

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.615 van 30 januari 2018
in de zaak A. 224.263/VII-40.174.**

In zake : de BVBA DMG GUARDS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Surmont en Koen Van den Wyngaert
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 de Merodelei 112
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Butenaerts
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Leopold II-laan 180
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 januari 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 8 januari 2018 waarbij de hernieuwing van de vergunning voor het exploiteren van een bewakingsonderneming wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2018.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van den Wyngaert, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stijn Butenaerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 verzoekende partij is samen met de BVBA DMG Security, de BVBA DMG Solutions en de BVBA DMG Academy een onderdeel van de holding DMG Group.

3.2. Ingevolge besluiten van 7 juni 2012 en 22 april 2014 beschikt de verzoekende partij over een vergunning voor het exploiteren van een bewakingsonderneming met als activiteiten:

- toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen met hond en met inbegrip van statische bewakingsactiviteiten op plaatsen waar er geen andere bewakingsagenten of derden geacht worden aanwezig te zijn en met inbegrip van mobiele bewaking en interventie na alarm;
- bescherming van personen;
- toezicht op en controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen met inbegrip van

winkelinspecteurs en met uitsluiting van bewakingsagenten op werkposten gelegen in een café, bar, kansspelinrichting of dansgelegenheid;

- verrichten van de vaststellingen, die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein, in opdracht van de bevoegde overheid of van de houder van een overheidsconcessie.

3.3. Vanaf 31 oktober 2013 is David De Herdt benoemd tot zaakvoerder van de bewakingsonderneming.

3.4. Bij vonnis van 2 februari 2015 van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Turnhout, wordt David De Herdt veroordeeld tot een geldboete van 49.500 euro, deels met uitstel.

3.5. Op 18 juni 2015 aanvaardt de bijzondere algemene vergadering van de verzoekende partij het ontslag van David De Herdt als zaakzoeker. Hij wordt in die functie vervangen door zijn echtgenote, Els Van Eccelpoel.

3.6. Met een besluit van 7 oktober 2015 trekt de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken de identificatiekaart van David De Herdt als leidinggevende in de bewakingsondernemingen DMG Security en DMG Guards in. Tevens verliest de betrokkene een aantal erkenningen als lesgever en oordeelt de minister dat hij niet meer voldoet aan de voorwaarden om de functie van leidinggevend persoon in een onderneming voor veiligheidsadvies uit te oefenen. Tegen het ministerieel besluit van 7 oktober 2015 heeft David De Herdt een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 217.772/VII-39.551).

3.7. Op dezelfde datum, maar met afzonderlijke ministeriële besluiten, wordt de procedure tot intrekking van de vergunningen van de bewakingsondernemingen DMG Security en DMG Guards stopgezet. In deze besluiten wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de stopzetting van de intrekkingsprocedure herzien kan worden “indien vastgesteld wordt dat de heer

David De Herdt leidinggevende taken zou waarnemen binnen de onderneming”.

3.8. Op 21 februari 2017 dient de verzoekende partij een aanvraag tot hernieuwing van de vergunning in.

3.9. Per aangetekend schrijven van 1 augustus 2017 deelt de Directie Private Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken aan de verzoekende partij mee dat zij over elementen beschikt die op grond van het bepaalde van de artikelen 5, eerste lid, 8°, 7, § 1bis en 15, § 1, van de toenmalige wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, kunnen leiden tot de weigering van de gevraagde vergunning.

3.10. Op 12 september 2017 dient de verzoekende partij een verweerschrift in. Vervolgens wordt Els Van Eccelpoel in haar hoedanigheid van zaakvoerder van de verzoekende partij gehoord op 7 november 2017.

3.11. Met het thans bestreden besluit van 8 januari 2018 weigert de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken de gevraagde hernieuwing van de vergunning voor het exploiteren van een bewakingsonderneming.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering.

5. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over de exceptie zou alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn. Hierna zal blijken dat dit niet het geval is.

V. Onderzoek van de vordering

6. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Ernst van het enige middel

7. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 31, 45, 61, 6°, 64 en 68 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 november 2017 betreffende het verlenen van vergunningen aan ondernemingen voor camerasystemen en de vernieuwing van deze vergunningen, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het evenredigheids-, redelijkheids-, en zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht:

“doordat:

de bestreden beslissing is genomen op basis van zeer onzorgvuldige feitenvorming, partiële en subjectieve appreciatie van diverse feitelijkheden, wars van enige concrete kennis van de verwickelingen en activiteiten op het terrein, met een voortdurende vermenging van inzonderheid de activiteiten van de verzoekende partij enerzijds en die van de bvba DMG Security anderzijds, zonder enige ernst aan de dag te leggen op het vlak van de eindverantwoordelijkheid van de enige zaakvoerder van de verzoekende partij en het nagenoeg smetteloos parcours van de verzoekende partij en dit alles bovendien volledig in strijd met het gunstig advies vanwege het parket van de procureur des Konings te Turnhout,

terwijl:

de verwerende partij te dezen over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, zij in haar vrije appreciatie de genomen beslissing en de keuze die daarin ligt ingebed, moet verantwoorden en in elk geval de feiten uit het administratief dossier op redelijke en correcte wijze moet inschatten en dienaangaande na zorgvuldige afweging van één en ander in het

licht van de concrete omstandigheden van de zaak in haar finaal besluit een afdoende motivering moet opnemen die van aard is de conclusie op pertinente wijze te kunnen schragen en waarbij de genomen beslissing moet steunen op concrete en voldoende vaststaande feiten, niet kennelijk onredelijk mag zijn en in evenredige verhouding moet staan met de feiten en de omstandigheden van de zaak”.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij uiteen dat de bestreden beslissing een voortdurende onterechte vermenging maakt van haar activiteiten en die van DMG Security, dat deze laatste evenwel geen uitstaans heeft met de verzoekende partij, dat in zoverre het gaat om vaststellingen die wel kunnen worden betrokken op haarzelf deze niet het bewijs leveren dat David De Herdt zich heeft ingelaten met leidinggevende activiteiten, dat aan die persoon immers louter uitvoerende en administratieve taken zijn toevertrouwd en dat veel vaststellingen toe te schrijven zijn aan een verkeerde perceptie en vertraging in softwareaanpassingen. Voorts benadrukt de verzoekende partij dat David De Herdt geen enkele functie meer vervult binnen de vennootschappen DMG Security en DMG Guards die enige beslissingsbevoegdheid inhouden en dat hij per 15 augustus 2017 ook binnen de holding DMG Group ontslag heeft genomen als zaakvoerder. Zij vervolgt dat het gunstig advies van de procureur des Konings de verwerende partij verplichtte tot een verscherpte motiveringsplicht en dat de zwaarwichtigheid van de beslissing in kennelijke wanverhouding staat tot de “vaststellingen”. De verzoekende partij besluit dat nergens in de bestreden beslissing kan worden gelezen dat één of meerdere elementen die daarin worden aangevoerd, enige impact hebben op de uitoefening van de bewakingsdiensten.

Beoordeling

8. Artikel 45 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid bepaalt dat “[d]e [bewakings]onderneming [...] en de personen die er de werkelijke leiding van hebben, [...] alle voorzorgsmaatregelen [nemen] en [...] de nodige controles [verrichten] opdat hun personeelsleden of de personen die voor hun rekening werken, in de uitoefening van hun functie, de wetten in het algemeen en deze wet en haar

uitvoeringsbesluiten in het bijzonder zouden naleven”. Artikel 29 van dezelfde wet bepaalt dat “[d]e minister van Binnenlandse Zaken [...] de vergunning, voor alle of voor sommige activiteiten, voor alle plaatsen waar die activiteiten worden uitgeoefend of sommigen ervan, [kan] intrekken wanneer de onderneming [...] de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten niet in acht neemt of activiteiten uitoefent die onverenigbaar zijn met de openbare orde of de inwendige of de uitwendige veiligheid van de Staat of wanneer gebreken werden vastgesteld in de controle die door de onderneming [...] wordt uitgeoefend op de naleving van de bepalingen van deze wet door haar personeelsleden of de personen die voor haar rekening werken”.

Overeenkomstig artikel 61, 6°, van dezelfde wet moeten onder meer de personen die de werkelijke leiding hebben in een bewakingsonderneming, beantwoorden aan het profiel zoals bedoeld in artikel 64 van de wet.

Dit profiel is overeenkomstig voornoemd artikel gekenmerkt door:

- “1° respect voor de grondrechten en de rechten van de medeburgers;
- 2° integriteit, loyaliteit en discretie;
- 3° een incasservermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden en het vermogen om zich daarbij te beheersen;
- 4° afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu;
- 5° respect voor de democratische waarden;
- 6° de afwezigheid van risico voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde”.

9. Ingevolge het besluit van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 7 oktober 2015 is David De Herdt uitgesloten van de uitoefening van een leidinggevende functie binnen de bewakingssector. De bestreden beslissing steunt op de overtuiging dat deze persoon, met medeweten van de huidige zaakvoerder van de verzoekende partij, zich desondanks “de voorbije twee jaar [...] als leidinggevend persoon heeft opgesteld” zowel “ten opzichte van (potentiële) klanten, de eigen bewakingsagenten, als de controlerende instanties”. De verwerende partij is tot die overtuiging gekomen op grond van

verscheidene feitelijke vaststellingen: (a) het beantwoorden door David De Herdt van een aan Els Van Eccelpoel gericht e-mailbericht van de lokale politie Antwerpen met vermelding van de functie “Managing Director”, (b) het ondertekenen op 30 oktober 2015 van een bewakingsovereenkomst in de hoedanigheid van zaakvoerder van de BVBA DMG Security, (c) het bestaan van twee bewakingsovereenkomsten van 31 oktober 2015 waarin wordt vermeld dat de BVBA DMG Security wordt vertegenwoordigd door “zaakvoerder De Herdt David”, (d) het optreden als leidinggevend persoon tijdens het Daydream Festival te Lommel op 16 april 2016, (e) de persoonlijke bemoeienis als “verantwoordelijke vertegenwoordiger van de bewakingsonderneming” bij de stopzetting van een bewakingsovereenkomst in 2016, (f) de plaatsing aan de top met vermelding van de functie “Managing Director” op het via de website www.dmg-security.be verspreide organigram, en (g) de verklaring tijdens een verhoor van 15 juni 2016 dat hij zaakvoerder is van de BVBA DMG Guards.

10. Voormelde vaststellingen worden door de verzoekende partij als dusdanig niet betwist. Op het eerste gezicht zijn deze vaststellingen, misschien niet elk apart maar dan toch minstens samen genomen, voldoende consistent en eenduidig om het besluit te schragen dat David De Herdt zich effectief heeft ingelaten met leidinggevende activiteiten in de bewakingsonderneming. Met een eigen minimaliserende lezing van deze feiten toont de verzoekende partij niet aan dat de overtuiging waarop het bestreden besluit is gestoeld uitgaat van onjuiste feiten of het resultaat is van een appreciatie die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

De terechte bedenking van de verzoekende partij dat verscheidene vaststellingen enkel slaan op de bewakingsonderneming DMG Security, doet daar niets aan af. Immers kan de (digitale) verwevenheid van de verschillende rechtspersonen binnen dezelfde groep van bewakingsondernemingen niet veronachtzaamd worden. Bovendien blijkt uit de bestreden beslissing dat David De Herdt tijdens een verhoor van 15 juni 2016 uitdrukkelijk heeft verklaard dat hij zowel zaakvoerder is van de

BVBA DMG Security als van de BVBA DMG Guards. Bij de beoordeling van de naleving van de controleplicht door de officiële zaakvoerder van de verzoekende partij, lijkt het de verwerende partij dan ook niet ten kwade te kunnen worden geduid dat zij ook vaststellingen die betrekking hebben op de BVBA DMG Security mede in rekening heeft gebracht.

De beschouwingen in het verzoekschrift dat Els Van Eccelpoel wel degelijk de BVBA DMG Guards leidt terwijl David De Herdt zijnerzijds alle functies als zaakvoerder heeft neergelegd, laten op het eerste gezicht niet toe de feitelijk onderbouwde overtuiging van de verwerende partij dat Els Van Eccelpoel onmogelijk niet op de hoogte kan zijn geweest van de in randnummer 9 beschreven vaststellingen, af te doen als het resultaat van een onzorgvuldige feitengaring of een appreciatie die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

11. De verzoekende partij maakt dan ook niet met de vereiste ernst aannemelijk dat de verwerende partij onwettig tot de conclusie is gekomen dat het ondanks haar formele waarschuwing op 7 oktober 2015 verder inzetten van een geweigerd leidinggevend persoon, minstens de talmende, passieve houding van de officiële zaakvoerder dienaangaande, laakbaar is en erop wijst dat de zaakvoerder onvoldoende integer is zodat zij niet beantwoordt aan het profiel van een leidinggevend persoon. Evenmin maakt de verzoekende partij aannemelijk dat, los van deze negatieve beoordeling inzake de veiligheidsvoorwaarden in hoofde van Els Van Eccelpoel, de verwerende partij niet tot dezelfde conclusie kon komen om de hernieuwing van de vergunning van de bewakingsonderneming te weigeren omwille van de gebrekkige controle op de naleving van de bepalingen van de wet door haar personeelsleden/personen die voor haar rekening werken overeenkomstig artikel 45 van de wet op de private en bijzondere veiligheid.

12. Een gunstig advies van de procureur des Konings omdat er bij het parket of de politie geen ongunstige informatie gekend is omtrent de vennootschap of zijn zaakvoerder, verzet zich op het eerste gezicht niet tegen een negatieve beoordeling inzake de veiligheidsvoorwaarden in hoofde van de huidige

zaakvoerder van de verzoekende partij omdat zij en de bewakingsonderneming zelf ernstig tekort zijn gekomen in de controle op de naleving van de wet op de private en bijzondere veiligheid.

Het middel is niet ernstig.

13. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig januari tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron