

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.634 van 25 april 2024
in de zaak A. 233.242/VII-41.060**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Angelique Van de Meirssche
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele
Hervormingen en Democratische Vernieuwing

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 maart 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken,
Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing van 20 januari 2021
waarbij aan verzoeker de identificatiekaart voor het uitoefenen van
bewakingsactiviteiten 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.

Adjunct-auditeur Lennard Michaux heeft op 29 november 2023
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 21 maart 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angelique Van de Meirssche, die verschijnt voor verzoeker en juriste Dominique Van Dam, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Lennard Michaux heeft een met dit arrest andersluidend 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 10 september 2019 vraagt verzoeker een identificatiekaart aan voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten die ingedeeld zijn onder de code EXE 10 (goederenbewaking en de gewone vorm van persoonscontrole).

3.2. Naar aanleiding van de aanvraag wordt, met instemming van verzoeker, een veiligheidsonderzoek uitgevoerd.

3.3. De bevindingen van het veiligheidsonderzoek leiden tot het advies van de Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden waarin wordt geconcludeerd dat hij niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van een identificatiekaart.

3.4. Verzoeker dient bij de bevoegde minister zijn verweermiddelen in.

3.5. Op 20 januari 2021 stelt de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing vast dat verzoeker niet voldoet aan de persoonsvoorwaarde bepaald in artikel 61, 6°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: wet van 2 oktober 2017). Aan verzoeker wordt de identificatiekaart voor het uitoefenen van alle bewakingsactiviteiten geweigerd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en van het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker zet onder meer het volgende uiteen:

“De Minister stelt dat verzoekende partij geen toegang verleend kan worden tot het beroep omwille van bepaalde risico’s tot recidive en legt daarbij ook de beoordeling van de raadkamer naast zich neer. Dit beroepsverbod houdt in dat de verzoekende partij geen enkele activiteit in de bewakingssector kan uitoefenen, waarbij bewaking van zowel goederen als personen wordt uitgesloten.

Hoewel de minister een discretionaire bevoegdheid heeft om een aanvraag te beoordelen, heeft de minister haar bevoegdheid niet correct uitgeoefend. De minister dient alle mogelijke feiten die een belemmering voor het uitoefenen van het beroep als bewakingsagent weliswaar in overweging te nemen bij haar beslissing, maar in huidig dossier heeft zij haar beoordelingsbevoegdheid te streng ingevuld.

De minister stelt immers dat er nog risico’s zouden zijn op recidivegevaar, maar zet dit verder niet uiteen. Verzoekende partij betwist dat er sprake zou zijn van een recidivegevaar.

Uit het dossier blijkt niet dat er bijkomende elementen zijn waaruit een recidivegevaar kan worden opgemaakt, het parket maakte immers enkel het voormelde PV uit 2014 over. Uit het dossier blijkt niet dat er bijkomende elementen zijn die wijzen op een recidivegevaar. Er wordt nergens melding gemaakt van bijkomende feiten of incidenten in de loopbaan van de verzoekende partij als bewakingsagent. De minister baseert zich dus

uitsluitend op het PV uit 2014 en houdt geen rekening van de opgeworpen elementen in het beroepsschrift dd. 06 oktober 2020.

Uit de beslissing van de raadkamer blijkt vooreerst dat reeds in 2014 werd vastgesteld dat de feiten eenmalig waren en er geen gevaar was op recidive. Sindsdien hebben er zich geen feiten voorgedaan. Uit het dossier blijkt daarenboven dat er zich tijdens zijn loopbaan als bewakingsagent geen incidenten hebben voorgedaan.

Het is onredelijk vanwege de minister om te stellen dat er sprake is van een recidivegevaar, waardoor de verzoekende partij geen identificatiekaart zou kunnen verleend worden, aangezien uit het dossier blijkt dat de feiten uit 2014 eenmalig waren.

Daarenboven is ook het naast zich neerleggen van het oordeel van de raadkamer niet redelijk verantwoord, nu de raadkamer, met zicht op het volledige strafdossier en nadat vastgesteld werd dat er geen seksuele problematiek in hoofde van de verzoekende partij bestond, oordeelde dat de verzoekende partij geen gevaar voor de maatschappij betekende. Hier dient ook opgemerkt te worden dat tegen de beslissing van de raadkamer geen beroep werd ingesteld door het Openbaar Ministerie.”

5. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing voldoet aan de vereisten van de motiveringswet, dat de bestreden beslissing niet louter gebaseerd is op het gevaar voor recidive, maar dat de weigering van de identificatiekaart ook steunt op het ontbreken van het profiel, zoals vereist door artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017, en op de ernst van de feiten. Met betrekking tot de beoordeling of de betrokkene al dan niet beschikt over het door de wet van 2 oktober 2017 vereiste profiel, wijst de verwerende partij op haar discretionaire appreciatiebevoegdheid die “per definitie de mogelijkheid in[houdt] van uiteenlopende conclusies die elk wettig zijn en meer bepaald elk geacht kunnen worden binnen de grenzen van de redelijkheid te zijn gebleven”. Voorts benadrukt zij dat een identificatiekaart van het type EXE 10 werd aangevraagd voor het toezicht op personen en goederen en dat “ook bij goederenbewaking contact met het publiek niet uitgesloten is en [...] er nog steeds een mogelijkheid tot misbruik van de functie bestaat”.

Volgens de verwerende partij zijn de feiten, ondanks de opschorting van de straf, wel degelijk “bewezen en ernstig geacht”. Bovendien dienen de bevoegdheden van de rechterlijke macht en de administratieve overheid “geheel van elkaar gescheiden te worden”. Als bestuursoverheid dient zij de gepleegde feiten te beoordelen in het licht van artikel 64 van de wet van 2 oktober

2017. De omstandigheid dat verzoeker niet vervolgd of veroordeeld werd voor die feiten, brengt niet mee dat de bestreden beslissing niet zou steunen op wettige motieven.

6. Verzoeker beklemtoont in zijn memorie van wederantwoord dat de vrees voor recidive wel degelijk het hoofdmotief is voor de weigering van de identificatiekaart.

7. In zijn laatste memorie laat verzoeker nog gelden dat de ruime beoordelingsbevoegdheid van de minister niet zover reikt dat “een definitieve uitspraak van een rechtbank naast zich neergelegd zou kunnen worden”. Bovendien herhaalt hij dat de zogenaamde risico’s voor recidive in de bestreden beslissing niet nader worden toegelicht.

Beoordeling

8. 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 dezelfde wet 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 incasseringsvermogen 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. De motivering van de bestreden beslissing geeft duidelijk aan dat de verwerende partij van oordeel is dat verzoekers profiel voldoende waarborgen mist voor het respect van de grondrechten en de rechten van de medeburgers en van de integriteit, zoals vereist door artikel 64, 1° en 2°, van de wet

van 2 oktober 2017. In dit verband wordt verwezen naar een proces-verbaal van 2014 over feiten van “uitzonderlijke ernstige aard” die een “vaststaand karakter” hebben. Omtrent de strafrechtelijke afhandeling van deze feiten waarbij de raadkamer “het gevaar op recidive niet aanwezig acht”, is de verwerende partij van oordeel dat “er wel degelijk nog bepaalde risico’s aanwezig zijn voor wat betreft een job als bewakingsagent”.

10. De omstandigheid dat de raadkamer heeft geoordeeld dat het aangewezen is om verzoeker de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling te verlenen, kan de verwerende partij in beginsel niet verhinderen om ten aanzien van verzoeker het nemen van een bestuurlijke maatregel te overwegen op grond van de bepalingen van de wet van 2 oktober 2017. Bij de uitoefening van die bevoegdheid is de verwerende partij niet volledig gebonden door de beoordeling van de raadkamer van de ten laste gelegde feiten, noch door de beschouwingen die hebben geleid tot de straftoemeting die door het onderzoeksgerecht gepast wordt geacht.

Ook al beschikt de verwerende partij over een ruime discretionaire bevoegdheid in het kader van de beoordeling van de persoonsvoorwaarden, bepaald in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017, volgt daaruit evenwel niet dat de beslissing over een aanvraag tot het verkrijgen van een identiteitskaart de materiële motiveringsplicht zou mogen miskennen. Dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat elke administratieve rechtshandeling dient te 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. In dit verband wordt in de bestreden beslissing overigens terecht overwogen dat de bevoegde minister de “actieve plicht [heeft] om de nodige kennis te verwerven over alle relevante feitelijke gegevens die [zijn] beslissing kunnen beïnvloeden”.

11. Met de in de bestreden beslissing niet nader onderbouwde beschouwing dat “bepaalde risico’s” zich tegen het verlenen van de gevraagde identiteitskaart verzetten, gaat de verwerende partij volledig voorbij aan de

gegevens die essentieel zijn voor de beoordeling van het door de wet vereiste profiel, met name dat:

- in de beslissing van de raadkamer erop werd gewezen dat kan worden verondersteld dat verzoeker zich “in de toekomst [zal] onthouden van nieuwe strafbare feiten”, dat er geen seksuele problematiek bestaat en dat hij geen therapie behoeft;
- dat de raadkamer in 2014 aan verzoeker de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling heeft toegestaan voor een termijn van drie jaar en dat tot op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, ongeveer zeven jaar later, verzoeker blijkbaar geen nieuwe strafbare feiten heeft gepleegd.

Door louter gewag te maken van “bepaalde risico’s” die niet nader geduid of verklaard worden, mist de bestreden beslissing een afdoende feitelijke grondslag die de weigering van de gevraagde identificatiekaart naar recht kan verantwoorden.

12. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing van 20 januari 2021 waarbij aan verzoeker de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt geweigerd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams