

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.901 van 27 oktober 2022
in de zaak A. 228.775/VII-40.600**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Kristiaan Vandenbussche
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 7 juni 2019 van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken waarbij de toekenning van een identificatiekaart voor activiteiten binnen een onderneming voor alarmsystemen [...] wordt geweigerd”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft op 23 februari 2022 een verslag opgesteld.

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 8 september 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Attaché Dominique Van Dam, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. Op 13 november 2017 dient een vergunde onderneming voor alarmsystemen voor verzoeker een aanvraag in tot het verkrijgen van een identificatiekaart als installateur van alarmsystemen.

3.2. Op 22 december 2017 wordt, met verzoekers instemming, een onderzoek opgestart naar de veiligheidsvoorwaarden, zoals bepaald in de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: de wet van 2 oktober 2017).

3.3. De Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden oordeelt op 14 november 2018 dat verzoeker niet meer aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet en adviseert dat een procedure tot weigering van de hernieuwing van zijn identificatiekaart wordt aangevat.

3.4. Verzoeker wordt bij brief van 10 januari 2019 in kennis gesteld van de hem ten laste gelegde feiten, van de maatregel die wordt overwogen, van

het recht om inzage te nemen in het dossier en van het recht om zijn verweermiddelen in te dienen, wat hij vervolgens doet op 4 februari 2019.

3.5. De hoorzitting vindt plaats op 8 april 2019.

3.6. De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken beslist op 7 juni 2019 dat verzoeker niet meer voldoet aan de voorwaarde gesteld in artikel 61, 6°, van de wet van 2 oktober 2017 aangezien hij niet beschikt over het profiel zoals vereist door artikel 64 van dezelfde wet. De aangevraagde identificatiekaart wordt dienvolgens geweigerd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Verzoek tot behandeling van de zaak met gesloten deuren

4. Verzoeker vraagt om in afwijking van artikel 27, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de terechtzitting te houden met gesloten deuren. Hij wijst erop dat aan de basis van de bestreden beslissing feiten liggen die “de openbare orde en goede zeden in gevaar kunnen brengen”. Bovendien zou hij “zo veel als mogelijk” moeten worden ontzien van “vernedering” en “boetedoening” voor feiten waarvoor hij reeds strafrechtelijk werd veroordeeld.

Beoordeling

5. De omstandigheid dat de bestreden beslissing steunt op feiten die de goede zeden aantasten, wettigt op zich niet dat van het beginsel van de openbaarheid van de terechtzittingen van de Raad van State wordt afgeweken.

Verzoeker maakt niet op grond van bijzondere omstandigheden aannemelijk dat een publieke behandeling van de zaak een gevaar zou opleveren voor het behoud van de goede zeden.

6. Het verzoek wordt afgewezen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

7. In het enige middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 60, 6°, 61, 6°, en 64 van de wet van 2 oktober 2017, van de artikelen 23 en 24 van het Gerechtelijk Wetboek, van het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, van artikel 14 van het Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO), van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), van artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het EVRM, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het zorgvuldigheids-, het evenredigheids-, het redelijkheids-, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, alsook van de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker stelt dat in de bestreden beslissing niet concreet wordt onderbouwd waarom de strafrechtelijke veroordeling die hij heeft opgelopen een voldoende aannemelijk risico meebrengt dat hij bij de uitoefening van zijn functie als onderhoudstechnicus niet op een integere manier zou handelen of de grondrechten van burgers in het gedrang zou brengen. Hij wijst erop dat de feiten die hebben geleid tot de veroordeling in 2009 zich volledig in de privésfeer afspeelden en actueel onvoldoende relevant zijn. Verzoeker beklemtoont dat hij een blanco strafblad heeft en kan rekenen op een lange en uitstekende staat van dienst. De bestreden beslissing negeert voorts zijn schuldinzicht en spijtbetuiging, wat nochtans essentiële aspecten zijn om te beoordelen of hij beschikt over de vereiste integriteit en respect voor de grondrechten van burgers.

Voorts betoogt verzoeker dat de bestreden beslissing ook het *non bis in idem*-beginsel miskent. De strafopschorting van het vonnis van 15 december 2009 houdt in dat de straf niet werd uitgevoerd. Door het nemen van de bestreden beslissing wordt aan hem een administratieve sanctie opgelegd waardoor hij opnieuw wordt gestraft voor dezelfde feiten. De bestreden beslissing miskent daarenboven het gezag van gewijsde van het voormelde vonnis. Daar waar de correctionele rechtbank clementie aan de dag heeft gelegd door de toekenning van

de opschorting van de straf, teneinde zijn professionele toekomst niet in het gedrang te brengen, bewerkstelligt de verwerende partij met de bestreden beslissing precies het tegenovergestelde. Verzoeker meent dat hij door een blijvend goed gedrag als ‘gerehabiliteerd’ zou worden beschouwd.

In het middel wordt daarenboven gesteld dat de bestreden beslissing onredelijk en disproportioneel is in vergelijking met de strafrechtelijke feiten waarvoor hij in 2009 werd veroordeeld, te meer omdat hij schuldinzicht heeft betoond, hij steeds zijn volledige medewerking heeft verleend aan de gevoerde onderzoeken en hij sedertdien nooit meer in aanraking is gekomen met justitie.

Tot slot wijst verzoeker erop dat hij “slechts” onderhoudstechnicus van alarminstallaties is en dat de verwerende partij de identificatiekaart kon beperken tot die activiteiten. Het gaat volgens hem niet op om in algemene termen te stellen dat personen die instaan voor de conceptie, de installatie en het onderhoud van bewakingscamera’s onder toepassing vallen van de wet van 2 oktober 2017.

8. In de memorie van antwoord gaat de verwerende partij puntsgewijs in op de grieven van verzoeker en tracht zij die te weerleggen aan de hand van de betrokken motieven van de bestreden beslissing.

9. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoeker zijn aanvankelijk betoog en voegt hij eraan toe dat de verwerende partij er lijkt op uit te zijn hem in een bijzonder negatief daglicht te plaatsen. Hij verwijst in dit verband naar de samenstelling van het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier en naar de vermelding in de memorie van antwoord van een proces-verbaal van slagen en verwondingen dat zonder gevolg werd geklasseerd. Voorts verklaart verzoeker dat zijn werkgever wel degelijk werd ingelicht over de lopende vernietigingsprocedure en dat zijn arbeidsovereenkomst werd geschorst in afwachting van de uitspraak. Tot slot verwijst verzoeker naar arrest nr. 219.328 van 11 mei 2012 van de Raad van State.

10. Verzoeker gaat in zijn laatste memorie verder in op de feiten die aan de basis liggen van het vonnis van de correctionele rechtbank van 15 december 2009 en hij meent dat het “zeer onredelijk [is] om - tegen de geest van het vonnis van de correctionele rechtbank - te oordelen” dat de identificatiekaart moet worden geweigerd. Met betrekking tot de schending van het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem* benadrukt verzoeker nog dat de straf- en de administratieve procedure in dit geval geen ander doel beogen dan hem te bestraffen, dat de administratieve procedure “in geen geval een voorzienbaar gevolg [is] van de betoegelde gedraging aangezien [hij] juist de gunst van de opschorting kreeg om te vermijden dat hij op professioneel vlak gevolgen zou dragen van de betrokken feiten”, dat hij door de bestreden beslissing opnieuw wordt gestraft en dat de verwerende partij in elk geval geen rekening heeft gehouden met het vonnis van de correctionele rechtbank van 15 december 2009.

Beoordeling

11. Artikel 4, lid 1, van het Protocol nr. 7 bij het EVRM bepaalt:

“Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die staat”.

In dezelfde zin bepaalt artikel 14.7 van het BUPO dat niemand voor een tweede keer mag worden berecht of gestraft “voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken”.

Het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem* heeft dezelfde draagwijdte.

Krachtens dit algemeen rechtsbeginsel, dat aldus onder meer ook is opgenomen in het hiervoor aangehaalde artikel 4, lid 1, van het Protocol nr. 7 en artikel 14.7 van het BUPO, mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds “overeenkomstig de

wet en het procesrecht van elk land” bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbiedt het beginsel *non bis in idem* een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede “misdrijf” voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen (EHRM (Grote kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, punt 82; EHRM 14 januari 2014, *Muslija t. Bosnië en Herzegovina*, punt 33; GwH 3 april 2014, nr. 61/2014, punt B.15.1.; GwH 19 december 2013, nr. 2013/181, punt B.3.1.).

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het aangehaalde algemene rechtsbeginsel, noch de voormelde bepalingen beletten dat een persoon voor hetzelfde feit, enerzijds strafrechtelijk is vervolgd en anderzijds nog het voorwerp uitmaakt van een administratieve procedure als die procedure niet de kenmerken van een “strafrechtelijke procedure” vertoont. Het beginsel *non bis in idem* sluit dan ook niet volledig uit dat, ongeacht de gevolgen die in het kader van de strafrechtelijke vervolging aan bepaalde feiten worden gehecht, voor diezelfde feiten een administratiefrechtelijke procedure wordt aangevat met het oog op het opleggen van maatregelen die voorzien worden in de betrokken reglementering.

Het begrip “strafrechtelijke procedure” van artikel 4, lid 1, van het Protocol nr. 7 moet worden geïnterpreteerd in het licht van de algemene beginselen die het EHRM voor de overeenkomstige begrippen “vervolging” en “straf” in de artikelen 6 en 7 van het EVRM heeft ontwikkeld (EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, punt 52; EHRM 14 januari 2014, *Muslija t. Bosnië en Herzegovina*, punt 25, met verdere verwijzingen).

Volgens die vaste rechtspraak zijn in dat verband drie criteria relevant, gewoonlijk de ‘Engel-criteria’ genoemd: 1) de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, 2) de aard van de inbreuk, en 3) de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (zie in het bijzonder EHRM (Grote Kamer), 8 juni 1976, *Engel e.a. t. Nederland*, punten 80 82 en EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, punt 53). De tweede en

derde criteria zijn alternatief en niet noodzakelijkerwijs cumulatief, zij het dat een cumulatieve benadering mogelijk is indien de analyse van elk criterium afzonderlijk niet toelaat een duidelijke conclusie aan te reiken over de vraag naar het bestaan van een “strafvervolgning” (zie onder meer EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, punt 53; EHRM 14 januari 2014, *Muslija t. Bosnië en Herzegovina*, punt 26, met verdere verwijzingen).

13. Artikel 61, 6°, van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat de personen belast met het uitoefenen van de activiteiten behorend tot het toepassingsgebied van deze wet, moeten beantwoorden aan het profiel, zoals bedoeld in artikel 64.

Artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt:

“Het profiel van de personen, bedoeld in artikel 60, is 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”.

Op grond van artikel 85 van de wet van 2 oktober 2017 wordt de minister van Binnenlandse Zaken gemachtigd de identificatiekaart in te trekken indien de houder ervan niet langer voldoet aan de door dezelfde wet bepaalde persoonsvoorwaarden.

14. De beslissing waarbij een persoon een identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt ontzegd omdat hij niet (langer) aan de persoonsvoorwaarden voldoet, wordt internrechtelijk niet geacht strafrechtelijk van aard te zijn. Het gaat om een louter bestuurlijke maatregel die ertoe strekt de toegang tot de bewakingssector voor te behouden aan personen die professioneel betrouwbaar zijn.

Wat de toetsing betreft aan het tweede Engel-criterium - dat volgens het EHRM het belangrijkste is (EHRM (Grote Kamer) 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, punt 38) - blijkt dat de bestreden beslissing aan verzoeker niet opnieuw de strafbare feiten verwijt die aan de basis lagen van het vonnis van de correctionele rechtbank van 15 december 2009, maar wel een gebrek aan integriteit en respect voor de grondrechten van derden als bedoeld in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017. Die persoonsvereisten gelden voor een specifieke categorie van personen, namelijk zij die overeenkomstig artikel 60 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalde functies bekleden of activiteiten uitoefenen in ondernemingen die vallen onder het toepassingsgebied van de meervermelde wet.

Wat tot slot het derde Engel-criterium betreft, komt de in artikel 85 van de wet van 2 oktober 2017 voorziene intrekking van de identificatiekaart weliswaar neer op een ernstige ingreep in de beroepsloopbaan van verzoeker die minstens voor een periode van drie jaar de toegang tot de bewakingssector wordt ontzegd (artikel 61, 9°, van de wet van 2 oktober 2017), maar anderzijds moet in beschouwing worden genomen dat dergelijke sanctie pertinent is in het licht van de doelstelling van de wetgever om enkel professioneel betrouwbare personen tot de bewakingssector toe te laten. Tegelijk moet ter overweging worden gegeven dat de opgelegde sanctie in de tijd beperkt is en dat er internrechtelijk geen sprake is van een definitief en onherroepelijk beroepsverbod.

Uit wat voorafgaat volgt dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat met de bestreden beslissing een sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd in de zin van het aangehaalde rechtsbeginsel, artikel 4, lid 1, van het Protocol nr. 7 en artikel 14.7 van het BUPO. Aangezien maatregelen van verschillende aard worden opgelegd, kan het aangevoerde beginsel *non bis in idem* bijgevolg niet van toepassing zijn.

15. Het vonnis van de correctionele rechtbank van 15 december 2009 waarbij verzoeker schuldig werd bevonden aan de hem ten laste gelegde feiten, maar waarbij hem de opschorting van de uitspraak van de veroordeling werd toegekend, heeft gezag van gewijsde. Het gezag van strafrechtelijk gewijsde houdt in dat de burgerlijke rechter bij de beoordeling van een voor hem ingestelde

vordering gebonden is door wat de Belgische strafrechter bij de definitieve uitspraak over de grond van de tenlastelegging heeft beslist. Het gezag van gewijsde dat is verbonden aan strafzaken ten aanzien van de burgerlijke rechter, vormt een algemeen rechtsbeginsel (Cass., 15 februari 1991, Arr. Cass., 1990-1991, nr. 322).

16. Het strafrechtelijk gezag van gewijsde houdt evenwel niet in dat ten aanzien van verzoeker geen administratieve maatregel meer zou kunnen worden genomen. Het bestuur is immers in beginsel enkel gebonden door de strafrechtelijke uitspraak voor wat het bestaan van de feiten betreft. Het is daarentegen niet gebonden door de wijze waarop de strafrechter de gedragingen van de betrokkene heeft beoordeeld naar aanleiding van de jegens hem vastgestelde feiten en door de beslissing van de strafrechter met betrekking tot de opgelegde straf en de modaliteiten ervan. Het gegeven dat de strafrechter heeft geoordeeld dat het aangewezen is om verzoeker de opschorting van de straf te verlenen, kan de verwerende partij niet verhinderen om die administratieve maatregel te nemen die zij het meest gepast acht in het licht van de concrete feiten. Zij is daarbij enkel gebonden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel. Eens de verwerende partij de feiten voor bewezen heeft gehouden, beschikt zij over een ruime appreciatiebevoegdheid bij het nemen van de volgens haar aangewezen administratieve maatregel die in elk geval proportioneel aanvaardbaar moet zijn.

17. Verzoeker wordt niet bijgevalen in zijn betoog dat de strafrechtelijke veroordeling die hij bij vonnis van de correctionele rechtbank van 15 december 2009 heeft opgelopen, de bestreden beslissing niet naar recht kan verantwoorden.

De bestreden beslissing betreft die strafrechtelijke feiten namelijk rechtstreeks bij het door de wet van 2 oktober 2017 vereiste betrouwbare profiel als installateur van alarmsystemen en onderhoudstechnicus die toegang heeft tot private vertrekken van derden.

18. Anders dan verzoeker het ziet, heeft de verwerende partij de aangevoerde verweermiddelen met de vereiste zorgvuldigheid en met zorg voor nuance beoordeeld. Zo werd enerzijds rekening gehouden met het geïsoleerd en niet recente karakter van de feiten en met de spijtbetuiging van verzoeker. Anderzijds heeft de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken binnen de grenzen van zijn discretionaire appreciatievrijheid kunnen aannemen dat die feiten dermate aanstootgevend zijn dat ze bepalend zijn om verzoeker de professionele toegang tot de bewakingssector te ontfangen. De minister kon daarom wettig overwegen dat “[h]et zich wetens en willens schuldig maken aan het bezit van kinderpornografie [...] een ingesteldheid aan[toont] die totaal niet te verenigen valt met deze die gewenst is van personen die werkzaam (willen) zijn binnen de beoogde sector”.

De omstandigheid dat het gaat om strafrechtelijke feiten die gepleegd werden buiten de professionele sfeer, belet niet dat die feiten in aanmerking genomen kunnen worden bij het onderzoek naar de profielkenmerken zoals bepaald in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017. Het argument dat er nooit klachten zijn geweest over de wijze waarop hij zijn functie in het verleden heeft uitgeoefend, noch de beweerd goede verhouding met zijn werkgever, kunnen tot een andere conclusie leiden. In zoverre verzoeker zich beroept op het feit dat hij in 2012 probleemloos een verlenging van zijn identificatiekaart heeft verkregen, geldt hetzelfde. Hij betwist immers niet dat pas in het kader van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden, dat werd uitgevoerd naar aanleiding van de in 2017 ingediende vernieuwingsaanvraag, de betrokken feiten aan het licht zijn gekomen. Verzoeker heeft dan ook geen terechte verwachtingen kunnen putten uit het feit dat niet eerder maatregelen ten aanzien van zijn persoon werden getroffen.

19. Met de verwerende partij wordt overigens vastgesteld dat verzoeker ten onrechte meent over een blanco strafregister te beschikken. In de bestreden beslissing is immers sprake van een uittreksel van het Centraal Strafregister van 10 januari 2018 dat melding maakt van het vonnis van de correctionele rechtbank van Brugge van 15 december 2009 en van de opschortingsmaatregel.

20. Het valt niet in te zien waarom de invulling van de functie van verzoeker als installateur dan wel onderhoudstechnicus de deugdelijkheid van de in de bestreden beslissing opgegeven motieven zou aantasten. In beide gevallen geldt immers de vaststelling dat hij zich in die hoedanigheid toegang kan verschaffen tot de privévertrekken van burgers.

21. Het oordeel van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken dat verzoeker niet over de vereiste integriteit en ingesteldheid beschikt om tot de sector van de ondernemingen voor alarmsystemen te worden toegelaten, is weliswaar streng, maar daarom niet onredelijk. Artikel 85 van de wet van 2 oktober 2017 verleent aan de minister van Binnenlandse Zaken een discretionaire appreciatievrijheid. Discretionaire appreciatievrijheid houdt per definitie de mogelijkheid in van uiteenlopende conclusies die élk wettig zijn en meer bepaald elk geacht kunnen worden binnen de grenzen van de redelijkheid te zijn gebleven. Een strenge invulling van de beoordelingsvrijheid staat niet per se gelijk met de onredelijke uitoefening ervan.

22. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams