

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.956 van 8 oktober 2024
in de zaak A. 234.765/XII-9544**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Descheemaeker
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Hugo Verrieststraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Klaas Van Dorpe
 kantoor houdend te 8830 Hoogdele
 Oude Torhoutstraat 3

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 oktober 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van
11 augustus 2021 waarbij de aanvraag tot identificatiekaart van verzoeker
“conform de wet van 2 oktober 2017 van de private en bijzondere veiligheid”
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 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2024.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Descheemaeker die verschijnt voor verzoeker is gehoord.

Adjunct-auditeur Lennard Michaux, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, 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 29 mei 2018 dient de bewakingsonderneming P. een aanvraag in om voor verzoeker een identificatiekaart als bewakingsagent te verkrijgen overeenkomstig de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid’ (hierna: de wet van 2 oktober 2017).

3.2. Op 15 juni 2018 vraagt de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden van verzoeker, daar de geraadpleegde politionele databanken bepaalde informatie over verzoeker bevatten.

3.3. Op 7 augustus 2019 wordt een verslag omtrent de veiligheidsvoorwaarden opgesteld.

3.4. Op basis van dit verslag adviseert de Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden op 12 augustus 2019 dat verzoeker niet aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet en dat een procedure tot weigering van de afgifte van een identificatiekaart moet worden aangevat.

De commissie bezorgt dit advies aan de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken die het onderzoek had aangevraagd.

3.5. Bij aangetekende brief van 15 januari 2020 deelt de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken aan verzoeker het voornemen mee om de aangevraagde identificatiekaart te weigeren. De brief vermeldt onder meer dat toepassing wordt gemaakt van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017, dat verzoeker inzage kan nemen van de consulteerbare documenten van het administratief dossier en dat verzoeker een schriftelijk verweer kan indienen.

3.6. Op 23 januari 2020 raadpleegt verzoeker de consulteerbare elementen van het dossier.

3.7. Bij aangetekende brief van 20 februari 2020 dient verzoeker een verweerschrift in. In dat verweerschrift verwijst verzoeker onder meer naar een strafrechtelijk onderzoek waarvan hij het voorwerp was en waarvoor hij door de raadkamer buiten vervolging werd gesteld.

3.8. In navolging van die informatie verifieert de gemachtigde van de minister van Binnenlandse Zaken deze informatie bij het parket, dat het strafdossier in kwestie bezorgt aan de gemachtigde van de minister.

3.9. Vervolgens vraagt de gemachtigde van de minister een geactualiseerd standpunt aan de reeds bevraagde diensten.

3.10. Op 11 augustus 2020 beslist de minister van Binnenlandse Zaken om de aangevraagde identificatiekaart voor bewakingsagent te weigeren.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Vertrouwelijkheid van de stukken

4. De verwerende partij heeft de vertrouwelijke behandeling gevraagd van de door haar overgelegde stukken met nummers 13 tot en met 28. De Raad van State stelt vast dat de voorwaarden ter zake, gesteld in artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: het algemeen procedurereglement), zijn nageleefd.

Verzoeker betwist de vertrouwelijke behandeling van de stukken niet.

5. Er zijn geen redenen voorhanden om de vertrouwelijkheid te lichten.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

6. In het verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van artikel 61, 6°, *juncto* artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juni 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991). Na de uiteenzetting van de geschonden geachte rechtsregels en beginselen van behoorlijk bestuur, voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd, niet het resultaat is van een zorgvuldig onderzoek en niet steunt op een correcte weergave van de feiten. De bestreden beslissing motiveert niet *in concreto* waarom verzoeker niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden.

Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding en het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State zet verzoeker uiteen dat, om te besluiten dat iemand niet beantwoordt aan het vereiste profiel, het niet volstaat te verwijzen naar eenmalige of toevallige contacten met het crimineel milieu. De overheid moet aantonen dat het om *verdachte* relaties gaat. De motieven in de bestreden beslissing desbetreffend zijn echter onduidelijk, niet afdoende en geenszins gebaseerd op correcte feiten. De verwerende partij stelt contacten en relaties met mensen uit het crimineel milieu vast, maar duidt niet wat de ernst van die relaties is, noch waarom die relaties verdacht zijn. Volgens verzoeker zou een zorgvuldige overheid hebben onderzocht hoe het komt dat deze contacten bestaan, minstens zou zij hebben gevraagd waarom deze contacten bestaan. Dat onderzoek gebeurde echter niet en verzoeker kreeg evenmin de mogelijkheid zich desbetreffend te verweren. De aangetekende brief van 15 januari 2020 vermeldt geen enkel motief waaruit verzoeker kon afleiden wat als problematisch werd ervaren, terwijl een zorgvuldige overheid deze elementen nauwkeurig zou weergeven, zodat de persoon in kwestie zich kan verweren. Verzoeker duidt vervolgens de contacten met de personen vermeld in de bestreden beslissing, waarna hij besluit dat er voor elk contact een redelijke verklaring bestaat en deze contacten niet verdacht zijn. Voorts voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing weliswaar verwijst naar het bezoeken van twee websites en het digitaal bezitten van bepaalde documenten, maar die gegevens niet betreft in de motivering. Volgens verzoeker kan uit die elementen niet worden afgeleid dat verzoeker niet zou voldoen aan bepaalde veiligheidsvoorwaarden. Er wordt een sfeer gecreëerd waaruit zou moeten blijken dat verzoeker kan worden gelinkt aan extremisme of terrorisme, zonder dat dit wordt aangetoond. Het enige relevante advies, met name dat van de procureur des Konings te XXX is integraal gunstig en de bestreden beslissing weerlegt dit niet, hoewel een dergelijk gunstig advies leidt tot een verstrengde motiveringsplicht.

7. In de memorie van wederantwoord voert verzoeker aan dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, er geen onderzoek *à décharge* werd gevoerd. Elementen in het voordeel van verzoeker, zoals het advies van de procureur des Konings, worden zonder motivering terzijde geschoven. Voorts zet verzoeker uiteen dat hij pas voor het eerst in het verzoekschrift kon ingaan op de zogenaamde verdachte contacten, daar hij hiermee pas voor het eerst in de

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.956 XII-9544-5/21

bestreden beslissing werd geconfronteerd. De zorgvuldigheidsplicht vereist dat de schragende elementen voor de weigeringsbeslissing kenbaar worden gemaakt aan de aanvrager, zodat die daarover duiding kan geven. In de bestreden beslissing komen echter voor het eerst elementen naar boven waarover verzoeker geen verweer heeft kunnen voeren. Voorts stelt verzoeker vast dat de verwerende partij geen poging onderneemt om verzoekers opmerkingen over de zogenaamd verdachte contacten te weerleggen. Verzoeker ontkent niet dat er contacten zijn met mensen uit het criminele milieu. Hij ontkent enkel dat die contacten verdacht zijn en de verwerende partij toont niet aan dat ze wel verdacht zijn. Verzoeker formuleert voorts een reeks vragen en bedenkingen bij de inhoud van het advies van de VSSE dat zich in het strafdossier bevindt. Verzoeker herhaalt dat het onderzoek zorgvuldig moet gebeuren, dat feiten in de juiste context moeten worden geplaatst en dat het onderzoek ook *à décharge* moet worden gevoerd. Tot slot voert verzoeker aan dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat er nog verschillende elementen bestaan die niet terug te vinden zijn in het strafdossier, maar die wel blijken uit inlichtingen die op grond van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 niet aan verzoeker worden gecommuniceerd. Verzoeker ziet niet in hoe die elementen, die niet relevant waren om te betrekken in het strafrechtelijk onderzoek naar verzoeker, wel cruciale informatie zouden bevatten om een identificatiekaart als bewakingsagent te weigeren aan verzoeker. Verzoeker nodigt de Raad van State uit om ambtshalve vast te stellen of de informatie die blijkt uit de als vertrouwelijk aangemerkte stukken van die aard is om de aangevraagde identificatiekaart te weigeren. Hij nodigt de Raad van State voorts uit na te gaan in welke mate die vertrouwelijk gehouden informatie geen schending inhoudt van de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht.

8. In de laatste memorie voert verzoeker aan dat het standpunt van de verwerende partij intern tegenstrijdig is nu de verwerende partij eensdeels aanvoert dat het voornemen tot weigeren van 15 januari 2020 “enkel” is gebaseerd op afgedekte informatie, doch anderdeels argumenteert dat dit voornemen “hoofdzakelijk” is gebaseerd op afgedekte informatie. Volgens verzoeker erkent de verwerende partij in de laatste memorie dat zij doelbewust bepaalde informatie heeft achtergehouden bij de kennisgeving van het voornemen tot weigering, wat volgens verzoeker in strijd is met “de wet”. Voorts acht verzoeker het

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.956 XII-9544-6/21

ongeloofwaardig dat de verwerende partij op 15 januari 2020 geen kennis zou hebben gehad van het naar verzoeker gevoerde strafrechtelijk onderzoek. Volgens verzoeker moet de Raad van State “een en ander [...] nazien op basis van het dossier dat voor verzoekende partij afgedekt bleef”. Verzoeker benadrukt nog dat de gegevens uit het strafrechtelijk onderzoek niet onder de toepassing van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 kunnen vallen, daar verzoeker van dat strafdossier kennis kon en mocht nemen en dat ook reeds had gedaan.

