld wat het bezit van wapens betreft en het gebruik ervan door verzoeker. Verzoekers stelling dat alleen rekening zou kunnen worden gehouden met feiten waarbij alcoholgebruik werd vastgesteld in

combinatie met het gebruik van wapens, is volgens de verwerende partij onterecht en vindt geen enkele steun in de wet. De verwerende partij wijst op het advies van de procureur des Konings van 25 augustus 2011 dat concreet verwees naar verzoekers strafblad en de twee veroordelingen van 2007 en 2009. Daarbij stelde de procureur des Konings dat de beide veroordelingen wijzen “op het feit dat [verzoeker] regelmatig wat diep in het glas kijkt” en in die omstandigheden blijkt dat het voorhanden hebben van wapens de openbare orde kan verstoren. De verwerende partij besluit dat op basis van deze, door verzoeker niet betwiste, vaststellingen, een verder onderzoek naar de moraliteit of persoonlijkheid van verzoeker niet noodzakelijk was, dat de motivering van de bestreden beslissing afdoende duidelijk is en dat de elementen ten laste zorgvuldig werden verzameld op grond van objectieve en niet tegengesproken gegevens.

Beoordeling

6. Uit de uiteenzetting van het middel kan worden afgeleid dat verzoeker de schending van de materiële motiveringsplicht aanvoert, zodat het middel dan ook vanuit dit oogpunt wordt onderzocht.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Ter beoordeling van deze grief moet ook worden gewezen op artikel 30, eerste lid, van de wapenwet, dat luidt:

“Beroep staat open bij de minister van Justitie of bij zijn gemachtigde in geval van het ontbreken van een beslissing van de gouverneur binnen de in artikel 31 bedoelde termijnen, of tegen de beslissingen van de gouverneur tot weigering, beperking, schorsing of intrekking van een erkenning, een vergunning of een recht, behalve tegen beslissingen inzake onontvankelijke aanvragen.

Dit voorschrift bepaalt een georganiseerd administratief beroep bij de minister van Justitie of bij zijn gemachtigde tegen het in de voormelde bepaling opgesomde stilzitten of opgesomde beslissingen van de gouverneur (Cf. GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, punt B.60.1). Door de devolutieve werking van het georganiseerd beroep verwerft de beroepsinstantie op grond van deze bepaling de beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de gouverneur. Aangezien op grond van de artikelen 11, § 1, tweede lid, en 13, eerste lid, van de wapenwet, de gouverneur bevoegd voor de verblijfplaats van de betrokkene, de vergunning of het recht om een wapen voorhanden te hebben, kan beperken, schorsen of intrekken, indien blijkt dat dit voorhanden hebben de openbare orde kan verstoren, beschikt de minister of zijn gemachtigde aldus op grond van de devolutieve werking van het beroep, over dezelfde beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de gouverneur.

Geconcretiseerd op het voorliggende beroep, impliceert het voormelde materiële motiveringsbeginsel aldus dat de bestreden beslissing moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte verantwoorden dat het voorhanden hebben van een wapen de openbare orde kan verstoren.

De wapenwet bepaalt niet op grond van welke feiten, noch op welke criteria, de mogelijke verstoring van de openbare orde moet worden beoordeeld. De beroepsinstantie beschikt te dezen over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om desgevraagd zelf een beoordeling te maken van de vraag of het voorhanden hebben van een wapen de openbare orde kan verstoren. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan overeenkomstig de voormelde wettelijke bepalingen binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

7. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra* punt 3.4). Hieruit blijkt dat het besluit dat het voorhanden hebben van vuurwapens door verzoeker de openbare orde kan verstoren, enkel steunt op gevolgtrekkingen die de verwerende partij afleidt uit de drie veroordelingen inzake inbreuken op de verkeerswetgeving die zijn vermeld op de kopie van verzoekers strafblad en die dateren van respectievelijk 10 januari 2005, 21 februari 2007 en 25 maart 2009. Uit het “op relatief korte termijn” meermaals inbreuken plegen op de verkeerswetgeving die “net die openbare orde en veiligheid moet garanderen” leidt de verwerende partij immers af dat verzoekers houding aantoont dat hij niet betrouwbaar is, geen enkele zin voor verantwoordelijkheid heeft en dat “[h]et risico dat [verzoeker] inbreuken zou plegen op de wapenwet om [zijn] verantwoordelijkheid te ontlopen” niet kan worden uitgesloten.

Los van de vraag of te dezen de feiten waarop de drie veroordelingen steunen voldoende recent zijn om in rechte bij de beoordeling te mogen worden betrokken, – op het ogenblik waarop de thans bestreden beslissing is genomen dateert de recentste veroordeling van 25 maart 2009 - is in het arrest nr. 235.047 van 14 juni 2016 waarbij de eerdergenoemde beslissing van de gemachtigde van de minister van Justitie van 15 januari 2013 werd vernietigd (zie *supra*, punt 3.3.), met gezag van gewijsde vastgesteld dat die enkel betrekking hebben op feiten waarvan niet wordt betwist dat ze te dezen volkomen vreemd zijn aan het wapenbezit van verzoeker. Hoewel de verwerende partij in beginsel bij de

beoordeling van het gevaar dat iemands wapenbezit voor de openbare orde en veiligheid kan opleveren, mag rekening houden met feiten en gedragingen die niets te maken hebben met het wapenbezit, mag zij niettemin zonder nader en individueel onderzoek van de relevantie ervan, niet uit het louter gegeven dat een verzoeker dergelijke feiten en gedragingen heeft gepleegd, besluiten dat verzoekers wapenbezit een gevaar zou kunnen betekenen voor de openbare orde en veiligheid.

Uit wat voorafgaat en anders dan hoe de bestreden beslissing het ziet, volgt aldus dat het enkele feit dat verzoeker “op relatief korte termijn meermaals inbreuken heeft gepleegd op regelgeving die net die openbare orde en veiligheid moet garanderen”, op zich geen afdoend motief vormt voor het feit dat het wapenbezit van verzoeker een gevaar kan opleveren voor de openbare orde. Het komt immers, zoals gesteld, aan de verwerende partij toe om op grond van een nader en individueel onderzoek van de relevantie van die inbreuken - die voorts betrekking hebben op feiten en gedragingen die niets te maken hebben met het voorhanden hebben van vuurwapens - aannemelijk te maken dat in de gegeven omstandigheden de betrokken verkeersinbreuken doen blijken dat het voorhanden hebben door verzoeker van vuurwapens de openbare orde kan verstoren.

Door te dezen in algemene zin en in algemene bewoordingen te concluderen dat uit die aan het voorhanden hebben van vuurwapens vreemde inbreuken op de verkeerswetgeving die “op relatief korte termijn” zijn gepleegd, blijkt dat verzoeker aldus getuigt van een onbetrouwbare persoonlijkheid en houding - zodat zijn wapenbezit aldus een gevaar kan opleveren voor de openbare orde - beperkt de verwerende partij zich tot algemeenheden, voorafnames en veronderstellingen die geen steun vinden in het administratief dossier en die niet doen blijken van een nader en individueel onderzoek in hoofde van verzoeker van de relevantie van de veroordelingen voor verkeersinbreuken voor de beoordeling van het gevaar voor de openbare orde. Die vaststelling klemmt bovendien te dezen des te meer nu uit de door de verwerende partij op eigen initiatief ingewonnen adviezen blijkt dat er sinds het advies van de procureur des Konings van 4 juli 2011

zich geen nieuwe feitelijkheden hebben voorgedaan en dat er geen nieuwe elementen ten laste van verzoeker zijn.

Uit wat voorafgaat volgt aldus dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet op correcte wijze de relevantie heeft beoordeeld van de (voor het overige niet-betwiste) verkeersinbreuken voor het gevaar van de verstoring van de openbare orde indien verzoeker wapens voorhanden heeft. Aldus blijkt niet dat de motieven waarop de bestreden beslissing steunt, in rechte verantwoorden dat het voorhanden hebben van een wapen in hoofde van verzoeker, de openbare orde kan verstoren.

8. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

Het auditoraat heeft terecht gemeend dat de zaak met korte debatten een oplossing kan krijgen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de minister van Justitie van 17 oktober 2016 inzake het beroep van verzoeker tegen het besluit van de provinciegouverneur van Antwerpen van 21 januari 2011.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques