

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 63.429 van 5 december 1996  
in de zaak A. 70.984/VII-14.814.**

In zake : Franky CROONENBORGHES,  
die woonplaats kiest bij  
Advocaat L. VERMEULEN,  
kantoor houdende te HERSELT,  
Limberg 120

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de  
Minister van Justitie,  
die woonplaats kiest bij  
Advocaat B. VAN DORPE,  
kantoor houdende te KORTRIJK,  
Beverlaai 10.

-----  
**D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Advocaat L. VERMEULEN op 13 september 1996 namens Franky CROONENBORGHES heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van "de beslissing van niet-toelaatbaarheid getroffen door de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie van de Minister van Justitie, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Poelaertplein 3, in toepassing van het K.B. van 14 maart 1956 tot uitvoering van de wet van 4 augustus 1956 betreffende de veiligheid van de staat op het gebied van de kernenergie, tengevolge waarvan de werkgever van verzoeker, de N.V. F.B.F.C. INTERNATIONAL, met zetel te 2480 Dessel, Europalaan 12, op 12 juli 1996 de arbeids-overeenkomst met verzoeker verbrak 'door overmacht'";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur F. GEENS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 5 november 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 november 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat L. VERMEULEN, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat B. VAN DORPE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Eerste Auditeur F. GEENS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 91 van het procedurereglement vereiste advies van de Auditeur-generaal;

#### 1. Over de gegevens van de zaak.

1.1. Overwegende dat de verwerende partij de volgende, door verzoeker niet betwiste uiteenzetting geeft van de feitelijke gegevens van de zaak :

"1. Het Koninklijk Besluit van 14 maart 1956 (B.S. 17 maart 1956) aangaande de uitvoering van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie bepaalt :  
Artikel 21 'Om toelating te kunnen verkrijgen ingedeelde documenten of materialen onder zich te

hebben, een bedrijvigheid uit te oefenen in lokalen, waarin dergelijke documenten of materialen weggesloten zijn, kennis te nemen van informaties, welke uit die documenten of materialen voortkomen, of deel te nemen aan de controle van de door dit besluit ingerichte veiligheidsmaatregelen :

moet men Belg zijn;

moet men van onberispelijk gedrag zijn

(...)

Artikel 22 § 1. De beslissing betreffende de toelaatbaarheid wordt getroffen door de directeur inzake kernenergie op het na enquête door de veiligheidsofficier uitgebracht advies.

§ 2. Deze enquête loopt over de persoonlijkheid van de betrokkene.

Aan de hand ervan moet kunnen uitgemaakt worden of de betrokkene voldoet aan de bij artikel 21 gestelde voorwaarden en uit het oogpunt van discretie volstreckte waarborgen biedt.

Gaat het om een persoon die voor de uitoefening van zijn ambt toegang moet hebben tot lokalen, waar zich ingedeelde documenten of materialen bevinden, die het kenmerk 'vertrouwelijk' niet overschrijden, of kennis moeten nemen van ingedeelde informaties, die dit kenmerk niet overschrijden, of documenten of materialen van die aard moet onder zich hebben, dan bestaat de enquête van de veiligheidsofficier tenminste uit opzoeken in het strafregister en in de documentatie van de gerechtelijke en bestuursoverheden.(1)

Gaat het om een persoon die voor de uitoefening van zijn ambt toegang moet hebben tot lokalen, waarin zich documenten of materialen bevinden met het kenmerk 'uiterst geheim' of 'geheim', of kennis moet nemen van informaties met dit kenmerk, of documenten of materialen van die aard moet onder zich hebben, dan doet de veiligheidsofficier een diepgaande enquête.(2)

§ 3 (...)

Artikel 25. De veiligheidsofficier houdt de dossiers van al de personen die het voorwerp van een enquête zijn geweest. Hij houdt eveneens een kaartverzameling, waarin de voornaamste in de dossiers voorkomende inlichtingen vermeld worden.

Indien hem betreffende een dezer personen nieuwe informatie toekomt, doet hij indien hij zulks nuttig acht, een aanvullende enquête en legt eventueel het dossier, samen met zijn advies, voor herziening van de beslissing voor aan de directeur van de veiligheid inzake kernenergie'.

(1) Toelating 'C' : VERTROUWELIJK

(2) Toelating 'Q' : GEHEIM en UITERST GEHEIM

2. Op datum van 10 januari 1990 werd de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie gevat door een vraag omtrent de persoon van de heer Franky CROONENBERGHS, uitgaande van de natuurlijke persoon

die ingevolge artikel 2 §2 van voormeld koninklijk besluit, verantwoordelijk is voor de uitvoering van de veiligheidsvoorschriften in de N.V. FRANCO BELGE DE FABRICATION DE COMBUSTIBLES (F.D.F.C.);

3. Na onderzoek door de Dienst, werd op 2 april 1990 toelating 'L' verleend. (1)

4. Bij brief van 8 juli 1992 deelde de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie aan de Verantwoordelijke Natuurlijke Persoon van de N.V. F.B.F.C. mede : 'Om een striktere toepassing van de voorschriften van het Koninklijk Besluit van 14 maart 1956 te waarborgen, heb ik de eer u te melden dat ik, vanaf 1 augustus 1992, in mijn hoedanigheid van Directeur van de Nucleaire veiligheid, alleen nog TOELAATBAARHEDEN zal verstrekken op de niveau's GEHEIM ('Q') en VERTROUWELIJK ('C')

(...)

Anderzijds, gezien het mij niet mogelijk is de reeds voordien verstrekte adviezen 'L' ipso facto en met terugwerkende kracht om te zetten in een toelaatbaarheid 'C', vraag ik u mij de namen mede te delen van uw personeelsleden voor wie u het nuttig acht een dergelijke procedure uit te werken. Voor die personen zal een kort revalidatieonderzoek worden ingesteld.'

5. Naar aanleiding van een onderzoek in verband met een aanvraag tot toelating voor een schoonbroer van de verzoeker, is gebleken uit een uittreksel uit het strafregister van de verzoeker, afgeleverd op 12 februari 1996 dat de verzoeker, sinds zijn toelating op 2 april 1990 het voorwerp is geweest van volgende strafrechterlijke veroordelingen :

Veroordeling door de correctionele rechtbank van Turnhout op 4 oktober 1991 tot een geldboete van 75 F wegens slagen en verwondingen met arbeidsongeschiktheid;

Veroordeling door de correctionele rechtbank van Turnhout op 4 maart 1993 tot een geldboete van 100 F wegens opzettelijke slagen en verwondingen;

Veroordeling door de correctionele rechtbank van Turnhout op 24 juni 1994 tot een gevangenisstraf van 2 maanden met uitstel gedurende drie jaar en tot een geldboete van 150 F wegens opzettelijke slagen en verwondingen met als gevolg ziekte of arbeidsongeschiktheid;

Veroordeling door de Politierechtbank van Turnhout op 16 juni 1995 tot een geldboete van 200 F met uitstel van 3 jaren voor 75 F en tot verval van het recht tot sturen gedurende 21 dagen van voertuigen van alle categoriën, wegens intoxicatie aan het stuur.

(1) 'L' is een (niet wettelijk geregelde) subcategorie van 'C' voor personen die op bezoek zijn of op de site aanwezig zijn.

6. Op datum van 20 mei 1996 bracht de Veiligheidsadjunkt inzake Kernenergie, na enquête, volgend advies uit 'De regelmatigheid waarmee betrokkene de laatste jaren wordt veroordeeld wegens gewelddaden en intoxicatie nopen ons tot een advies tot intrekking van zijn toelaatbaarheid op niveau 'L''. Op 22 mei 1996 verleende de E.A. Veiligheidsadjunkt inzake Kernenergie zijn akkoord aan dat advies.

7. Op datum van 24 mei 1996 besliste de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie, overeenkomstig de bepalingen van artikel 22 § 1 en artikel 25 van het koninklijk besluit van 14 maart 1956 de toelating verleend op 2 april 1990 te herzien. Deze beslissing maakt niet het voorwerp uit van een geschreven akte.

8. Bij vertrouwelijke brief van 24 mei 1996 deelde de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie aan de heer BOERMANS, verantwoordelijke voor de Veiligheid inzake Kernenergie bij de N.V. F.B.F.C. mede dat het advies 'L' gegeven op 2.4.1990 was vernietigd bij beslissing getroffen op 24.5.1996 overeenkomstig de bepalingen van artikel 22 §1 en artikel 25 van het koninklijk besluit van 14 maart 1956";

1.2. Overwegende dat bij aangetekende brief van 12 juli 1996 de n.v. F.B.F.C. INTERNATIONAL aan verzoeker meedeelt wat volgt :

"Zeer tot onze spijt zijn wij verplicht, in uitvoering van een beslissing van de Overheid, U te melden dat wij op 12 juli 1996 de beëindiging door overmacht vaststellen van de met U afgesloten arbeidsovereenkomst.

Wij zullen eerstdaags uw salarisafrekening overmaken";

1.3. Overwegende dat een tweede aangetekende brief van dezelfde datum aan verzoeker als volgt luidt :

"Gelet op het beëindigen van uw arbeidsovereenkomst op 12 juli 1996, verbindt FBFC INTERNATIONAL, vertegenwoordigd door M. VAN DEN EYNDE, Hoofd Sociale Relaties, zich om U binnen twaalf maanden vanaf deze datum opnieuw in dienst te nemen met een kontrakt van onbepaalde duur, indien U tijdens deze periode door de dienst veiligheid inzake Kernenergie van het Ministerie van Justitie, opnieuw toelaatbaar wordt verklaard, in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 maart 1956";

## 2. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.2. Overwegende, wat de eerste door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten vereiste voorwaarde betreft, dat verzoeker twee middelen aanvoert; dat hij een eerste middel afleidt onder meer uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, doordat hij "plots geconfronteerd werd met de weigering van de werkgever om de arbeidsrelatie verder te zetten, dat de werkgever zich in een brief van 12 juli 1996 beriep op een beslissing van niet-toelaatbaarheid vanwege de dienst Veiligheid inzake Kernenergie van het Ministerie van Justitie om de arbeidsovereenkomst met verzoeker als beëindigd te beschouwen ingevolge overmacht, terwijl aan verzoeker zelf echter nooit formeel kennis is gegeven van zulke beslissing", dat hij terzake stelt dat "verzoeker bijgevolg in het ongewisse verkeert zowel over het bestaan van dergelijke beslissing, als over de eventuele motieven die eraan ten grondslag zouden kunnen liggen";

Overwegende dat het medegedeelde administratief dossier een brief bevat van 2 april 1990 van de waarnemend Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie aan het hoofd van de veiligheid van de n.v. F.B.F.C. waarin wordt medegedeeld dat, wat verzoeker betreft, "die het voorwerp heeft uitgemaakt van een veiligheids-

onderzoek van het type 'L', geen ongunstige inlichtingen ingewonnen werden"; dat het administratief dossier betreffende verzoeker voorts een ambtshalve verslag bevat en een advies van de Veiligheidsadjunct inzake Kernenergie van 20 mei 1996 waarvan de conclusie is dat "de regelmaat waarmee betrokkene de laatste jaren wordt veroordeeld wegens gewelddaden en intoxicatie nopen tot een advies tot intrekking van zijn toelaatbaarheid op niveau 'L'"; dat ten slotte tot het administratief dossier een vertrouwelijke brief van 24 mei 1996 hoort van de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie aan de verantwoordelijke voor de veiligheid van de n.v. F.B.F.C. waarin deze stelt dat ingevolge een herzieningsonderzoek ambtshalve ingesteld op niveau "C" "(VERTROUWELIJK)" betreffende verzoeker "deze NIET TOELAATBAAR werd verklaard om ingedeelde documenten of materialen onder zich te hebben, kennis ervan te nemen of een bedrijvigheid uit te oefenen in lokalen waarin dergelijke documenten of materialen weggesloten zijn", dat "deze beslissing" werd getroffen op 24 mei 1996 overeenkomstig de bepalingen van artikel 22, § 1, en 25 van het koninklijk besluit van 14 maart 1956, dat zij het advies "L" gegeven op 2 april 1990, vernietigt, dat "deze strikt vertrouwelijke mededeling enkel is bestemd voor de speciale archieven van Uw diensten" en dat "dit document niet aan de betrokkene mag worden gegeven noch gereproduceerd zonder toestemming" van de voornoemde directeur;

Overwegende dat het verzoekschrift en het middel zich aldus blijken te richten tegen de voormelde "beslissing" van de Directeur van de Veiligheid van de Kernenergie van 24 mei 1996;

Overwegende dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luiden als volgt :

"Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke motiveringen vermelden die aan de beslissingen ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn";

Overwegende dat de verwerende partij vooreerst stelt dat de bestreden beslissing niet onder de toepassing valt van de voormelde wet van 29 juli 1991, aangezien die beslissing niet "beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meerdere bestuuren of voor een ander bestuur", dat zulke beslissing uitsluitend de concrete veiligheid van de instelling beoogt waarop de veiligheidsvoorschriften inzake kernenergie van toepassing zijn, zelfs al heeft die beslissing gevolgen voor één of meer bestuuren of voor een ander bestuur; dat deze stelling echter niet kan worden bijgetreden; dat de bestuurshandeling waarvan sprake is in artikel 1 van voornoemde wet van 29 juli 1991 wordt omschreven als "de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuuren of voor een ander bestuur"; dat het in de huidige stand van de procedure niet lijkt dat een beslissing, die beoogt te verhinderen dat een persoon ingedeelde documenten of materialen onder zich heeft, daarvan kennis neemt of een bedrijvigheid uitoefent in lokalen waarin dergelijke documenten of materialen zijn weggesloten, buiten die omschrijving zou vallen; dat zulke beslissing wel degelijk gericht lijkt op de wijziging van een rechtstoestand; dat het niet van belang is welke de verdere finaliteit is van zulke beslissing; dat deze slechts ter sprake zou moeten komen ingeval een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgronden op de motiveringsplicht overeenkomstig artikel 4 hetgeen ten dezen niet het geval lijkt; dat de "individuele strekking" van de toe te passen wetsbepaling in tegenstelling tot wat de verwerende partij meent, enkel

lijkt te bedoelen verordenende besluiten uit het toepassingsgebied van de voormelde wet uit te sluiten;

Overwegende dat de verwerende partij voorts opwerpt dat het bestreden besluit zelf niet het voorwerp uitmaakt van een "akte", dat er geen rechtsplicht bestaat om een beslissing zoals de bestreden beslissing er een is, in enige akte op te nemen en de in het middel ingeroepen wetsbepalingen bijgevolg niet op de bestreden beslissing van toepassing zijn; dat deze stelling kan worden betwijfeld; dat de wet van 29 juli 1991 geen onderscheid lijkt in te stellen tussen beslissingen die wel en andere die niet in een "akte" worden opgenomen; dat het in de bedoeling van de wetgever lijkt te hebben gelegen dat op grond van de voormelde wet de motieven van de bestuurshandelingen ter kennis werden gebracht;

Overwegende dat de zin van de formele motivering is dat aan degene ten opzichte van wie een bestuurshandeling is genomen, een inzicht wordt verschaft in de motieven van die handeling zodanig dat hij in staat is zich een oordeel te vormen of het zin heeft al dan niet die beslissing aan te vechten met de middelen die het recht hem verschaft; dat verzoeker zich in de voorliggende zaak geen dergelijk oordeel kon vormen, aangezien hem de motieven van de handeling zelfs niet werden medegedeeld; dat integendeel het zelfs de bewuste bedoeling van de steller van de handeling was hem die motieven te onthouden; dat immers de brief aan zijn werkgever waarin de bestreden beslissing werd medegedeeld evenmin die motieven bevatte, meer nog, die brief als vertrouwelijk werd aangemerkt en verbod bevatte hem aan verzoeker te overhandigen; dat het middel inzoverre ernstig is;

2.3. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat verzoeker omtrent het nadeel aanvoert wat volgt :

"Dat verzoeker wegens de onmiddellijke opvolging van de beslissing van de dienst veiligheid van het ministerie van Justitie door de werkgever, van de ene dag op de andere zijn werk en zijn inkomen is kwijt-geraakt;

dat hij hierdoor aldus niet enkel financiële maar ook zeer ernstige morele schade heeft geleden;

dat het moreel nadeel er tevens in bestaat dat verzoeker op geen enkele manier werd ingelicht door de bevoegde overheidsinstantie, dat zijn vertrouwen in het overheidsapparaat hierdoor begrijpelijkerwijze ernstig geschokt is;

dat hij bovendien als een dief in de nacht het werk heeft moeten verlaten, dat zijn eer en goede naam hierdoor uiteraard zijn aangetast;

dat hij tot nog toe volkomen in het duister tast wat betreft de geldigheid van zijn 'ontslag' evenals wat betreft de werkelijke motieven die eraan ten grondslag liggen;

dat dit ernstig nadeel moeilijk te herstellen valt, tenzij door een snelle reactie op deze uiting van ongecontroleerde en ongebreidelde machtsuitoefening van overheidswege;

dat het voor verzoeker persoonlijk evenals in de relatie met zijn onmiddellijke (werk)omgeving immers belangrijk is dat elke verdere bevestiging van deze ongemotiveerde en schijnbaar willekeurige beslissingsmacht vermeden wordt;

dat hiertoe enkel een spoedige reactie enig nuttig effect kan hebben";

Overwegende dat de band tussen de bestreden beslissing en het aangevoerde nadeel moeilijk kan worden betwist; dat het plotse verlies van een specifieke arbeidsbetrekking zoals die van verzoeker een ernstig nadeel kan worden genoemd; dat dit nadeel zonder schorsing tevens als moeilijk te herstellen kan worden aangemerkt; dat uit de sub 1.3. geciteerde brief kan worden afgeleid dat dit nadeel het gevolg is van het verlies van de noodzakelijke toelating, vervat in de bestreden beslissing, om die bepaalde arbeidsbetrekking uit te oefenen; dat de verwerende partij aldus ten onrechte stelt dat het aangevoerde nadeel niet voortvloeit uit de bestreden beslissing; dat overigens de werkgever van verzoeker zich ertoe verbond hem terug in dienst te nemen ingeval hij opnieuw toelaatbaar wordt verklaard; dat derhalve ook aan de tweede, cumulatieve

voorwaarde vereist door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten is voldaan;

2.4. Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen;

2.5. Overwegende dat artikel 17, § 4, van de voormelde gecoördineerde wetten het volgende bepaalt :

"(...) Indien de schorsing is bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring";

dat een zo korte termijn zich niet verdraagt met de gewone termijnen van de rechtspleging; dat deze laatste derhalve dienen te worden ingekort zoals wordt aangegeven in het onderstaande dictum,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie zoals weergegeven in de brief van 24 mei 1996 waarbij Franky CROONENBORGHs niet toelaatbaar wordt verklaard om ingedeelde documenten onder zich te hebben, kennis ervan te nemen of een bedrijvigheid uit te oefenen in lokalen waarin dergelijke documenten of materialen weggesloten zijn en waarbij het advies "L" gegeven op 2 april 1990 wordt vernietigd.

### **Artikel 2.**

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

### **Artikel 3.**

De termijn voor het indienen van de memories van antwoord en van wederantwoord wordt beperkt tot dertig dagen.

De termijn voor het indienen van de laatste memories wordt beperkt tot vijftien dagen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf december 1900 zesennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                      |
|--------|---------------------|----------------------|
| Mevr.  | M.-R. BRACKE,       | kamervoorzitter,     |
| de HH. | D. VERBIEST,        | staatsraad,          |
|        | A. VANDENDRIESSCHE, | staatsraad,          |
| Mevr.  | Ch. BAMPS,          | toegevoegd griffier. |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**Ch. BAMPS.**

**M.-R. BRACKE.**