Beoordeling

9. Artikel 61, 6° van de wet van 2 oktober 2017 luidt:

“De personen, bedoeld in artikel 60, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:
[...]
6° beantwoorden aan het profiel, zoals bedoeld in artikel 64;”

Artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 luidt:

“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.”

Artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 luidt:

“De kennisgeving van een negatieve beslissing herneemt de motieven die deze beslissing rechtvaardigen, met uitzondering van iedere inlichting waarvan de communicatie ervan schade zou kunnen toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land of elk ander fundamenteel belang van de Staat, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland, de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat, de bescherming van de bronnen, aan het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden.”

10. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich

gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het komt aan verzoeker toe om met concrete gegevens aannemelijk te maken dat de handelwijze van het bestuur niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen. Het formuleren door verzoeker van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs, volstaat niet om aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

11. 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.

Aan een overheidsonderzoek kleefte het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van het bestuur aan te tonen, mag een verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust. Het is zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden

wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

12. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend 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.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

13. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is, daar niet *in concreto* wordt gemotiveerd waarom hij niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden.

14. De bestreden beslissing schetst vooreerst de rechtsgronden waarop zij steunt, het regelgevende kader, de bevoegdheid van de minister ter zake en de algemene rechtsregels en beginselen die bij de uitoefening van die bevoegdheid volgens de minister in acht moeten worden genomen. De bestreden beslissing geeft voorts aan dat, niettegenstaande de formelemotiveringsplicht op grond van de wet van 29 juli 1991, toepassing wordt gemaakt van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 en dat, zoals reeds meegedeeld in het voornemen tot

weigering van 15 januari 2020, het dossier van verzoeker vertrouwelijke stukken bevat waarvan de inhoud niet aan hem kan worden bekendgemaakt. Ook wijst de bestreden beslissing erop dat met betrekking tot verzoekers verweer een onderzoek *à charge* en *à décharge* werd gevoerd in het kader waarvan contact werd opgenomen met de procureur des Konings en een kopie werd bekomen van het strafdossier waarnaar verzoeker in zijn verweer verwijst. De bestreden beslissing vervolgt dat, naast de inlichtingen waarin op basis van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 geen inzage kan worden verleend, de minister ook rekening houdt met een aantal elementen uit dat strafdossier, waarna die elementen in detail worden vermeld.

Vervolgens besluit de bestreden beslissing:

“Voor onderhavige beslissing baseer ik mij op volgende elementen:

1° Informatie waarvan de communicatie ervan schade zou kunnen toebrengen aan de belangen zoals weergegeven in artikel 73 van de wet private veiligheid;

2° De elementen die naar voor komen uit het strafdossier - waarvan u door het parket van [...] integrale inzage werd verleend - dat de Directie Private Veiligheid werd overgemaakt op datum van 28 oktober 2020. Uit dit dossier blijkt dat u buiten vervolging werd gesteld voor deelname aan een terroristische groep.

Zoals reeds gesteld hierboven kunnen deze tenlasteleggingen dan ook op geen enkele manier een basis vormen voor onderhavige weigeringsbeslissing. Het staat met andere woorden op generlei wijze vast dat u deelgenomen heeft aan terroristische activiteiten of u hiertoe enige hulp heeft verleend.

Echter, zoals reeds aangegeven, wordt het gewenste profiel door de wetgever gekenmerkt door o. a. respect voor de grondrechten van de medeburgers, integriteit, de afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu, respect voor de democratische waarden en de afwezigheid van risico voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de staat voor de openbare orde.

Bepaalde elementen uit uw dossier roepen echter ernstige twijfels op over het gegeven of u over deze eigenschappen, die essentieel zijn om als bewakingsagent aan de slag te kunnen gaan, beschikt.

In de voorbereidende werken van de wet private veiligheid staat immers te lezen dat het al dan niet voldoen aan het profiel geval per geval en proportioneel moet beoordeeld worden op basis van een geheel van beschikbare elementen. Deze elementen vereisen niet noodzakelijk een actieve rol van de betrokken persoon.

Mogelijke elementen zijn:

→ geregeld bezocht worden door iemand die gekend is voor criminele of terroristische feiten.

→ geregeld aanwezig zijn bij toespraken waar haat gepredikt wordt.

Er wordt echter gespecificeerd dat uit een eenmalige en toevallige ontmoeting of een eenmalige en toevallige aanwezigheid bij zo'n toespraak niet altijd volgt dat de persoon niet voldoet aan het profiel.

Uit de informatie in uw dossier bleek dat u wel degelijk contacten heeft, of althans had tot eind 2017, met personen die bij de politionele diensten zelf gekend bleken wegens radicalisme/extremisme, of die op hun beurt geconnecteerd waren met dergelijke personen.

De ontmoetingen die u met sommigen van bovenvermelde extremistisch georiënteerde personen had, kunnen moeilijk als ‘toevallig’ beschouwd worden. U had telefonische contacten alsook georganiseerde ontmoetingen met hen, hoewel u in uw schriftelijk verweer stelt dat gelet op uwe allochtone afkomst en geloofsovertuiging het niet ongebruikelijk is dat u vooral in contact komt met personen die tot de islamistische strekking behoren blijkt uit het gehele dossier dat u connecties heeft met het extremistische islamisme. Dergelijke vaststelling is bijzonder problematisch binnen het kader van een eventuele toekenning van een vergunning als bewakingsagent. Hoewel sommige connecties inderdaad mogelijks dateren van enkele jaren geleden, zijn er mijns inziens te weinig garanties.

Na onderzoek van uw dossier, om redenen zoals hierboven aangegeven en op basis van de stukken die zich in het dossier bevinden, inclusief het strafdossier dat ons door het parket van [...] werd overgemaakt, alsook op basis van informatie waarover ik beschik maar waarvan de communicatieschade zou kunnen toebrengen aan de belangen zoals weergegeven in artikel 73 van de wet private veiligheid en dewelke werd verzameld overeenkomstig artikel 66 en 67 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, ben ik van oordeel dat u niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in artikel van de wet van 2 oktober 2017 aangezien u niet over het correcte profiel beschikt zoals weergegeven in artikel 64 van diezelfde wet.

Meer bepaald bestaan er in uw hoofde te weinig garanties of u beschikt over volgende elementen van het gewenste profiel als bewakingsagent:

- integriteit;
- afwezigheid van verdachte relaties met het criminele milieu;
- geen risico uitmaken voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de staat of voor de openbare orde.

Bijgevolg wordt de aangevraagde identificatiekaart u geweigerd.”

15. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijkt dat zij steunt op informatie waarvan de communicatie ervan schade zou kunnen toebrengen aan de belangen zoals weergegeven in artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017, alsook op welbepaalde elementen uit het strafdossier. Deze formele motivering vindt steun in de stukken van het administratief dossier, zowel de stukken waarin verzoeker inzage had, zoals het strafdossier, als de als vertrouwelijk aangemerkte stukken. In tegenstelling tot wat verzoeker aanvoert, wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing wel degelijk formeel motiveert waarom verzoeker niet beantwoordt aan de veiligheidsvoorwaarden, met name omdat er te weinig garanties bestaan of verzoeker beschikt over de volgende elementen van het door artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 voorgeschreven profiel, met name 1) integriteit, 2) de afwezigheid van verdachte relaties met het criminele milieu en 3) geen risico uitmaken voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde. Uit de bestreden beslissing blijkt evenzeer op welke concrete elementen die motivering steunt, althans in de mate dat het elementen betreft waarin verzoeker inzage heeft. Naast de verwijzing naar een

reeks concrete gegevens die blijken uit stukken waarin verzoeker inzage heeft, geeft de bestreden beslissing ook aan dat de motivering steunt op stukken waarin verzoeker geen inzage heeft in toepassing van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017.

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoekers standpunt dat de verwerende partij “op geen enkel ogenblik” motiveert waarom niet voldaan is aan de veiligheidsvoorwaarden faalt.

16. Voorts voert verzoeker aan dat de verwerende partij niet afdoende motiveert en niet aantoont waarom de relaties die hij volgens de bestreden beslissing met het crimineel milieu onderhoudt, niet zomaar toevallig, maar verdacht zijn.

17. Verzoekers standpunt wordt niet bijgevalen.

De bestreden beslissing verwijst naar een aanvankelijk proces-verbaal waarin is vermeld dat verzoeker “zich inlaat met en contacten onderhoudt binnen het milieu van de extremistische geradicaliseerde moslims” en dat verzoeker herhaaldelijk werd “gecontroleerd in het gezelschap van personen die gekend zijn in ons informatiesysteem als geradicaliseerde personen of personen die gelinkt worden aan foreign terrorist fighters”. De bestreden beslissing verwijst verder naar telefonieonderzoek in opdracht van een onderzoeksrechter waaruit regelmatige contacten blijken tussen verzoeker en personen die in de politionele databanken gekend zijn voor zowel een reeks misdrijven, als voor extremisme en radicalisme. Voorts gaat de bestreden beslissing in detail in op die contacten, alsook op de reden waarom ze problematisch zijn. De bestreden beslissing besluit, wat die contacten betreft, dat die ontmoetingen “moeilijk als ‘toevallig’ [kunnen] beschouwd worden” en dat uit het gehele dossier blijkt dat verzoeker “connecties heeft met het extremistische islamisme”. De beschreven contacten worden door de bestreden beslissing bestempeld als “bijzonder problematisch binnen het kader van een eventuele toekenning van een vergunning als bewakingsagent”.

Gelet op het vermoeden van wettigheid dat aan een overheidsonderzoek kleeft (zie *supra*, nr. 11) mag verzoeker om de onwettigheid van deze motieven aan te tonen, niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust. Het is daarentegen zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat deze door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn. Hiertoe volstaat niet de loutere bewering van verzoeker dat het onderzoek enkel *à charge* werd gevoerd – een bewering die overigens wordt tegengesproken door het administratief dossier – en dat er niets verdachts is aan de contacten – die verzoeker op zich niet betwist – daar ze het gevolg zijn van externe factoren zoals leeftijd, geloof, woonplaats, school/studiekeuze en hobbykeuze. Verzoeker gaat hiermee immers voorbij aan het gegeven dat de in de bestreden beslissing beschreven contacten veel verder gaan en intenser zijn dan het louter schoollopen in dezelfde school vele jaren geleden, het in de dezelfde buurt wonen of het beoefenen van dezelfde hobby's als de beschreven relaties. Verzoeker spreekt overigens niet tegen dat de personen die als verdachte contacten worden beschouwd, in de politionele databanken gekend zijn voor zowel een reeks misdrijven, als voor extremisme en radicalisme.

Voorts wordt vastgesteld dat verzoeker vooral kritiek uit op het motief dat zijn relaties met personen uit het crimineel milieu “verdacht” zouden zijn. Hij verliest daarbij uit het oog dat de bestreden beslissing ook vaststelt dat verzoeker niet voldoet aan twee andere elementen van het door artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 voorgeschreven profiel, met name “integriteit” en “geen risico uitmaken voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat of voor de openbare orde”. De profielvereisten geformuleerd in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 gelden cumulatief. De loutere kritiek dat niet is aangetoond dat zijn contacten met personen uit het crimineel milieu verdacht zouden zijn, kan daarom de wettigheid van de bestreden beslissing niet in het gedrang brengen.

Aldus maakt verzoeker niet aannemelijk dat de bestreden beslissing niet steunt op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van de bestreden beslissing in aanmerking kunnen worden genomen.

18. Verzoeker bekritiseert voorts dat de bestreden beslissing weliswaar verwijst naar het bezoeken van twee websites en het digitaal bezitten van bepaalde documenten, maar die gegevens niet betreft in de motivering. Verzoeker viseert hiermee de volgende onderdelen van de formele motivering van de bestreden beslissing:

“In de lijst met cookies werd vastgesteld dat u de websites [...] en [...] heeft bezocht. Er kon echter niet vastgesteld worden of u lid bent van deze fora en/of actief heeft deelgenomen aan discussies.

Er werden tevens een aantal afbeeldingen aangetroffen die in relatie staan met radicalisme/terrorisme doch ook verscheidene afbeeldingen waaruit kritiek blijkt op terrorisme of die een normale beleving van de islam weergeven.

[...]

Tot slot worden drie documenten aangetroffen die islam-gerelateerd zijn. Eén daarvan betreft het boekje ‘geldigheid van de Khalifah’. Dit werd naar de centrale dienst DJSOC/terro gestuurd om door een islamoloog te laten onderzoeken die met volgende bevindingen kwam: op dit boekje staat geen auteur vermeld maar zou geüpload zijn door een persoon met pseudoniem [...] op een bepaalde website. De schrijven van de originele versie betreft een relatief onbekende Sheikh en mogelijk is dit zijn enige boek. Inhoudelijk is dit boek typisch salafistisch te noemen maar moet dit bovendien als propaganda beschouwd worden voor IS door de verdediging van het Khalifaat in Syrië en Irak, het mogelijk aanzetten tot haat en geweld, alsook een speciale paragraaf over de gevangenen waarbij opgeroepen wordt moslimgevangenen die een straf uitzitten voor terroristische misdrijven te ondersteunen. Moslims die niet naar het Khalifaat reizen, krijgen in dit boek ook verwijten.

Het document draagt tevens het logo en de vlag van IS.”

Volgens verzoeker kan uit die elementen niet worden afgeleid dat verzoeker niet zou voldoen aan bepaalde veiligheidsvoorwaarden en wordt er een sfeer gecreëerd waaruit zou moeten blijken dat verzoeker kan worden gelinkt aan extremisme of terrorisme, zonder dat dit wordt aangetoond. Verzoeker geeft hiermee blijk van een eigen beoordeling, maar toont daarmee nog niet aan dat de verwerende partij deze feitelijke elementen niet in aanmerking mocht nemen, noch maakt verzoeker aannemelijk dat de verwerende partij desbetreffend niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens of die niet correct heeft beoordeeld. Bijgevolg maakt verzoeker niet aannemelijk dat de verwerende partij door deze overwegingen in de bestreden beslissing te betrekken niet binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

19. Volgens verzoeker weerlegt de bestreden beslissing het integraal gunstige advies van de procureur des Konings te XXX niet, hoewel een dergelijk gunstig advies leidt tot een verstrengde motiveringsplicht.

In de mate verzoeker dit advies het enige relevante advies acht, wordt opgemerkt dat verzoeker hiermee voorbijgaat aan het gegeven dat de bestreden beslissing ook steunt op adviezen van andere diensten en instanties die ingevolge artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 als vertrouwelijke stukken zijn neergelegd. Voorts blijkt uit de bestreden beslissing niet enkel dat het advies van de procureur des Konings in overweging wordt genomen, maar ook dat volgens de verwerende partij, gelet op het gewenste profiel van bewakingsagent en de aard van de activiteiten binnen de sector private veiligheid en hun delicaat karakter, elke aanvraag tot tewerkstelling in die sector zorgvuldig moet worden onderzocht en afgewogen en dat de verwerende partij daarbij een eigen, onafhankelijke beoordeling maakt. Verzoeker kan aldus in de bestreden beslissing lezen waarom aan het voormelde advies van de procureur des Konings niet het gewicht wordt gehecht dat er volgens verzoeker aan moet worden gehecht. Verzoeker maakt voorts niet aannemelijk dat de verwerende partij daarmee de grenzen van haar te dezen ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid te buiten gaat.

Verzoekers argument in de memorie van wederantwoord dat van de procureur des Konings wordt verwacht dat hij over kennis van zaken beschikt om de profielvereisten zoals vervat in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 te kunnen inschatten en dat daarom des te zorgvuldiger moet worden gemotiveerd waarom dit advies niet wordt gevolgd, doet niet anders oordelen. Ter beoordeling van de vraag of een aanvrager van een identificatiekaart beantwoordt aan het profiel vervat in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 is door deze wet immers een specifieke procedure uitgewerkt en verzoeker zet niet uiteen waarom meer belang zou worden gehecht aan het advies van de procureur des Konings van één gerechtelijk arrondissement, dan aan de andere adviezen en inlichtingen die door de verwerende partij in toepassing van de daartoe door de wet van 2 oktober 2017 voorziene procedure werden verzameld.

20. Wat de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, voert verzoeker aan dat een zorgvuldige overheid zou hebben onderzocht hoe het komt dat de in de bestreden beslissing vermelde contacten met personen uit het crimineel milieu bestaan, minstens waarom deze contacten bestaan.

Zoals hiervoor werd overwogen (zie *supra*, nr. 10) houdt het zorgvuldigheidsbeginsel onder meer in dat het bestuur zorgvuldig te werk moet gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk dient te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen. Te dezen wordt vastgesteld dat – wat de verdachte contacten met het crimineel milieu betreft – de bestreden beslissing steunt op stukken die blijken uit het strafdossier dat deel uitmaakt van het administratief dossier. Verzoeker maakt niet met concrete gegevens aannemelijk dat de verwerende partij door te steunen op die stukken van het strafdossier niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen, te meer verzoeker noch die contacten, noch de beschrijving ervan in de bestreden beslissing betwist, doch enkel een verklaring aanreikt waarom hij die personen kent. Verzoeker maakt also niet aannemelijk waarom een onderzoek naar het loutere ontstaan van die contacten een ander licht zou kunnen werpen op het bestaan zelf en de aard en de inhoud van de in de bestreden beslissing beschreven contacten.

21. In de mate dat verzoeker aanvoert dat hij niet de mogelijkheid kreeg zich te verweren met betrekking tot de motieven die het bestaan van verdachte contacten met crimineel milieu betreffen, wordt vastgesteld dat verzoeker niet uiteenzet waarom de zorgvuldigheidsplicht ertoe zou nopen dat hij voorafgaand aan het nemen van de bestreden beslissing zich hiertegen zou moeten kunnen verweren. Deze vaststelling geldt des te meer daar uit de bestreden beslissing en het administratief dossier blijkt dat die motieven hoofdzakelijk steunen op stukken en informatie die werden verzameld ingevolge verzoekers verweer tegen het voornemen tot weigering van 15 januari 2020, met name het strafdossier waarnaar verzoeker zelf verwees en waarvan de verwerende partij vervolgens een afschrift vroeg.

22. Tot slot voert verzoeker aan dat de aangetekende brief van 15 januari 2020 - het voornemen om de identificatiekaart te weigeren - geen enkel motief vermeldt waaruit verzoeker kon afleiden wat als problematisch werd ervaren, terwijl een zorgvuldige overheid deze elementen nauwkeurig zou weergeven, zodat de persoon in kwestie zich kan verweren.

Dit standpunt wordt niet bijgevalen. Verzoeker gaat met deze grief immers voorbij aan de overwegingen in de brief van 15 januari 2020 dat het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden een aantal inlichtingen van gerechtelijke en bestuurlijke aard aan het licht heeft gebracht die van belang zijn, dat die inlichtingen middels een verslag van een officier van de Federale politie aan de Commissie onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden zijn voorgelegd, en dat op basis van dat ongunstige advies het voornemen wordt geformuleerd op de identificatiekaart te weigeren. De brief van 15 januari 2020 vermeldt voorts dat toepassing wordt gemaakt van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017.

Artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat ter bescherming van de in die bepaling opgesomde waarden en belangen bepaalde motieven die de negatieve beslissing rechtvaardigen, niet in die beslissing moeten worden opgenomen. Verzoekers kritiek betreft de toepassing van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 niet op de aangevoerde schending van de zorgvuldigheidsplicht, noch zet hij uiteen waarom, niettegenstaande artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017, de zorgvuldigheidsplicht ertoe zou moeten leiden dat de motieven waaruit verzoeker kon afleiden wat als problematisch werd ervaren, in de brief van 15 januari 2020 zouden moeten zijn uiteengezet.

In de memorie van wederantwoord nodigt verzoeker de Raad van State bovendien uit na te gaan in welke mate het voorhanden zijn van informatie waarin verzoeker geen inzage kan krijgen, geen schending vormt van het motiveringsbeginsel en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991. In het kader van de annulatiebevoegdheid waarover hij op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten beschikt, treedt de Raad van State echter op als een wettigheidsrechter, niet als een rechter in hoger beroep die in de plaats van de administratieve overheid, de feiten opnieuw onderzoekt en vervolgens een eigen

beoordeling daarvan uitspreekt. Als wettigheidsrechter vermag de Raad van State, desgevraagd, slechts de wettigheid van het overheidsoptreden te beoordelen. Om de onwettigheid van de bestreden overheidshandeling aan te tonen, moet een verzoekende partij middelen aanvoeren, waarin zij uiteenzet welke rechtsregels door het bestuur zijn overtreden en op welke wijze het bestuur die rechtsregels precies heeft miskend door de bestreden beslissing te nemen. Onder middel moet met andere woorden worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving zowel van de overtreden rechtsregel of het overtreden rechtsbeginsel als van de wijze waarop die regel of dat beginsel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden. ‘Voldoende duidelijk’ betekent dat het niet nodig is veronderstellingen over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij te maken. Verzoeker kan aldus te dezen niet volstaan met het formuleren van een vraag aan de Raad van State om na gaan in welke mate het voorhanden zijn van informatie waarin verzoeker geen inzage kan krijgen geen schending vormt van het motiveringsbeginsel en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, wanneer hij zelf niet uiteenzet waarom het motiveringsbeginsel en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 zouden zijn geschonden.

23. Verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze is tot stand gekomen.

24. In de memorie van wederantwoord voert verzoeker nog aan dat het “hoogst onwaarschijnlijk” is dat er nog “verschillende elementen” voorhanden zijn die niet terug te vinden zijn in het strafdossier, maar wel in documenten die op grond van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 niet ter inzage zijn van verzoeker. Verzoeker ziet niet in hoe te rijmen valt dat die informatie wel de bestreden beslissing kan dragen, terwijl die informatie blijkbaar niet van die aard was om te worden betrokken in het jegens hem gevoerde strafonderzoek.

Dit argument wordt niet bijgevalen. Een strafrechtelijk onderzoek naar welbepaalde mogelijke misdrijven en het onderzoek of verzoeker aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet om een identificatiekaart te bekomen met het oog op tewerkstelling in de sector van de private veiligheid verschillen zowel wat de finaliteit, als de aard van het onderzoek betreft. In het kader van het

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.956 XII-9544-18/21

onderzoek of verzoeker beantwoordt aan het profiel zoals bepaald in artikel 64 van de wet van 2 oktober 2017 kan veel ruimere informatie worden ingewonnen en in aanmerking genomen, dan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek dat zich beperkt tot de vraag of een specifiek misdrijf werd gepleegd. Uit de vertrouwelijke stukken in het administratief blijkt te dezen dat ze wel degelijk andere informatie bevatten dan het strafdossier, alsook dat de verwerende partij door de bestreden beslissing mede op die ruimere informatie te steunen niet de grenzen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid is te buiten gegaan.

25. Verzoekers argumentatie in de laatste memorie – waarbij hij repliceert op de laatste memorie van de verwerende partij – doet niet anders oordelen.

Zo meent verzoeker dat het standpunt van de verwerende partij intern tegenstrijdig is, nu de verwerende partij eensdeels aanvoert dat het voornemen tot weigeren van 15 januari 2020 “enkel” gebaseerd was op afgedekte informatie, doch anderdeels argumenteert dat dit voornemen “hoofdzakelijk” gebaseerd is op afgedekte informatie. Daargelaten dat verzoeker niet uiteenzet hoe deze kritiek op de laatste memorie van de verwerende partij moet worden betrokken op de bestreden beslissing en de door hem geschonden geachte rechtsregels en beginselen, voert verzoeker hiermee een louter semantische discussie die bovendien niet relevant is. Uit de bestreden beslissing blijkt immers duidelijk dat ze steunt, zowel op informatie waarvan de communicatie ervan schade zou kunnen toebrengen aan de belangen zoals weergegeven in artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 – informatie waarop het voornemen tot weigeren reeds steunde –, als op welbepaalde elementen uit het strafdossier – informatie waarover de verwerende partij pas beschikte na een aanvullend onderzoek in het licht van het door verzoeker gevoerde verweer –, zodat er daarover in hoofd van verzoeker geen onduidelijkheid kan bestaan (zie *supra*, nrs. 14-15).

In de mate verzoeker in de laatste memorie aanvoert dat de verwerende partij in haar laatste memorie erkent dat zij doelbewust bepaalde informatie heeft achtergehouden bij de kennisgeving van het voornemen tot weigering, wat volgens verzoeker in strijd is met “de wet”, zet verzoeker niet

uiteen hoe dit tot de onwettigheid van de bestreden beslissing zou moeten leiden, nu uit zowel de bestreden beslissing, als het voornemen daartoe, duidelijk blijkt op welke informatie die beslissing en dat voornemen steunen. Daarenboven blijkt uit de bestreden beslissing dat in de mate dat ze mede steunt op welbepaalde elementen uit het strafdossier, de verwerende partij pas over die informatie beschikte na een aanvullend onderzoek in het licht van het door verzoeker gevoerde verweer. In de mate verzoeker dit ongeloofwaardig acht, wordt verwezen naar wat hiervoor reeds werd overwogen (zie *supra*, nr. 24).

In de mate verzoeker de Raad van State verzoekt “een en ander [...] na [te] zien op basis van het dossier dat voor verzoekende partij afgedekt bleef”, waarbij verzoeker benadrukt dat de gegevens uit het strafrechtelijk onderzoek niet onder de toepassing van artikel 73 van de wet van 2 oktober 2017 kunnen vallen, daar verzoeker van dat strafdossier kennis kon en mocht nemen en dat ook reeds had gedaan, stelt de Raad van State vast dat het strafonderzoek dat na verzoekers verweer aan het administratief dossier werd toegevoegd niet reeds vervat zat, noch werd vermeld, in de vertrouwelijke stukken waarover de verwerende partij beschikte toen zij op 15 januari 2020 haar voornemen tot weigering aan verzoeker kenbaar maakte.

26. In de mate dat verzoeker in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie nieuwe argumenten ter adstructie van zijn in het verzoekschrift ontwikkelde middel aanvoert, bemerkt de Raad van State dat verzoeker die reeds had kunnen aanvoeren en ontwikkelen in het verzoekschrift. In die mate geeft verzoeker aldus in wezen op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Ze zijn derhalve laattijdig en niet-ontvankelijk en kunnen derhalve niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

27. Het enig 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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps