

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.255 van 16 mei 2011
in de zaak A. 196.906/IX-6855**

In zake : Dirk VAN LATHEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen De Puydt
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Annelies Croonenberghs
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
Ridderstraat 2b2

tegen :

de COMMISSIE VOOR HET BANK-, FINANCIE- EN
ASSURANTIEWEZEN (CBFA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Aube Wirtgen
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 juni 2010, strekt tot de
nietigverklaring van:

“Expliciet,

De beslissing van het directiecomité van de CBFA van 15 juni [2010] met
referentienummer JUR 226 [ZeS/Sec] waarbij het directiecomité zijn beslissing
van 4 mei 2010 handhaaft, rekening houdend met de nieuwe elementen en
stukken aangebracht door de heer VAN LATHEM in het kader van het
georganiseerd beroep bij de CBFA, en houdende de weigering van de aanvraag

tot inschrijving van de heer VAN LATHEM als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten, en

Impliciet,

De beslissing van het directiecomité van de CBFA van 15 juni 2010 tot de weigering van de toegang tot het beroep als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten.

Eveneens impliciet,

De beslissing van het Directiecomité van 4 mei 2010 van de CBFA om overeenkomstig art. 7, § 2 van de wet van 22 maart 2006 [zijn] aanvraag tot inschrijving als [tussenpersoon in] bank- en beleggingsdiensten te weigeren.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 207.996 van 7 oktober 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen De Puydt, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Thomas Eyskens, die loco advocaten Dirk Lindemans en Aube Wirtgen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Wettelijk kader

3. Artikel 5, § 1, van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten bepaalt dat geen enkele persoon in België de activiteit van bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten mag uitoefenen, zonder vooraf ingeschreven te zijn in het register van tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten dat door de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (hierna: CBFA) wordt bijgehouden. Om in dit register te worden ingeschreven moet de betrokken persoon voldoen aan alle voorwaarden van artikel 8 van dezelfde wet.

Volgens artikel 7, § 1, vierde lid, van de wet kunnen meerdere kandidaten hun aanvraag tot inschrijving collectief indienen, indien de naleving van hun verplichtingen door een centrale dienst, bijvoorbeeld een gereguleerde onderneming, wordt geverifieerd.

Artikel 8, eerste lid, 3°, van de wet bepaalt dat een tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten over een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid dient te beschikken.

IV. Feiten

4.1. De verzoeker was zelfstandig agent bij ING België NV (hierna: ING) met kantoor te Gooik. Op 12 juni 2009 meldt ING aan de CBFA dat op 14 mei 2009 met onmiddellijke ingang een einde wordt gesteld aan de agentuurovereenkomst met de verzoeker omwille van zware onregelmatigheden bij het toekennen van kredieten, onder meer het vervalsen van documenten tot staving van kredietaanvragen. ING voegt bij deze melding een op 7 mei 2009 door de verzoeker eigenhandig geschreven en ondertekende verklaring.

4.2. Als gevolg van die melding wordt de verzoeker van rechtswege geschrapt in het register van de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten. Hij blijft wel ingeschreven als makelaar in het register van de verzekerings-tussenpersonen.

4.3. Op 12 november 2009 ontvangt de CBFA een nieuwe aanvraag om de verzoeker in het register van de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten in te schrijven. De aanvraag wordt ingediend via het collectief dossier van de nieuwe principaal OBK Bank NV.

4.4. Om de geschiktheid en de professionele betrouwbaarheid van de verzoeker te kunnen beoordelen, verzoekt de CBFA met een brief van 4 december 2009 de verzoeker schriftelijk zijn standpunt mede te delen over de feiten die geleid hebben tot de beëindiging van de samenwerking met ING.

4.5. De verzoeker antwoordt met een brief van 14 december 2009. Volgens de verzoeker is de verstandhouding met ING verzuurd vanwege verschillende meningsverschillen. De bekentenissen over onregelmatigheden heeft hij afgelegd onder druk, aangezien hij werd bedreigd met sluiting van het agentschap en neerlegging van een strafklacht. Volgens de verzoeker is echter geen enkele klant noch de bank benadeeld, en wordt zijn geschiktheid en professionele betrouwbaarheid geenszins in het gedrang gebracht.

4.6. Op 16 februari 2010 heeft de verzoeker een onderhoud bij de CBFA. Op 26 februari 2010 bezorgt de verzoeker een aanvulling bij het verslag dat van dat onderhoud wordt opgemaakt.

4.7. Met een brief van 5 maart 2010 aan ING verzoekt de CBFA haar toelichting te verstrekken in verband met de door haar vastgestelde vervalsing van documenten en de bewering van de verzoeker dat zijn verklaringen ten aanzien van ING onder druk werden afgelegd. ING antwoordt met brieven van 23 en 24 maart 2010.

4.8. Op 4 mei 2010 beslist de CBFA de aanvraag tot inschrijving van de verzoeker als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten te weigeren. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“(…)

Artikel 8, 3° van de wet van 22 maart 2006 bepaalt dat een tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten over een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid dient te beschikken.

In zijn zitting van 4 mei 2010 heeft het directiecomité van de CBFA uw aanvraag tot inschrijving onderzocht, en kwam daarbij tot de volgende bevindingen.

Het directiecomité heeft onder meer kennis genomen van de handgeschreven verklaring die u op 7 mei 2009 ten aanzien van ING België NV aflegde, en waarin u uitdrukkelijk erkende dat kredietaanvragen werden gestaafd met door u vervalste stukken : ‘Ondergetekende, Van Lathem Dirk, verklaart hierbij dat kredieten (...) werden ingebracht op basis van de facturen, dewelke na een eerste origineel te hebben gehad, opnieuw of aangepast werden gebruikt voor mijzelf. Dit gebeurde na vraag van de klant om bijkomend krediet te verkrijgen. Het eerste krediet had steeds een correct doel, nadien werden de bijkomende kredieten deels gebruikt om de vorige af te lossen. Dit gebeurde steeds op vraag en aandringen van de klant, niet uit eigen beweging’. Bij deze verklaring werd een eveneens handgeschreven lijst gevoegd van de betrokken kredietdossiers met precisering van de documenten die werden vervalst.

Het directiecomité is de mening toegedaan dat feitelijke handelingen die er in bestaan om documenten van derden te manipuleren, los van de strafrechtelijke connotatie die aan dergelijke handelingen kan worden gegeven,

op zich daden uitmaken die de professionele betrouwbaarheid van een tussenpersoon onmiskenbaar in het gedrang brengen.

Met voormelde handgeschreven verklaring d.d. 7 mei 2009 heeft u aan ING België NV schriftelijk bekend dergelijke handelingen te hebben gesteld.

Het directiecomité heeft er eveneens kennis van genomen dat u nadien ten aanzien van de CBFA deze verklaring heeft ingetrokken, en ter zake heeft gesteld dat deze verklaring onjuist zou zijn en zou zijn afgelegd onder druk, gezien u bedreigd werd met sluiting van uw agentschap. De inhoud van de ingetrokken verklaring zou naar uw zeggen letterlijk zijn gedicteerd door ING België NV.

Uw argument dat druk op u zou zijn uitgeoefend door ING België NV wordt evenwel door geen enkel document gestaafd. Bovendien blijkt uit geen enkel dossierstuk dat u, nadat de samenwerking met ING België NV werd beëindigd, ten aanzien van deze laatste protesten heeft geuit omtrent de onjuistheid van de verklaring en de druk die op u zou zijn uitgeoefend.

Zelfs indien uw beweringen als zou u deze verklaringen onder druk hebben afgelegd overeenstemmen met de werkelijkheid, dan nog kan dit argument niet overtuigen. Het directiecomité is van oordeel dat ook het 'onder druk' afleggen van onjuiste verklaringen met het oog op een gunstige schikking, namelijk behoud van een agentschap, ernstige twijfels doet rijzen op het vlak van geschiktheid en professionele betrouwbaarheid in hoofde van een tussenpersoon. In casu legde u ten aanzien van uw principaal ING België NV een verklaring af. Wanneer u nu stelt dat deze verklaring onjuist is, geeft u toe dat u een leugenachtige en valse verklaring heeft afgelegd.

In uw schriftelijke antwoorden en tijdens een onderhoud dat plaatsvond in de kantoren van de CBFA op 16 februari 2010 maakte u gewag van een 'collega-verzekeringsmakelaar' via dewelke u de kwetsieuze documenten zouden zijn bezorgd. U meldt daarover aan de CBFA dat het u niet echt duidelijk is of de vervalsing van de facturen gebeurde door de klanten of door de makelaar. Ook deze bewering wordt door geen enkel begin van bewijs gestaafd.

Het directiecomité is van oordeel dat een dergelijke onwetendheid of zelfs onverschilligheid over een toch wel cruciaal element in het dossier twijfels oproept op het vlak van uw geschiktheid en professionele betrouwbaarheid.

Het directiecomité meent dat alle hiervoor vermelde gedragingen onverenigbaar zijn met de beroepsethiek die van een professioneel zelfstandig tussenpersoon in de financiële sector mag worden verwacht, en van aard zijn om u als niet geschikt en professioneel betrouwbaar te kwalificeren.

Na kennisname van al voorgaande elementen heeft het directiecomité van de CBFA in zijn zitting van 4 mei 2010 vastgesteld dat de ernstige twijfels die initieel waren gerezen op het vlak van uw geschiktheid en professionele

betrouwbaarheid niet afdoende door u werden weerlegd en derhalve aanwezig blijven.

Bijgevolg heeft het directiecomité van de CBFA in zijn zitting van 4 mei 2010 beslist om, overeenkomstig artikel 7, § 2 van de wet van 22 maart 2006, uw aanvraag tot inschrijving als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten te weigeren, dit aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde van voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid waarvan sprake in artikel 8, 3° van de wet van 22 maart 2006.”

4.9. Met een aangetekende brief van 20 mei 2010 vraagt de verzoeker de CBFA om de beslissing van 4 mei 2010 tot weigering van zijn inschrijving als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten te herzien.

4.10. Op 7 juni 2010 gaat op vraag van de verzoeker een hoorzitting door.

4.11. Op 15 juni 2010 beslist het directiecomité van de CBFA zijn beslissing van 4 mei 2010 niet te herzien. Na de draagwijdte van het begrip professionele betrouwbaarheid te hebben toegelicht, overweegt de CBFA in zijn beslissing het volgende:

“(…)

Na alle elementen in het dossier te hebben heronderzocht en kennis te hebben genomen van alle argumenten aangedragen door de heer Van Lathem, is het directiecomité van oordeel dat er feiten en handelingen voorhanden zijn die van dien aard (...) zijn dat zij de geschiktheid en professionele betrouwbaarheid van de heer Dirk Van Lathem ernstig in het gedrang brengen en dit ten aanzien van de toezichthouder, de kredietinstellingen en klanten.

In het kredietdossier van mevrouw [WG], heeft de heer Van Lathem in een handgeschreven verklaring immers erkend dat hij de stukken i.v.m. de cash facility heeft ondertekend in de plaats van de klant en wordt dit ook op heden niet betwist. De heer Van Lathem heeft ook tijdens de hoorzitting van 7 juni 2010 zijn fout toegegeven in het kredietdossier van Mevrouw [G]. Het feit dat uit dit dossier geen schade is voortgevloeid, dit werd afgesloten en dat de bank hem hiervoor zou hebben beboet, doet niets af aan het feit dat de bewuste handelingen wel degelijk werden gesteld.

Wat betreft de andere kredietdossiers met onregelmatigheden en de handgeschreven verklaring van 7 mei 2009 waarin de heer Van Lathem t.a.v. ING België NV (zijn vroegere principaal) erkende kredietaanvragen te hebben gestaafd met vervalste stukken. Deze verklaring zou zijn afgedwongen en wordt betwist. In het schrijven van 19 mei 2009 dat wordt aangehaald als het eerste protest van de afgedwongen verklaring, wordt voorbehoud geformuleerd bij de dading doch de inhoud zelf van de handgeschreven verklaring wordt hierin niet uitdrukkelijk betwist. Voor de CBFA wordt thans alvast formeel de inhoud van de verklaring betwist en ingetrokken, hetgeen wel bedenkingen oproept omwille van zijn laattijdigheid.

Wat betreft het argument dat op één dossier na alle kredietdossiers waarvan sprake in de verklaring van 7 mei [2009] afkomstig zouden zijn van een collega, getuigt het van enige lichtzinnigheid om van een collega kredietdossiers aan te nemen die deze moeilijk geplaatst krijgt bij zijn eigen principaal en deze in te dienen zonder verificatie van de aanvraag en bijhorende stukken.

De verklaring van de klanten in één kredietdossier (met name [VW - D]) dat hun verbouwing wel degelijk werd uitgevoerd en de factuur werd betaald, brengt zonder verdere details omtrent de betrokken factuur noch stavingstukken weinig bijkomend bewijs omtrent de vervalsingen.

Wat betreft het gebrek aan materieel bewijs van de vervalsing dat wordt aangevoerd, dient vastgesteld dat ING wel kopie heeft overgemaakt van de facturen die zouden zijn vervalst maar hierop de vervalsing niet kan worden vastgesteld.

Wat er ook zij van de vervalsing van facturen, het vervalsen van een handtekening van een klant, zoals niet betwist wordt in het kredietdossier van Mevrouw [G], is alvast een handeling die duidelijk onverenigbaar is met een onberispelijke beroepsethiek die van een tussenpersoon in bank en beleggingsdiensten wordt verwacht. Dit noopt ertoe de beslissing van 4 mei 2010 tot weigering de heer Dirk Van Lathem in te schrijven in het register van tussenpersonen in bank en beleggingsdiensten te handhaven en maakt het onderzoek van eventuele andere tekortkomingen overbodig.”

V. Afstand van het beroep

5. Ter terechtzitting doet de raadsman van de verzoeker afstand van het beroep in de mate de nietigverklaring gevorderd wordt van in de beslissing van het directiecomité van de CBFA van 15 juni 2010 besloten weigering van de toegang tot het beroep als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten enerzijds, en van de in de beslissing van het directiecomité van 4 mei 2010 van de CBFA

besloten beslissing om overeenkomstig artikel 7, § 4, van de wet van 22 maart 2006 de aanvraag van de verzoeker tot inschrijving als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten te weigeren.

6. Niets verzet zich tegen de inwilliging van de afstand.

Een en ander heeft tot gevolg dat nog enkel de expliciete weigeringsbeslissing van 15 juni 2010, zijnde de eerste bestreden beslissing het voorwerp van het beroep vormt.

Het beroep tot nietigverklaring is in voornoemde mate ontvankelijk.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten en van de beginselen van behoorlijk bestuur “inzonderheid het redelijke termijnbeginsel en het vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

De verzoeker wijst erop dat de CBFA overeenkomstig artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 binnen 60 dagen na de aanvraag een beslissing dient te nemen. In casu bedroeg de termijn om tot een beslissing te komen 180 dagen. Zelfs indien wordt aangenomen dat de termijn van 60 dagen begon te lopen na de laatste briefwisseling met de verzoeker op 26 februari 2010, dan nog werd de termijn overschreden, aangezien de beslissing slechts na 74 dagen werd meegedeeld. De termijn van 60 dagen moet beschouwd worden als een

streefdatum. Aangezien de beslissingstermijn drie keer zo lang was, werd artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 of minstens het beginsel van de redelijke termijn geschonden.

Bovendien, zo voegt de verzoeker daaraan toe, was de CBFA al sinds 12 juni 2009 op de hoogte van de feiten die zij in aanmerking heeft genomen om tot een aantasting van de professionele betrouwbaarheid van de verzoeker te besluiten. De verzoeker werd er op geen enkel ogenblik van in kennis gesteld dat die feiten zijn positie als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten zouden aantasten. Pas toen hij op 12 november 2009 een nieuwe aanvraag deed en de CBFA reeds vijf maanden op de hoogte was van de reden van de beëindiging van zijn vorige inschrijving, was de CBFA plots van mening dat de feiten zwaarwichtig genoeg waren om zijn professionele betrouwbaarheid te onderzoeken. Op het ogenblik van haar beslissing was de CBFA reeds 11 maanden op de hoogte van de feiten waarop zij haar beslissing baseerde.

De verzoeker besluit dat hij er mocht van uitgaan dat de inschrijving hem opnieuw zou worden verleend, zoals dit tijdens de voorbije 24 jaar het geval is geweest. Door het laattijdig afwijzen van zijn aanvraag werd zijn rechtmatig vertrouwen op ernstige wijze geschonden.

In zijn verzoek tot voortzetting van de rechtspleging merkt de verzoeker op dat in het tussenarrest nr. 207.996 van 7 oktober 2010 ten onrechte wordt overwogen dat de CBFA geen beslissing moest nemen zolang hij geen nieuwe aanvraag tot inschrijving als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten had ingediend. De verzoeker is immers ook ingeschreven als verzekeringstussenpersoon. Op grond van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekering, dient de CBFA op te treden wanneer zij vaststelt dat een tussenpersoon niet werkt volgens de wettelijke bepalingen. De CBFA was sinds 12 juni 2009 op de hoogte van de feiten, doch haar eerste beslissing dateert van 7 mei 2010, dit is elf maanden nadat zij kennis nam van de feiten. Nu de CBFA niet reageerde in het kader van

zijn inschrijving als verzekeringstussenpersoon, mocht de verzoeker ervan uitgaan dat de CBFA de feiten niet meer zou inroepen bij een vraag tot inschrijving als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten.

De verzoeker verwerpt voorts de stelling dat hij er geen belang bij heeft om de overschrijding van de redelijke termijn aan te voeren omdat bij een eventuele vernietiging een nieuwe beslissing nog langer op zich zou laten wachten dan nu het geval was. Die stelling zou er immers toe leiden dat in de toekomst geen beroep meer zou kunnen worden ingesteld tegen laattijdige beslissingen. Bovendien voert de verzoeker niet aan dat het beginsel van de redelijke termijn werd geschonden omdat de beslissing laattijdig genomen werd, maar wel omdat de CBFA elf maanden niets ondernam met de informatie die haar was meegedeeld, hoewel de regelgeving haar ertoe verplicht om op dergelijke informatie te reageren.

8. Wat de aangevoerde schending van artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 betreft antwoordt de verwerende partij dat de termijn van 60 kalenderdagen maar een aanvang neemt “na ontvangst van de aanvraag en van alle vereiste documenten”. De CBFA was niet in het bezit van alle vereiste documenten bij de ontvangst van de aanvraag op 12 november 2009. Dat was pas het geval nadat zij na de hoorzitting de brief van 26 februari 2010 van de verzoeker met aanvullende informatie had ontvangen. De argumentatie in het verzoek tot voortzetting is niet dienstig: niet de beweerde kennis van de feiten is relevant voor de aanvang van de termijn van 60 kalenderdagen, maar wel de ontvangst van “de aanvraag en van alle vereiste documenten”. De verzoeker betwist bovendien niet dat de in artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 bepaalde termijn van 60 kalenderdagen een termijn van orde is. De niet-eerbiediging van die termijn brengt niet de nietigheid mee van de bestuurshandeling die buiten die termijn werd gesteld.

Wat de aangevoerde overschrijding van de redelijke termijn betreft, is de verwerende partij van oordeel dat zelfs het enkele feit dat de overheid

het drievoudige van de wettelijke termijn van orde zou hebben genomen om tot een beslissing te komen, die termijn op zich niet onredelijk maakt. De onredelijkheid kan immers niet in abstracto worden bepaald. Van een onredelijke termijn is slechts sprake indien er geen aannemelijke verklaring is voor de overschrijding van de termijn. In de onderhavige zaak heeft de verzoeker de verwerende partij nooit aangemaand om te beslissen. Bovendien bedroeg de beslissingstermijn vanaf de vraag om inlichtingen nauwelijks meer dan zes maanden, wat helemaal niet onredelijk is. Voorts blijkt uit het eigen gedrag van de verzoeker dat de zaak niet bijzonder spoedeisend was. Volgens de verwerende partij valt er bovendien niet in te zien wat het nut zou zijn van een vernietiging van de beslissing. Wanneer de overheid na de vernietiging opnieuw zou moeten beslissen, zou zij immers na een nog langere periode sinds de initiële aanvraag dezelfde weigeringsbeslissing nemen. Het argument dat de CBFA al vóór de aanvraag op de hoogte was van de feiten die tot de vaststelling hebben geleid dat de verzoeker niet voldoende professionele betrouwbaarheid bezit, heeft volgens de verwerende partij geen invloed op de beoordeling van de redelijke termijn bij de beoordeling van die aanvraag.

De verwerende partij is voorts van oordeel dat de verzoeker zich ook niet op het vertrouwensbeginsel kan beroepen. Hij mocht er niet op rekenen dat zijn aanvraag zou worden ingewilligd omdat hij voordien al een inschrijving had die hem was ontnomen op grond van het feit dat ING de samenwerking met hem had stopgezet.

Wat ten slotte de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, merkt de verwerende partij op dat de verzoeker niet toelicht op welke wijze dit beginsel geschonden werd. In zoverre is het middel dan ook onontvankelijk.

Beoordeling

9. Wat de schending van artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 en het beginsel van de redelijke termijn betreft.

Artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2006 bepaalt:

“Binnen zestig kalenderdagen na ontvangst van de aanvraag en van alle vereiste documenten beslist de bevoegde autoriteit de kandidaat al dan niet in het register in te schrijven in de door hem gevraagde categorie.(...)”.

De verzoeker betwist niet dat de termijn van 60 kalenderdagen die door de voormelde bepaling wordt voorgeschreven geen vervaltermijn, maar een termijn van orde is. De loutere overschrijding van deze termijn leidt dan ook niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Wat de aangevoerde schending van de redelijke termijn betreft doet de verzoeker niet blijken van een belang bij dit onderdeel van het eerste middel, want de schending van de redelijke termijn zou impliceren dat de verwerende partij geen uitspraak meer kan doen over de aanvraag van de verzoeker. Dit onderdeel van het middel is onontvankelijk.

10. Wat de schending van het vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel betreft.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat moet worden vermeden dat de rechtmatige verwachtingen die de burger uit het bestuursoptreden put, worden beschaamd. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Het moet gaan om rechtmatige verwachtingen die de burger kan puren uit het regelmatig overheidsoptreden.

Uit het optreden van de CBFA blijkt niet dat de verzoeker er mocht op vertrouwen dat de feiten die tot de stopzetting van de samenwerking van ING met de verzoeker hadden geleid, niet in aanmerking zouden worden genomen om een nieuwe inschrijving van de verzoeker in het register van tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten te weigeren. Meer bepaald blijkt niet dat de CBFA voor het nemen van haar beslissing zo lang zou hebben gedraald, dat bij de verzoeker terecht de indruk kon ontstaan dat die feiten geen beletsel zouden vormen om hem opnieuw in het register in te schrijven. Uit het feit dat de CBFA niet onmiddellijk een procedure op gang bracht in verband met zijn inschrijving als verzekeringstussenpersoon mocht de verzoeker evenmin als vaststaand afleiden dat zijn nieuwe inschrijving in het register van tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten niet zou geweigerd worden. Beide inschrijvingen staan immers los van elkaar.

De verzoeker verduidelijkt niet op welke wijze het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden.

11. Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

12. Het tweede middel is genomen “uit de schending van de rechten van verdediging als bepaald in artikel 6 EVRM, het non bis in idem-beginsel en art. 14 BUPO, uit schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de hoorplicht, het onpartijdigheids- en fair playbeginsel en uit de schending van de onderzoeksplicht, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur”.

In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoeker aan dat zijn recht van verdediging geschonden werd doordat de CBFA blijkt heeft gegeven van een ernstige vooringenomenheid, aangezien zij haar beslissing in eerste instantie gebaseerd heeft op stukken die aangebracht werden door ING,

terwijl de verklaringen van de verzoeker systematisch werden genegeerd, zodat er van een tegensprekelijk debat geen sprake is geweest. Hierdoor werd bovendien het onpartijdigheidsbeginsel geschonden, doordat de CBFA haar positie als onafhankelijke bestuursoverheid niet heeft gerespecteerd. In zijn verzoek tot voortzetting van de rechtspleging merkt de verzoeker bovendien op dat hij enkel door het diensthoofd van de CBFA werd gehoord, en het diensthoofd in zijn verslag een selectie maakte uit de stukken van het dossier. Aan het directiecomité werden enkel de stukken van ING voorgelegd. De lijvige stukkenbundel van de verzoeker kreeg het directiecomité niet te zien.

In een tweede onderdeel van het middel betwist de verzoeker dat hij in het kredietdossier van [G] de handtekening van de betrokkene zou hebben vervalst. Volgens de verzoeker miskent de CBFA de ware toedracht en heeft hij enkel verklaard te hebben getekend voor [G]. Hij was daartoe door [G] duidelijk gemandateerd. Daarnaast blijkt uit het dossier niet dat hij facturen zou hebben vervalst. De verwerende partij heeft trouwens expliciet erkend dat in het dossier [VW - D] geen vervalsing kon worden vastgesteld. De verwerende partij kon bijgevolg haar beslissing daarop niet steunen.

In een derde onderdeel van het middel voert de verzoeker aan dat hij voor zijn handelwijze in het dossier van [G] door ING bestraft werd met een inhouding van de helft van zijn beheerscommissie voor het jaar 2007 en dat hij voor dat feit geen tweede maal mocht gestraft worden door hem de toegang tot het beroep van tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten te weigeren.

13. De verwerende partij antwoordt dat, wat de bewering betreft dat de bewijsstukken eenzijdig door ING werden aangebracht, het in de rede ligt dat belastende stukken niet door de verzoeker zelf worden voorgelegd maar door derden, en dat het volstaat dat die stukken aan tegenspraak werden onderworpen.

Onder verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State voert de verwerende partij aan dat het recht van verdediging enkel in straf- en

tuchtzaken van toepassing is. De verzoeker werd trouwens wel degelijk gehoord en heeft bovendien via zijn raadsman het dossier laten vervolledigen.

De verzoeker gaat er ook ten onrechte van uit dat de eerste bestreden beslissing haar grondslag vindt in een reeks door ING aangekaarte vervalsingen. De thans bestreden beslissing van 15 juni 2010 steunt immers enkel op het vervalsen van de handtekening van een klant en niet op de andere betwiste feiten.

Wat betreft de bewering dat er sprake is van een dubbele bestraffing voor dezelfde feiten, merkt de verwerende partij op dat een conventionele boete opgelegd door een bank geen straf is, dat ook het weigeren van een vergunning geen straf is, en dat artikel 6 EVRM geen verbod tot dubbele bestraffing inhoudt.

Ten slotte merkt de verwerende partij op dat de verzoeker zijn annulatieberoep in zijn verzoek tot voortzetting van de rechtspleging uitbreidt met een nieuw middel waarin hij aanvoert dat hij niet gehoord werd door het directiecomité, maar door een diensthoofd. Dit nieuw middel is volgens de verwerende partij niet ontvankelijk. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat het volstaat dat de verzoeker werd gehoord door een vertegenwoordiger van de CBFA en dat het directiecomité vervolgens van zijn argumentatie kennis heeft kunnen nemen.

Beoordeling

14. Wat het eerste onderdeel van het middel betreft.

Het algemeen beginsel van het recht van verdediging is behoudens andersluidend voorschrift enkel van toepassing in straf- en tuchtzaken. De bestreden beslissing betreft geen straf- of tuchtzaak, maar een beslissing die

betrekking heeft op de weigering van een aanvraag van de verzoeker om toegang te hebben tot het beroep als tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten.

De ter zake toepasselijke reglementering schrijft niet voor dat het recht van verdediging toepasselijk is.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoeker op 7 juni 2010 werd gehoord door de verwerende partij en dat de CBFA kennis nam van alle relevante argumenten aangevoerd door de verzoeker. Naar aanleiding van de hoorzitting heeft de CBFA alle relevante stukken van het dossier van de verzoeker opnieuw onderzocht. Bovendien vond de hoorzitting plaats in aanwezigheid van de raadslieden van de verzoeker. Naar aanleiding van de hoorzitting hebben de raadslieden van de verzoeker een uitgebreid stukkenbundel neergelegd bestaande uit zes mappen en twee bijkomende stukken. In de bestreden beslissing van 15 juni 2010 worden alle stukken opgesomd, alsmede de nota's van de verzoeker waarmee de CBFA rekening hield bij het nemen van voornoemde weigeringsbeslissing.

In de mate dat in het eerste onderdeel wordt aangevoerd dat de CBFA blijf zou hebben gegeven van een ernstige vooringenomenheid ten aanzien van de verzoeker wordt dit argument weerlegd door het verloop van de hoorzitting zoals dit blijkt uit de inhoud van de bestreden beslissing, waarbij met alle relevante elementen van de verdediging van de verzoeker rekening werd gehouden.

Het staat in dit verband vast dat de verzoeker en zijn raadslieden tijdens voornoemde hoorzitting de kans kregen om hun standpunt uitvoerig kenbaar te maken en toe te lichten. Aldus werden de rechten van de verzoeker gerespecteerd.

Aangezien de verzoeker de partijdigheid van de CBFA baseert op de miskennis van zijn middelen van verweer is ook dit onderdeel van het middel ongegrond. Overigens heeft de CBFA uiteindelijk slechts één feit weerhouden lastens de verzoeker - met name het vervalsen van een handtekening

van een klant in het kredietdossier van [G] - wat aantoonde dat de CBFA aan de zaak wel degelijk een objectief onderzoek gewijd heeft. Wat de grief betreft dat de verzoeker werd gehoord door een diensthoofd, dat vervolgens slechts een selectie van de stukken aan het directiecomité zou hebben voorgelegd, wordt opgemerkt dat het directiecomité kennis gekregen heeft van alle stukken met betrekking tot wat uiteindelijk aan de verzoeker werd ten laste gelegd, zodat de omstandigheid dat niet alles wat tijdens het verhoor aan bod is gekomen niet relevant is om uit te maken of de verzoeker zijn recht om gehoord te worden correct heeft kunnen uitoefenen.

Het eerste onderdeel kan niet worden aangenomen.

15. Wat het tweede onderdeel betreft.

De verzoeker bevestigde in een schriftelijke verklaring dat hij de kredietovereenkomst op naam van [G] zelf ondertekende. De bewering van de verzoeker dat hij door [G] gemandateerd was om de overeenkomst te ondertekenen kan niet worden aangenomen. In de overeenkomst wordt immers niet vermeld dat zij door de verzoeker namens [G] ondertekend werd. De overeenkomst draagt een handtekening alsof zij door [G] zelf ondertekend werd. De verwerende partij kon dan ook wettig oordelen dat de verzoeker de handtekening van [G] vervalst had.

Wat de beweerde vervalsing van facturen bij de kredietaanvragen betreft, laat de bestreden beslissing in het midden of de verzoeker zich aan die vervalsingen al dan niet schuldig heeft gemaakt. In de bestreden beslissing wordt immers opgemerkt “dat ING wel kopie heeft overgemaakt van de facturen die zouden zijn vervalst, maar hierop de vervalsing niet kan worden vastgesteld”. De verwerende partij oordeelde op goede gronden dat het vervalsen van de handtekening van een klant in het kredietdossier van [G] een handeling is “die duidelijk onverenigbaar is met een onberispelijke beroepsethiek die van een tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten wordt verwacht”, zodat het

onderzoek van eventuele andere tekortkomingen overbodig was en voornoemde vaststelling een determinerend motief uitmaakt van de bestreden beslissing.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

16. Wat het derde onderdeel betreft.

De inhouding van de helft van de beheerscommissie van de verzoeker voor het jaar 2007 door ING steunt op een overeenkomst tussen de verzoeker en ING en staat volkomen los van het optreden van CBFA in het kader van haar bevoegdheid om een persoon de toegang te weigeren tot het beroep van tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten.

Beide maatregelen verschillen uit hun aard en hebben een andere finaliteit. Het beginsel van het verbod van dubbele bestraffing voor hetzelfde feit is derhalve niet van toepassing.

Het derde onderdeel is ongegrond.

17. Het tweede middel kan niet worden aangenomen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

18. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”, het rechtszekerheids- en het transparantiebeginsel.

De verzoeker betoogt dat de CBFA het begrip “professionele betrouwbaarheid” in de bestreden beslissing interpreteert naar analogie met de

toepassing van dit begrip op kredietinstellingen, verzekerings- en beleggingsondernemingen.

Volgens de verzoeker miskent de CBFA daarmee de draagwijdte die zij in haar eigen toelichtingsnota aan het begrip “professionele betrouwbaarheid” heeft gegeven. In die toelichtingsnota wordt onder het begrip “professionele betrouwbaarheid” immers begrepen dat de betrokkene geen veroordelingen mag hebben opgelopen als bedoeld in artikel 19 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen (verder de bankwet genoemd).

Ook uit het aanvraagformulier dat bij de CBFA moet worden ingediend, blijkt volgens de verzoeker dat onder professionele betrouwbaarheid de afwezigheid van bepaalde strafrechtelijke veroordelingen moet worden begrepen. De verzoeker heeft op de vragen naar eventuele veroordelingen telkens met “neen” geantwoord. Bovendien wordt zijn professionele geschiktheid en betrouwbaarheid aangetoond door zijn meer dan 20 jaar lange loopbaan als tussenpersoon.

In de bestreden beslissing wordt het begrip “professionele betrouwbaarheid” geïnterpreteerd naar analogie met het statuut van kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen. De CBFA miskent daardoor de regels die ze zelf heeft vastgesteld. Bovendien wordt het rechtszekerheidsbeginsel geschonden doordat nergens werd bekendgemaakt dat het beginsel van de professionele betrouwbaarheid naar analogie met dit begrip in de institutionele bancaire en verzekeringswereld zou worden toegepast. De vereisten inzake professionele betrouwbaarheid die worden gesteld aan een financieel instituut, hebben een andere draagwijdte dan die welke gesteld worden aan particuliere tussenpersonen.

19. De verwerende partij antwoordt in essentie wat volgt:

- De beweerde lacune in de toelichting in verband met de wettelijk vereiste professionele betrouwbaarheid kan de wettigheid van de bestreden beslissing niet

aantasten. Het is niet omdat de toelichting bij een wet ontbreekt dat die wet niet mag worden toegepast.

- De wet zelf maakt een onderscheid tussen het criterium van de professionele betrouwbaarheid (art. 8, 3°) en het criterium “zich niet bevinden in één van de gevallen opgesomd in artikel 19 van de bankwet” (art. 8, 4°). Waar de wet twee onderscheiden criteria oplegt, zou de CBFA die criteria niet wettig tot één enkel criterium kunnen herleiden.
- Uit de toelichtingsnota en de vragenlijst kan niet worden afgeleid dat artikel 19 van de bankwet het enige toetsingskader is. Buiten de in artikel 19 bedoelde gevallen zijn er nog een onbeperkt aantal, niet exhaustief op te sommen gevallen waarin de professionele betrouwbaarheid onvoldoende vaststaat en een weigering van een inschrijving verantwoordt.
- De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing uitvoerig toegelicht waarom zij inspiratie kan zoeken bij de eis van professionele betrouwbaarheid die geldt voor de leiding in financiële instellingen en verzekeringsinstellingen. Dat dergelijke instellingen anders zijn en anders beoordeeld moeten worden dan een tussenpersoon in bank- en verzekeringsdiensten, neemt niet weg dat er inzake professionele betrouwbaarheid van de personen die in die instellingen de leiding hebben en de professionele betrouwbaarheid van tussenpersonen in bank- en verzekeringsinstellingen grote gelijkenissen zijn.

Beoordeling

20. Artikel 8, eerste lid, van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten bepaalt dat, om in het register van de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten te worden ingeschreven en die inschrijving te behouden, de betrokken persoon aan de volgende voorwaarden moet voldoen: “(...) 3° een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid bezitten; 4° zich niet bevinden in één van de gevallen opgesomd in artikel 19 van de bankwet”.

Om in het register van tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten te worden ingeschreven, volstaat het niet dat de betrokkene

niet werd veroordeeld wegens één van de in artikel 19 van de bankwet vermelde misdrijven waardoor aan bepaalde veroordeelden het verbod wordt opgelegd om de functie van zaakvoerder, bestuurder, lid van het directiecomité of directeur uit te oefenen of om vennootschappen te vertegenwoordigen die een dergelijke functie uitoefenen. De betrokkene moet tevens voldoen aan de eis van “voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid”. In de bestreden beslissing wordt derhalve terecht vastgesteld dat uit artikel 8, eerste lid, van de wet van 22 maart 2006 duidelijk blijkt dat de voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid en het beroepsverbod ten gevolge van het plegen van bepaalde misdrijven, twee afzonderlijke criteria zijn waaraan de kandidaat tussenpersoon dient te voldoen.

In de toelichtingsnota worden de vereisten opgesomd waaraan de tussenpersonen volgens artikel 8 van de wet van 22 maart 2006 moeten voldoen. De vereiste dat de tussenpersonen voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid moeten bezitten wordt daarbij als een afzonderlijke voorwaarde vermeld en is duidelijk onderscheiden van de voorwaarde “zich niet bevinden in één van de gevallen opgesomd in artikel 19 van de bankwet”.

Daargelaten de vaststelling dat een toelichtende nota geen wijzigingen kan brengen aan de voorwaarden die de wet zelf oplegt, wordt dan ook vastgesteld dat de toelichtingsnota in de lijn ligt van de wettelijke bepaling en dat de verwerende partij er geen nieuwe rechtsregel mee heeft ingevoerd, noch de verzoeker in verwarring heeft kunnen brengen. Hetzelfde geldt voor wat de vermeldingen op het aanvraagformulier betreft.

Noch het beginsel, “patere legem quam ipse fecisti”, noch het rechtzekerheids- en het transparantiebeginsel werden geschonden.

21. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State willigt de afstand van het geding in, zoals door de verzoeker meegedeeld ter terechtzitting.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 mei 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche