

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.405 van 1 oktober 2025
in de zaak A. 242.322/IX-10.490**

In zake: H.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wiet Goris
kantoor houdend te 1082 Sint-Agatha-Berchem
Koning Albertlaan 26
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de FEDERALE POLITIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Hannah Mignolet en
Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 28 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen van 31 mei 2024 met nummer BOR-AV/2023/130.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 15.953 van 12 augustus 2024 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft gevraagd dat de procedure wordt voortgezet.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wiet Goris, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Linde Bevernaege en Hannah Mignolet, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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. De bestreden beslissing leert het volgende over de feitelijke achtergrond van de zaak.

De Nationale Veiligheidsoverheid (NVO) beslist op 26 oktober 2023 tot het verlenen van een negatief veiligheidsadvies betreffende verzoeker, gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat betrokkene door de politie gekend is voor Criminele organisatie en in-uitvoer van verdovende middelen zonder machtiging sinds 2020. In het kader van het onderzoek naar SKY-ECC werd betrokkene geïdentificeerd als een gebruiker van de SKY-applicatie. Na de analyse van de onderschepte communicaties, ANPR gegevens, de luchthavenbadge van betrokkene etc. kon worden vastgesteld dat betrokkene deel uitmaakte van een team op de luchthaven Brussel-nationaal dat instond voor het ontvangen en naar buiten brengen van een pakket cocaïne. Tijdens zijn verhoor op 10/10/2023 ontkende betrokkene iets met deze feiten te maken te hebben; Overwegende dat het onderzoek naar bovenstaande feiten nog lopende is; Overwegende dat het bovenstaande doet vermoeden dat betrokkene deel uitmaakt van een criminele organisatie die zich bezighoudt met het invoeren van cocaïne; Overwegende dat betrokkene zijn luchthavenbadge en zijn toegang tot de beveiligde zones op de luchthaven van Brussel-nationaal misbruikt zou hebben om strafbare feiten te plegen en de activiteiten van een criminele organisatie te faciliteren; Overwegende dat het bovenstaande een gebrek aan betrouwbaarheid en integriteit van betrokkene aantoon; Overwegende dat bovenvermelde elementen geen waarborg van integriteit geven, en een veiligheidsrisico kunnen vormen in het kader van de toegang van betrokkene tot bepaalde lokalen, gebouwen en terreinen, bedoeld in art. 22quiquies van de W.C&VM alsook de toegang tot kritieke delen van de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones op de luchtzijde van de luchthaven Brussel-Nationaal; Overwegende dat deze gegevens niet langer toelaten een positief veiligheidsadvies toe te kennen in het kader van de voornoemde aanvragen.”

Op 12 december 2023 tekent verzoeker beroep aan tegen deze beslissing.

Het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (kort: het beroepsorgaan) verklaart met de thans bestreden beslissing van 31 mei 2024 het beroep ontvankelijk, maar ongegrond en het bevestigt het negatief veiligheidsadvies van de NVO van 26 oktober 2023.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij betoogt dat zij ten onrechte wordt aangewezen als verwerende partij in deze zaak. Zij wijst erop dat de directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart, ressorterend onder de FOD Mobiliteit en Vervoer, het negatief veiligheidsadvies ter kennis bracht aan verzoeker en aan de betrokken werkgever van verzoeker die vervolgens besliste tot weigering van de toekenning van de luchthavenidentificatiebadge. Bovendien werd de veiligheidsverificatie door de NVO ook uitgevoerd op basis van de beslissing van de directeur-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer van 22 mei 2012. Hieruit volgt dat de Belgische Staat als verwerende partij aangewezen moet worden omdat die de bevoegde “administratieve overheid” is en de federale politie geen eigen autonome procesbevoegdheid heeft. De verwerende partij vraagt om buiten de zaak te worden gesteld.

5. De partijen in een cassatieprocedure voor de Raad van State zijn dezelfde partijen als die welke in het geding waren voor het bestuursrechtscollege waarvan de beslissing het voorwerp uitmaakt van het cassatieberoep.

De aanwijzing van de verwerende partij in cassatie volgt van rechtswege uit de hoedanigheid die deze partij voor het bestuursrechtscollege had als tegenpartij van de verzoekende partij in cassatie. Dat het bestuursrechtscollege – althans, volgens de verwerende partij – een verkeerde partij heeft aangewezen als procespartij, kan hieraan geen afbreuk doen.

Ingeval tegen een verkeerde aanwijzing van de procespartij op ontvankelijke wijze in cassatie zou worden opgekomen, kan die omstandigheid tot cassatie leiden van de beslissing van het bestuursrechtscollege. Bij gebrek aan een (ontvankelijk) cassatiemiddel dat tegen de aanwijzing van de procespartij door het bestuursrechtscollege opkomt, kan de Raad van State die eventuele verkeerde aanwijzing niet verbeteren.

Nu het beroepsorgaan in de bestreden uitspraak “[d]e Federale Politie (FEDPOL) (voorheen de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO))” heeft aangewezen als de verwerende partij en hiertegen geen ontvankelijk cassatieberoep is ingesteld, is de federale politie dan ook de verwerende partij in de cassatieprocedure.

6. Het verzoek om buiten de zaak te worden gesteld, wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. In een eerste middel voert verzoeker een schending aan van “het principe van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur evenals het principe van het recht op tegenspraak”, doordat het beroepsorgaan het veiligheidsadvies van de NVO bevestigt waarover verzoeker niet voorafgaand werd gehoord door de NVO zodat hij geen tegenspraak heeft kunnen bieden over het initieel negatief veiligheidsadvies en de NVO de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet naleefde. Verzoeker diende gehoord te worden alvorens de beslissing van de NVO werd genomen en dat is geenszins gebeurd.

Beoordeling

8. Het beroepsorgaan doet inzake beroepen tegen negatieve veiligheidsadviezen uitspraak als rechtscollège met volle rechtsmacht. Het beroepsorgaan heeft een volledige soevereine beoordelingsbevoegdheid, zowel ten aanzien van de feiten als het recht. De bestreden beslissing van het beroepsorgaan komt in de plaats van het oorspronkelijke veiligheidsadvies, na een eigen onderzoek van het verificatiedossier.

Gelet op deze hervormingsbevoegdheid van het beroepsorgaan in het kader waarvan verzoeker gehoord werd en waarbij ten gronde, ter vervanging van het initieel veiligheidsadvies, uitspraak werd gedaan over zijn verweer tegen de stukken op basis waarvan de NVO een advies uitbracht, heeft verzoeker dan ook geen belang bij een cassatiemiddel met een kritiek dat hij niet gehoord werd door de NVO.

Een middel kan niet tot cassatie leiden als het betrekking heeft op een onwettigheid die mogelijk reëel is maar de bestreden beslissing op grond van andere redenen overeind blijft, namelijk op basis van het eigen soevereine oordeel van het beroepsorgaan over de grond van de zaak waartegen geen gegronde cassatiemiddelen worden aangevoerd.

9. Het middel dat, al ware het gegronde, niet tot cassatie kan leiden, heeft geen belang en is derhalve onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Een tweede middel is genomen uit de schending van artikel 149 van de Grondwet.

Het beroepsorgaan heeft geen rekening gehouden met verzoekers vraag om de politie- en inlichtingendiensten te horen, inzonderheid met betrekking tot een in het dossier aanwezige e-mail van 20 oktober 2023 gericht aan het parket van Halle-Vilvoorde, die vragen doet rijzen over de rol van de onderzoeksrechter. Het beroepsorgaan heeft geen rekening gehouden met het feit dat verzoeker niet werd verhoord door de onderzoeksrechter en politieel noch gerechtelijk gekend is. Het beroepsorgaan heeft zich ertoe beperkt te stellen dat de administratieve procedure niet dezelfde finaliteit heeft als het lopend gerechtelijk

onderzoek, maar zijn beslissing wel geënt op de inhoud van het gerechtelijk onderzoek dat op geen enkele wijze aantoonde dat verzoeker betrokken is bij feiten van criminele organisatie tot invoer van verdovende middelen. Een dergelijke motivering is zonder meer gebrekkig.

11. Stellen dat het beroepsdossier volledig is en dat alle nodige elementen voorhanden zijn om tot een beslissing te komen, zo betoogt verzoeker nog in de memorie van wederantwoord, “kan geenszins beschouwd worden als een duidelijke en ondubbelzinnige redengeving zodoende dat een schending voorligt van voormeld grondwetsartikel”. Hij herhaalt dat het beroepsorgaan op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met de e-mail van 20 oktober 2023 “waarin blijkbaar akkoord werd gegeven door de onderzoeksrechter tot intrekking van de luchthavenidentificatiebadge van verzoeker en dit terwijl de Nationale Veiligheidsoverheid nog een beslissing diende te nemen omtrent een af te leveren veiligheidsadvies. De beslissing was met andere woorden reeds genomen”.

Beoordeling

12. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet – al waren die motieven zinledig, verkeerd of onwettig – die hem ertoe brengt de beslissing te nemen.

Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet is nageleefd is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er daarom nog geen sprake van een motiveringsgebrek. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is.

Alleen een gemis aan motivering – of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven – maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Het middel dat de schending van artikel 149 van de Grondwet aanvoert, kan slechts ontvankelijk zijn in zoverre het aan de bestreden beslissing verwijt dat het rechtscollege daarin niet de redenen opgeeft waarop zijn beslissing steunt of niet antwoordt op de middelen die de eiser voor dat rechtscollege heeft aangevoerd. Het middel is daarentegen niet ontvankelijk in zoverre het aanvoert dat de vermelde redenen onjuist of onwettig zijn of dat het rechtscollege de aangevoerde middelen niet afdoende weerlegt.

13. Het rechtscollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven van de genomen beslissing de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

14.1. Een eerste grief van verzoeker gaat terug op het verzoek dat hij in zijn conclusies voor het beroepsorgaan formuleerde om de politie- en inlichtingendiensten te horen.

14.2. Op dit verzoek om de politie- en inlichtingendiensten te horen, antwoordt het beroepsorgaan als volgt:

“Het Beroepsorgaan gaat niet in op de vraag van verzoeker om voorafgaandelijk de leden van de politie- of inlichtingendiensten die hebben meegewerkt aan de verificatie te horen, gelet het beroepsdossier volledig is en aldus de nodige elementen voorhanden zijn om tot een beslissing te komen.”

Anders dan verzoeker aanvoert, heeft het beroepsorgaan hiermee wel degelijk uitdrukkelijk uitspraak gedaan over het verzoek en heeft het de redenen vermeld waarom hierop niet wordt ingegaan. Deze motivering is duidelijk en perfect begrijpelijk. Hiermee voldoet het beroepsorgaan aan de jurisdictionele motiveringsplicht. De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet is in die mate dan ook ongegrond.

14.3. Dat verzoeker het inhoudelijk niet eens is met dit antwoord, is vreemd aan de in het middel aangevoerde schending van de jurisdictionele motiveringsplicht.

15.1. Een tweede grief van verzoeker betreft de rol van de onderzoeksrechter die zou blijken uit een e-mail van 20 oktober 2023 gericht aan het openbaar ministerie en die verzoeker interpreteert als zou de onderzoeksrechter de opdracht hebben gegeven tot het negatief veiligheidsadvies en de intrekking van de badge. Hij verwijst hiermee naar het verweer dat hij als derde middel in zijn conclusies voor het beroepsorgaan inriep.

15.2. Op deze grief antwoordt het beroepsorgaan als volgt:

“In de mate dat verzoeker aanvoert dat het de onderzoeksrechter is die aan de basis zou liggen van de intrekking van zijn luchthavenbadge, dient erop te worden gewezen dat het de NVO is die de beslissing tot negatief veiligheidsadvies heeft genomen en dit op basis van de nieuwe gegevens die zij ontving en die in de bestreden beslissing werden opgenomen.”

15.3. Anders dan verzoeker aanvoert, heeft het beroepsorgaan aldus uitdrukkelijk geantwoord op het verweer over de rol van de onderzoeksrechter en heeft het de redenen weergegeven waarom het dit verweer niet volgt. Deze motivering is kort, maar duidelijk. Hiermee voldoet het beroepsorgaan aan zijn grondwettelijke motiveringsplicht. De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet is dan ook in die mate ongegrond.

15.4. Dat verzoeker het inhoudelijk niet eens is met deze motivering, wijst niet op een motiveringsgebrek in de zin van de aangevoerde grondwetsbepaling.

16.1. In het inleidend verzoekschrift formuleert verzoeker ook als grief dat het beroepsorgaan op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met het feit dat hij niet is verhoord door de onderzoeksrechter en hij polititioneel noch strafrechtelijk gekend is.

16.2. Verzoeker herneemt deze grief niet in de memorie van wederantwoord, die de vorm heeft van een samenvattende memorie overeenkomstig artikel 14, derde lid, van het cassatieprocedurebesluit. Het middelonderdeel dat niet in de memorie van wederantwoord wordt hernomen, wordt door de cassatierechter niet beoordeeld.

16.3. In zoverre is het middel onontvankelijk.

17. Het middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Een derde middel is genomen uit de schending “van het basisprincipe van de scheiding der machten” doordat “[de] bestreden beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid (zijnde de uitvoerende macht) werd genomen op 26 oktober 2023 en [...] zonder meer [is] ingegeven en geënt op de inhoud van de e-mail van 20 oktober 2023 waarin de onderzoeksrechter (zijnde de rechterlijke macht) de opdracht heeft gegeven om de luchthavenidentificatiebadge in te trekken”.

19. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat zijn kritiek “uiteraard niet gericht [is] op de beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid, hetgeen verweerster lijkt aan te geven, doch wel op de beslissing van het Beroepsorgaan aangezien deze laatste met dit alles geen rekening heeft gehouden en blijkbaar geen graten ziet in de e-mail van 20 oktober 2023. Het Beroepsorgaan lijkt niet begrepen te hebben dat de beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid tot negatief veiligheidsadvies in de sterren geschreven stond aangezien in het kader van de veiligheidsverificatie en veiligheidsonderzoek van verzoeker reeds

mondeling opdracht verleend werd door de onderzoeksrechter tot intrekking van de luchthavenidentificatiebadge van verzoeker”.

Beoordeling

20. Het middel, zoals het is aangevoerd en toegelicht in het inleidend verzoekschrift, is gericht tegen “[de] bestreden beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid [van] 26 oktober 2023” en niet tegen de uitspraak van het beroepsorgaan die in de plaats is gekomen van de beroepen beslissing van de NVO.

Om de redenen uiteengezet hiervóór *sub* 8, is het middel niet ontvankelijk.

21. Daargelaten of verzoeker erin slaagt in de memorie van wederantwoord op een bevattelijke wijze uiteen te zetten hoe het middel ook betrokken moet worden op de beslissing van het beroepsorgaan, is dit hoe dan ook laattijdig en dus ook onontvankelijk.

22. Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een oktober tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren