

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.195 van 27 juni 2011
in de zaak A. 194.364/IX-6557**

In zake: Roland SMETS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Jan Beleyne
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het BEROEPSINSTITUUT VAN ERKENDE BOEKHOUDERS
EN FISCALISTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Lindemans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
en advocaat Luc Wynant
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 221

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Nationale Raad van het Beroepsinstituut van Erkende Boekhouders en Fiscalisten (hierna: het BIBF) van 28 augustus 2009 waarbij de verzoeker als voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF wordt afgezet en de eerdere afzettingsbeslissing van 23 januari 2009 wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 200.806 van 15 februari 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 en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 mei 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Beleyne, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Dirk Lindemans, die in eigen naam en loco advocaat Luc Wynants 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. Bij de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen werd het BIBF opgericht.

Het BIBF heeft als wettelijke opdracht “toe te zien op de opleiding en de permanente organisatie van een korps van specialisten te verzekeren, die bekwaam zijn de in artikel 49 van de wet bepaalde werkzaamheden uit te voeren met alle vereiste waarborgen inzake bekwaamheid, onafhankelijkheid en professionele rechtschapenheid”. Het ziet er tevens op toe “dat de aan zijn leden [...] toevertrouwde opdrachten, behoorlijk worden uitgevoerd” (artikel 44).

Artikel 45, eerste lid, van de wet van 22 april 1999 bepaalt dat de organisatie en de werking van het BIBF worden geregeld door de artikelen 6, §§ 2 tot 4, 7, 8, 9 en 14 van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen en door de bepalingen van het koninklijk besluit van 27 november 1985 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht (hierna: het koninklijk besluit van 27 november 1985).

Overeenkomstig artikel 7, § 3, van de kaderwet van 3 augustus 2007 betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen beschikt elk beroepsinstituut over een Nationale Raad samengesteld uit een gelijk aantal Nederlandstalige en Franstalige leden die voor vier jaar verkozen worden door de personen die op het tableau van de beoefenaars zijn ingeschreven.

De artikelen 32 en 33 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 regelen de verkiezing van een voorzitter, een ondervoorzitter en een penningmeester van de Nationale Raad. Deze artikelen luiden op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt:

“Art. 32. Na verloop van de termijn bepaald bij artikel 30 voor het indienen van beroep tegen de verkiezing van de Raad en ten minste acht dagen vóór het verstrijken van het mandaat van het uittredend bureau, vergadert de nieuwe Raad op initiatief en onder voorzitterschap van de uittredende voorzitter.

Art. 33. Tijdens deze vergadering kiest de Raad onder zijn leden een voorzitter, een ondervoorzitter en een penningmeester.

De voorzitter behoort, voor de duur van het mandaat van de leden van de Raad, om beurten tot de Nederlandstalige en de Franstalige taalgroep. De ondervoorzitter behoort tot een andere taalgroep dan de voorzitter.

De stemming is geheim; op straffe van nietigheid mag op de stembrief slechts voor één kandidaat worden gekozen per te begeven mandaat. De kandidaat met de meeste stemmen wordt verkozen voor het te begeven mandaat. Bij staking van stemmen, wordt een tweede stemronde georganiseerd waaraan enkel deze kandidaten deelnemen die het grootste aantal stemmen behaalden tijdens de vorige stemronde.

Bij staking van stemmen in de tweede stemronde wordt voorrang verleend in de volgende orde:

1° aan de oudste kandidaat in jaren die de leeftijd van zestig jaar niet heeft bereikt;

2° aan de jongste in jaren van de kandidaten die de leeftijd van zestig jaar hebben bereikt.”

De voorzitter, de ondervoorzitter en de penningmeester vormen het bureau van de Nationale Raad. Het bureau is belast met het dagelijks beheer van het Instituut. De voorzitter leidt de werkzaamheden van de Nationale Raad en van het bureau.

IV. Feiten

4.1. De verzoeker wordt op 16 maart 2007 verkozen tot lid van de Nationale Raad van het BIBF.

Op 4 mei 2007 wordt hij verkozen tot voorzitter van de Nationale Raad. Blijkens de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 11 mei 2007 gaat het om een mandaat van vier jaar dat aanvangt op 17 mei 2007.

4.2. Bij koninklijk besluit van 19 september 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 november 1985 tot bepaling van de regels inzake de

organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht, wordt met ingang van 1 januari 2009 een beperking ingevoerd van de zitpenningen die aan de mandaathouders bij de beroepsinstituten worden betaald.

Artikel 1 van dit koninklijk besluit bepaalt dat voor de leden van het bureau van de Nationale Raad de zitpenning voor een halve dag prestatie van minimum drie uur wordt vastgelegd op 250 euro, met een maximum van 6000 euro per maand voor de voorzitter. Zij kunnen geen andere vergoedingen of zitpenningen ontvangen vanwege het beroepsinstituut.

4.3. In een addendum bij het verslag van de bureauvergadering van 29 december 2008 maakt Maria Ploumen, de ondervoorzitter van de Nationale Raad, melding van een voorstel van de verzoeker om zijn “factuur” van zitpenningen voor de maand december 2008 aan te dikken (“gonfler”), om zo de minderontvangsten van januari, februari en maart 2009 te compenseren. De ondervoorzitter verklaart dat zij met een dergelijk voorstel nooit akkoord zal gaan.

4.4. Met een e-mail van 6 januari 2009 stelt de ondervoorzitter van de Nationale Raad de regeringscommissaris bij het BIBF in kennis van dit addendum.

Dezelfde dag bevestigt de penningmeester in een e-mail aan de regeringscommissaris “dat de voorzitter van ons instituut wel degelijk heeft gevraagd zijn factuur aan te dikken, zoals wordt gemeld in de notulen die mevrouw Maria Ploumen u gestuurd heeft.” (vertaling)

4.5. Met een e-mail van 9 januari 2009 reageert de verzoeker als volgt:

“Ik ben ten zeerste ontdaan, verontwaardigd door de manier van voorstellen en de inhoud van het addendum aan de vergadering van 5 januari 2009.

In eerste instantie gebeurde dit gesprek na de afsluiting van de vergadering. Ik zie dan ook geen enkele reden om dit addendum als een officieel stuk te beschouwen.

In tweede instantie en dit ten gronde geeft dit addendum een totaal verkeerde voorstelling van de feiten.

In de voorliggende tekst staat dat ik mijn zitpenningen voor de maand december kunstmatig zou opdrijven om mijn verlies aan inkomen na de inwerkingtreding van het KB van 19 september 2008, gepubliceerd op 19 december 2008 te compenseren. Dit was geenszins de bedoeling en zeker niet de vraag.

De vraag luidde tekstueel: ‘Hebben de ondervoorzitter en de penningmeester van het Instituut er een probleem mee dat ik een aantal zitpenningen inschrijf voor de maanden december en dat ik deze slechts presteer in de maanden januari en februari 2009?’”

4.6. Met een brief van 14 januari 2009, waarvan een kopie naar de verzoeker werd gezonden, meldt de regeringscommissaris bij het BIBF de feiten aan de procureur des Konings te Brussel. Deze brief luidt als volgt:

“Met toepassing van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering deel ik u de volgende feiten mee: Ik ben regeringscommissaris bij de Nationale Raad van het Beroepsinstituut van Erkende Boekhouders en Fiscalisten (B.I.B.F.), opgericht bij de wet van 22 april 1999. Het koninklijk besluit van 19/9/08 (B.S. 19/12/08) heeft met ingang van 1/1/09 een beperking ingevoerd op het vlak van zitpenningen, o.a. van de leden van het bureau van het B.I.B.F. Met haar e-mail van 6 januari 2009, waarvan kopie in bijlage, heeft mevrouw Maria Ploumen, ondervoorzitster van het Beroepsinstituut, mij de notulen gestuurd van de vergadering van 29 december 2008 van het bureau, waarin de voorzitter, de heer Roland Smets, haar en de penningmeester heeft voorgesteld om zijn factuur van zitpenningen van december 2008 aan te dikken (‘gonfler’), om zo zijn te missen ontvangsten van januari, februari en maart 2009 te compenseren.

Met een e-mail van dezelfde dag (kopie hierbij), heeft de penningmeester, de heer Jean-Marie Conter, mij de woorden van mevrouw Ploumen bevestigd. De Voorzitter heeft de feiten zelf toegegeven in een e-mail van 9 januari:

‘Hebben de ondervoorzitter en de penningmeester van het Instituut er een probleem mee dat ik een aantal zitpenningen inschrijf voor de maand december en dat ik deze slechts presteer in de maanden januari en februari 2009?’”

4.7. Op 15 januari 2009 verzoekt de regeringscommissaris, op vraag van het kabinet van de minister van Middenstand, het volgende punt op de agenda van de eerstkomende vergadering van de Nationale Raad te plaatsen:

“Verslag van de regeringscommissaris betreffende de bureauvergadering van het BIBF van 29 december 2008 en het vervolg.”

4.8. Tijdens de vergadering van 23 januari 2009 van de Nationale Raad brengt de regeringscommissaris verslag uit in verband met het voorstel van de voorzitter om voor december 2008 zitpenningen in te schrijven voor prestaties die hij pas de volgende maanden zou leveren. Hij stelt dat de voorzitter aldus een voorstel heeft gedaan om valsheid in geschrifte te plegen en dat hij overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering verplicht aangifte heeft gedaan bij de procureur des Konings te Brussel.

Verschillende leden dringen aan op het ontslag van de voorzitter.

De penningmeester geeft een opsomming van een aantal feiten “die het disfunctioneren van de Voorzitter aantonen”. Hij maakt onder meer melding van het feit dat de voorzitter zijn ledenbijdrage laattijdig heeft betaald en op een “zwarte lijst” van de banken staat. De penningmeester besluit “dat er niet meer verder gewerkt kan worden met de heer R. Smets als voorzitter”.

De Nationale Raad beslist om wegens het dringend karakter ervan het punt “afzetting van de Voorzitter R. Smets” aan de dagorde toe te voegen.

Bij de bespreking van dit agendapunt wijst de regeringscommissaris erop dat “er een ernstige vertrouwensbreuk is tussen het kabinet en de Voorzitter” en dat “[h]et kabinet heeft meegedeeld dat zij een reactie van de Raad verwachten”.

Op voorstel van de verzoeker wordt de zitting gedurende 45 minuten geschorst, waarna de voorzitter meedeelt dat de vergadering onder voorbehoud wordt verdergezet.

De Nationale Raad beslist vervolgens met 10 stemmen voor, 3 stemmen tegen en 4 onthoudingen/blanco stemmen om de verzoeker als voorzitter af te zetten.

De Nationale Raad beslist tevens om op 13 februari 2009 een nieuwe voorzitter te verkiezen.

4.9. Op 6 februari 2009 dagvaardt de verzoeker de verwerende partij voor de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, teneinde haar te laten veroordelen “onder verbeurte van een eenmalige dwangsom van 250.000 euro, een nieuwe vergadering van de Nationale Raad te beleggen betreffende de beoogde afzetting van concluant, waarbij de tenlasteleggingen hem op voorhand bekend worden gemaakt, de daarop betrekking hebbende stukken hem vooraf (met een redelijke termijn) worden meegedeeld, hem een voldoende voorbereidingstijd wordt gegund om zich te verdedigen en hem het recht wordt gegeven om zich te laten bijstaan door een advocaat”.

Ingevolge die dagvaarding wordt de verkiezing van een voorzitter tot een latere datum uitgesteld.

Op 24 maart 2009 verklaart de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de vordering van de verzoeker ontvankelijk, maar ongegrond.

4.10. Op 2 maart 2009 dient de verzoeker bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in tegen de beslissing van de Nationale Raad van het BIBF van 23 januari 2009 waarbij hij als voorzitter wordt afgezet (zaak A. 191.662/IX-6254).

4.11. Tijdens de vergadering van de Nationale Raad van het BIBF van 24 april 2009 wordt Etienne Verbraeken tot nieuwe voorzitter verkozen.

Op 7 mei 2009 dient de verzoeker bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in tegen deze beslissing (zaak A. 192.485/IX-6351).

4.12. Bij arrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen van de beslissing van de Nationale Raad van het BIBF van 23 januari 2009 waarbij de verzoeker als voorzitter wordt afgezet. De Raad van State oordeelt dat het middel waarin de schending van de hoorplicht wordt aangevoerd, ernstig is om de volgende redenen:

“4.3.1. De hoorplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur op grond waarvan, in afwezigheid van enige wettelijke bepaling terzake, tegen niemand een maatregel kan worden genomen die is gegrond op zijn persoonlijk gedrag en die zijn belangen zwaar kan treffen, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt gegeven zijn standpunt uiteen te zetten en op nuttige wijze voor zijn belangen op te komen.

In dergelijk geval moet de betrokkene de gelegenheid krijgen zich uit te spreken, niet alleen over het bestaan en de ernst van de feiten die aan de basis liggen van de voorgenomen maatregel, maar ook over de noodzaak om die maatregel te nemen.

Dit impliceert dat aan de betrokkene vooraf wordt medegedeeld welke maatregel tegen hem wordt overwogen en welke feiten en grieven tegen hem worden ingebracht. Daarenboven moet aan de betrokkene een redelijke termijn worden verleend om zijn verweer voor te bereiden.

4.3.2. De verwerende partij betwist niet dat de bestreden beslissing een maatregel is die onder de hoorplicht valt. Het gaat inderdaad om een maatregel die genomen werd op grond van feiten die verzoeker als een tekortkoming worden aangerekend en die hem een ernstig nadeel kan berokkenen.

4.3.3. Op 14 januari 2009 heeft de regeringscommissaris aan verzoeker een kopie toegestuurd van zijn brief van dezelfde datum, waarbij hij bij de procureur des Konings te Brussel klacht indient in verband met het voorstel van verzoeker om in de maand december 2008 zitpenningen in te schrijven voor prestaties die in de maanden januari, februari en maart 2009 zouden worden geleverd. Verzoeker had daardoor vooraf kennis van de grieven die daaromtrent tijdens de vergadering van de Nationale Raad van 23 januari 2009 tegen hem worden ingebracht.

Tijdens voornoemde vergadering worden tegen verzoeker nog een aantal andere feiten aangevoerd ‘die het disfunctioneren van de Voorzitter aantonen’

en waaruit zou blijken ‘dat er niet meer verder gewerkt kan worden met R. Smets als Voorzitter’. De penningmeester maakt aldus melding van het feit dat verzoeker zijn ledenbijdrage en verzekeringspremie laattijdig heeft betaald en dat hij op een ‘zwarte lijst’ van de banken staat. Er blijkt niet dat verzoeker vooraf van die grieven op de hoogte was.

4.3.4. Tijdens de vergadering van de Nationale Raad deelt verzoeker mee ‘dat hij 6 pagina’s had voorbereid over moties die hij op voorhand verwachtte’.

Uit die verklaring kan evenwel niet worden afgeleid dat verzoeker in de mogelijkheid was om zich nuttig tegen zijn afzetting als voorzitter te verweren. De afzetting van verzoeker als voorzitter was immers niet vooraf geagendeerd, maar werd slechts tijdens de vergadering aan de dagorde toegevoegd. Uit niets blijkt dat verzoeker wist of kon weten dat hij tijdens de vergadering met een voorstel om hem als voorzitter af te zetten zou worden geconfronteerd.

4.3.5. Uit de notulen van de vergadering van de Nationale Raad blijkt dat tijdens de behandeling van het punt over zijn afzetting als voorzitter op voorstel van verzoeker een pauze van vijfenveertig minuten wordt ingelast. Daarna wordt de vergadering verdergezet. De notulen van de vergadering vermelden daarover:

‘Na de pauze deelt de Voorzitter mee dat hij de vergadering verderzet onder voorbehoud. De Voorzitter stelt voor om over te gaan tot het agendapunt dat door de Raad op de dagorde werd toegevoegd : 'afzetting van de Voorzitter R. Smets'. Dit zal gebeuren via een geheime stemming.’

Een pauze van vijfenveertig minuten kan op het eerste gezicht niet beschouwd worden als een redelijke termijn om een nuttig verweer voor te bereiden. Verzoeker heeft overigens slechts ‘onder voorbehoud’ beslist en blijkt dus niet met een dergelijke uiterst korte voorbereidingstijd te hebben ingestemd om de vergadering voort te zetten. Verzoeker verkoos om niets meer te zeggen, omdat alles wat hij zou zeggen, tegen hem gebruikt zou kunnen worden.”

4.13. Ingevolge dit arrest drukt de verzoeker de wens uit om zijn functie van voorzitter van de Nationale Raad terug op te nemen. Een door de verzoeker aangezochte gerechtsdeurwaarder acteert hierover de volgende verklaring van de algemeen directeur van het BIBF:

“Deze situatie situeert zich in een juridisch vacuüm dat niet wordt opgevangen door wet of reglement; het BIBF acht het niet opportuun dat Roland Smets zijn functie als voorzitter terug opneemt; het BIBF wil een serene en constructieve oplossing voor dit juridisch vacuüm.”

In een e-mail van 1 juli 2009 deelt de algemeen directeur aan de leden van het bureau het volgende mee:

“Als gevolg van het arrest van de Raad van State is vandaag een juridisch vacuüm ontstaan waardoor het Instituut momenteel de facto twee voorzitters telt. In het belang van de goede werking van het Instituut hebben de Heer Etienne Verbraeken en ikzelf de noodzaak van een sereen en constructief overleg benadrukt. Gezien de Heer Roland Smets van zijn zijde nadrukkelijk heeft gemeld het conflict niet te zullen opzoeken hebben de Heer Etienne Verbraeken en ikzelf vervolgens de Heer Roland Smets verzocht om diens functie als voorzitter niet op te nemen, en dit in afwachting van de uiteindelijke beslissing door de Nationale Raad.”

4.14. Met een brief van 23 juli 2009 dringen twee leden van de Nationale Raad via hun raadsman aan op de correcte uitvoering van het arrest van de Raad van State. Zij vragen dat de Nationale Raad zo spoedig mogelijk zou bijeenkomen opdat de leden van de Nationale Raad correct zouden worden geïnformeerd over de gevolgen van het arrest.

4.15. Met een brief van 10 augustus 2009 wordt de verzoeker uitgenodigd voor de vergadering van de Nationale Raad die zal worden gehouden op 28 augustus 2009. De dagorde van de vergadering vermeldt als eerste drie punten:

- “1. Stand van zaken procedures van R. Smets tegen het BIBF.
2. Horen/Verweer van de Heer R. Smets betreffende de feiten die hem ten laste worden gelegd als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF en die opgenomen zijn in bijgevoegd verslag.
3. Beraadslaging en beslissing aangaande het mandaat van de heer Ronald Smets als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF en de eerder genomen beslissing van de Nationale Raad d.d. 23/01/2009 terzake (geheime stemming).”

Er wordt eveneens meegedeeld dat de punten 2 en 3 op de dagorde werden geplaatst op aanvraag van één derde van de raadsleden.

In een afzonderlijk schrijven van dezelfde dag worden de verzoeker en zijn raadsman ervan in kennis gesteld dat de verzoeker op de

vergadering van de Nationale Raad zal worden gehoord over de hem ten laste gelegde feiten.

Beide brieven zijn ondertekend door Etienne Verbraeken, in de hoedanigheid van voorzitter.

Bij de tweede brief is een verslag voor de Nationale Raad gevoegd “inzake de tenlasteleggingen ten aanzien van Roland Smets in zijn hoedanigheid van voorzitter van het BIBF”. In dat verslag worden de feiten die aan de verzoeker worden ten laste gelegd als volgt samengevat:

- “1) het formuleren van een voorstel ten aanzien van Mevrouw Maria Ploumen, Ondervoorzitter BIBF, en de Heer Jean-Marie Conter, Penningmeester BIBF tijdens de bureauvergadering van 29 december 2008 om het KB van 19 september 2008 (B.S., 19 december 2008) tot wijziging van het KB van 27 november 1985 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht, te omzeilen;
- 2) het zich bevinden op de ‘zwarte lijst’ van de banken waardoor hij onder meer geen creditkaart op naam van het BIBF kon krijgen en in het bijzonder het niet regulariseren van deze situatie ondanks een belofte dienaangaande t.a.v. de penningmeester, de Heer Jean-Marie Conter;
- 3) het meermaals niet tijdig betalen van zijn ledenbijdrage BIBF alsook de verzekeringspremie voor de verplichte verzekering burgerlijke beroepsaansprakelijkheid die hij afsloot via de modelpolis van het BIBF;
- 4) het disfunctioneren van de Heer Roland Smets als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF.”

4.16. Met een brief van 19 augustus 2009 vraagt de verzoeker om hem dringend de volgende stukken mee te delen:

- “1. Alle verslagen van het bureau sinds 1 januari 2009;
2. De identiteit van de nationale raadsleden die om een vergadering hebben verzocht;
3. De schriftelijke vraag vanwege de onder 2 bedoelde Nationale raadsleden tot agendering van de punten één tot en met drie [...]

4. De identiteit van degene die het ‘verslag voor de Nationale Raad inzake de tenlasteleggingen ten aanzien van Roland Smets in zijn hoedanigheid van voorzitter van het BIBF’ heeft opgemaakt;
5. Het verslag van de vergadering die heeft beslist tot voortzetting van de annulatieprocedure tegen mijn afzetting die inmiddels geschorst is.”

4.17. Met een brief van 24 augustus 2009 antwoordt de algemeen directeur van het BIBF aan de verzoeker wat volgt:

“[...]

Wat de door u opgevraagde stukken betreft is het niet steeds duidelijk welk verband er is tussen deze stukken en de vergadering van 28 augustus. Dat geldt met name voor uw vraag om een kopie te ontvangen van alle bureauvergaderingen sinds 1 januari 2009.

Wat betreft de identiteit van de raadsleden die een nieuwe vergadering hebben gevraagd, kunnen wij u mededelen dat deze elementen aan bod (kunnen) komen op de vergadering van 28 augustus a.s.

Voor zoveel als nodig bevestigen wij U dat het schriftelijk verslag betreffende de feiten, reeds besproken in de Nationale Raad van 23 januari 2009, opgemaakt werd door de secretaris van de Nationale Raad.

Wat betreft uw vraag om kennis te krijgen van het verslag van de vergadering die tot voortzetting heeft beslist, ontgaat het u blijkbaar dat het zelfs niet nodig is dat er zo’n formele beslissing bestaat, zoals uit vele arresten van de Raad van State blijkt. Dit neemt natuurlijk niet weg dat er terzake overleg tussen het Instituut en zijn raadsleden is geweest.

[...]”

4.18. Met een brief van 25 augustus 2009 dringt de verzoeker nogmaals aan op de mededeling van de gevraagde stukken. Hij vraagt eveneens dat de vergadering van 28 augustus 2009 van de Nationale Raad zou worden uitgesteld.

4.19. Op 28 augustus 2009 dient de verzoeker een gemotiveerd verzoekschrift in tot wraking van zes leden van de Nationale Raad. Hij dient eveneens een verweerschrift in. Daarin herhaalt hij zijn verzoek tot uitstel.

4.20. In zijn vergadering van 28 augustus 2009 verwerpt de Nationale Raad verzoekers vraag tot wraking. Voorts beslist de Nationale Raad, na de verzoeker en zijn raadsman te hebben gehoord, met 12 stemmen voor en

4 stemmen tegen, om het mandaat van de verzoeker als voorzitter van de Nationale Raad te beëindigen en de beslissing dienaangaande van 23 januari 2009 in te trekken. Die beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

- “- de feiten die het vertrouwen van leden van de Nationale Raad hebben ondergraven, en die tot de beslissing van 23 januari 2009 hebben geleid, zijn door de heer Smets zelf als eerste gesitueerd in de sfeer van ‘tenlasteleggingen’. Meer bepaald heeft hij in zijn verzoekschrift voor de Raad van State een schending van de hoorplicht aangevoerd, waarin hij stelde dat ‘aan de betrokkene moet worden meegedeeld welke tekortkomingen hem ten laste worden gelegd’ (verzoekschrift p. 10, randnummer 5). De Raad van State heeft dit middel ernstig geacht en de schorsing van die beslissing bevolen. De Nationale Raad werd er dan ook toe gebracht om die feiten, aanvankelijk betrokken op de vertrouwenspositie van de voorzitter, te gaan behandelen als ‘tekortkomingen die hem (versta: de Heer Smets) werden ten laste gelegd’. Het valt dan ook niet in te zien welk argument de Heer Smets wil ontlelen aan de vaststelling dat er sprake is van ‘tenlasteleggingen’.
- de Nationale Raad stelt dat het niet noodzakelijk is dat wettelijk een afzettingsprocedure is voorzien om te kunnen oordelen over de afzetting, nu het mandaat van voorzitter van de Nationale Raad hoe dan ook herroepbaar is en het beginsel van het parallellisme van vormen en bevoegdheden de verantwoording inhoudt voor die afzettingsbevoegdheid. Dit werd trouwens bevestigd in het verslag van de auditeur van de Raad van State;
- de Nationale Raad werd bijeengeroepen door de voorzitter van de Nationale Raad mede op verzoek van zes leden van de Nationale Raad; dat niet valt in te zien hoe die oproeping anders had kunnen zijn indien de Heer Smets die oproeping had verzonden in zijn hoedanigheid van voorzitter;
- dat met betrekking tot een aantal ‘tekortkomingen’ in zijn functie als Voorzitter met de Heer Smets kan aanvaard worden dat deze op zich alleenstaand niet zwaar genoeg wegen om een vertrouwensbreuk te verantwoorden; dat evenwel het eerste feit en het derde feit onmiskenbaar van die aard zijn om de voorbeeldfunctie die van een voorzitter moet uitgaan, te ondergraven; dat de omstandigheden betreffende het tweede feit -zoals thans voor het eerst toegelicht door de Heer Smets- dit feit in een ander daglicht plaatsen, en niet meer wordt in aanmerking genomen; het weze verder herhaald dat wat betreft het vierde feit de elementen op zich alleenstaand gebeurlijk onvoldoende zijn om te besluiten tot een beëindiging van het mandaat maar in concreto en als een geheel genomen de vaststelling van het disfunctioneren verantwoorden en grond kunnen geven voor een beëindiging.

De Nationale Raad oordeelt aldus dat de weerhouden feiten van die aard zijn dat de Heer Roland Smets als gevolg hiervan onvoldoende geloofwaardig is en over onvoldoende moreel gezag en vertrouwen beschikt om zijn (voorbeeld)functie van Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF verder te zetten.”

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt met een aangetekende brief van 3 september 2009 aan de verzoeker ter kennis gebracht.

4.21. Bij arrest nr. 196.377 van 24 september 2009 beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Nationale Raad van het BIBF van 24 april 2009 waarbij Etienne Verbraeken tot voorzitter wordt verkozen. Het middel waarin de verzoeker laat gelden dat deze verkiezing gevitieerd is door zijn onwettige afzetting van 23 januari 2009, wordt ernstig bevonden.

4.22. Met een brief van 14 oktober 2009 worden de leden van de Nationale Raad van het BIBF uitgenodigd voor de vergadering van de Nationale Raad van 23 oktober 2009. De agenda vermeldt onder meer:

“1. Stand van zaken procedures van R. Smets tegen het BIBF
2. Verkiezing Voorzitter Nationale Raad BIBF
[...]

4.23. Tijdens de vergadering van de Nationale Raad van 23 oktober 2009 wordt Etienne Verbraeken bij geheime stemming tot voorzitter verkozen en wordt de beslissing van 24 april 2009 tot verkiezing van Etienne Verbraeken als voorzitter ingetrokken.

Tegen deze beslissing heeft de verzoeker een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingediend (zaak A. 194.994/IX-6641). Bij arrest nr. 206.426 van 6 juli 2010 verwerpt de Raad van State de vordering tot schorsing.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op. Zij stelt dat met de bestreden beslissing een einde wordt gemaakt aan het mandaat dat de leden van de Nationale Raad in maart 2007 (lees: mei 2007) aan de verzoeker hebben gegeven. Volgens haar is een dergelijk mandaat een contractueel gegeven: de leden van de Nationale Raad kiezen een persoon aan wie zij de opdracht geven (“contract van lastgeving”) om namens de Raad handelingen te stellen die het koninklijk besluit van 27 november 1985 toevertrouwt aan de voorzitter, al dan niet samen met de ondervoorzitter en de penningmeester, verenigd in het bureau van de Raad.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat de functie van voorzitter niet in de wet zelf is bepaald. Het voormelde koninklijk besluit voorziet in de functie van voorzitter van de Nationale Raad en niet in die van voorzitter van het Instituut. De functie van voorzitter wordt niet begeben via een benoeming door een externe overheid, maar is te begeben via een verkiezing door de Raad. De kwalificatie als een contract is dan ook onontkoombaar.

De verwerende partij wijst erop dat contractuele geschillen tot de exclusieve bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren, met uitsluiting van de Raad van State.

6. In zijn memorie van wederantwoord merkt de verzoeker op dat de verwerende partij destijds zelf in een burgerlijke procedure heeft gesteld dat de Raad van State bevoegd is.

Beoordeling

7. De verwerende partij is geen vennootschap, maar een publiekrechtelijke rechtspersoon. Meer bepaald is zij een publiekrechtelijke beroepscorporatie, dit is een met rechtspersoonlijkheid bekleed organisme waarvan zij die een bepaald beroep uitoefenen moeten deel uitmaken en dat tot taak heeft degenen die daartoe de wettelijk gestelde voorwaarden vervullen tot de uitoefening van het beroep toe te laten, hun beroepsplichten te bepalen en de nakoming ervan te verzekeren door het opleggen van tuchtstraffen.

Een dergelijke publiekrechtelijke rechtspersoon is een administratieve overheid.

Niets wijst erop dat ingevolge de verkiezing van een voorzitter door de leden van de Nationale Raad, een contractuele band ontstaat tussen deze raad en zijn voorzitter. Wanneer de Nationale Raad een beslissing neemt betreffende de afzetting van zijn voorzitter, dan dient deze beslissing te worden beschouwd als een eenzijdige administratieve rechtshandeling die door de verwerende partij als administratieve overheid in de uitoefening van haar publiekrechtelijke opdracht is gesteld en die derhalve door de Raad van State met toepassing van artikel 14, § 1, van zijn gecoördineerde wetten kan worden vernietigd.

8. De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoeker voert in het middel de schending aan van de artikelen 5, 32, 33 en 49 tot 61 van het koninklijk besluit van 27 november 1985, van het besluit van de Nationale Raad van het BIBF van 4 mei 2007 waarbij hij tot voorzitter werd verkozen, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 mei 2007, en van het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoeker betoogt dat zijn verkiezing tot voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF op 4 mei 2007 een vierjarig mandaat heeft doen ingaan, dat aanvang heeft genomen op 17 mei 2007. Hij wijst erop dat de Nationale Raad enkel de bevoegdheden heeft die hem door de kaderwet van 1 maart 1976 zijn toegekend en dat die wet, noch enige andere wettelijke of reglementaire bepaling, aan de Nationale Raad de bevoegdheid verleent om een verkozen voorzitter af te zetten. Derhalve kon zijn voorzitterschap, een publiekrechtelijk mandaat dat voor een bepaalde termijn werd toegekend, slechts worden beëindigd door het verstrijken van de termijn, het vrijwillig ontslag en in de gevallen die de wet bepaalt. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 bepaalt de gevallen waarin het mandaat komt te vervallen. Het mandaat van voorzitter is, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, dan ook niet herroepbaar ad nutum. De verwerende partij heeft minstens het vertrouwen geschonden dat de verzoeker zijn mandaat van voorzitter kon vervullen tijdens de ganse periode waarvoor hij werd aangeduid.

De verzoeker stelt voorts dat hem verschillende tuchtrechtelijke tekortkomingen worden aangewreven, te weten een verkeerde, onvoldoende uitoefening van zijn mandaat, evenals inbreuken op het bij koninklijk besluit van 23 december 1997 goedgekeurde reglement op de plichtenleer. Dit is ook de reden

waarom tegen hem een tuchtonderzoek werd ingesteld. Overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 zou zijn mandaat van rechtswege vervallen bij het oplopen van een tuchtsanctie. Daarvoor is evenwel niet de Nationale Raad, maar wel de uitvoerende Kamer bevoegd.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat de Nationale Raad buiten de bij de wet bepaalde gevallen bevoegd zou zijn om zijn voorzitter af te zetten, is het minstens onaanvaardbaar dat deze raad de tuchtbevoegdheid usurpeert om de verzoeker af te zetten. Dit geldt des te meer nu uit artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 volgt dat eerst de tuchtprocedure haar beloop moet krijgen, waarna desgevallend het mandaat van de verzoeker automatisch zou vervallen indien hem een tuchtstraf wordt opgelegd. De wet bepaalt dus zelf dat er geen “afzetting” kan gebeuren, maar dat één en ander moet voortvloeien uit het daartoe geëigende tuchtonderzoek.

10. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat de functie van voorzitter van de Nationale Raad werd gecreëerd bij het koninklijk besluit van 27 november 1985 en dat, aangezien deze functie niet bij wet is ingesteld, het evident is dat de wet ook niet voorziet in de wijze waarop deze functie wordt bevestigd, noch in de wijze waarop daaraan een einde kan worden gesteld.

Volgens de verwerende partij valt niet in te zien hoe artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 te dezen geschonden zou zijn. Dit artikel heeft immers betrekking op de afzetting als lid van de Nationale Raad, terwijl de beëindiging van het mandaat van de verzoeker als voorzitter niet tot gevolg heeft dat ook zijn lidmaatschap van de Nationale Raad wordt beëindigd.

De verwerende partij stelt voorts dat toepassing werd gemaakt van het beginsel van het parallelisme van de vormen en de bevoegdheden, hetwelk inhoudt dat de instantie die bevoegd is om een handeling te stellen, ook bevoegd is om die handeling te wijzigen of in te trekken volgens dezelfde regels als degene die

gelden voor het stellen van de handeling. De leden van de Nationale Raad zijn bevoegd om uit hun midden een voorzitter te verkiezen overeenkomstig artikel 33 van het koninklijk besluit van 27 november 1985. Zij hebben volgens dezelfde regels hun bevoegdheid aangewend om een einde te maken aan het mandaat van de voorzitter.

Het besluit van 4 mei 2007 van de Nationale Raad waarbij de verzoeker tot voorzitter werd gekozen, kan aldus de verwerende partij niet geschonden zijn, aangezien de bestreden beslissing dezelfde rechtskracht heeft en het eerstgenoemde besluit buiten werking kan stellen.

Het rechtszekerheidsbeginsel is evenmin geschonden, aangezien de verzoeker geen subjectief recht kan laten gelden op een mandaat van vier jaar als voorzitter van de Nationale Raad. Dit mandaat is integendeel herroepbaar ad nutum en er kunnen geen recht en zelfs geen legitieme verwachtingen bestaan dat de Nationale Raad van dit recht op herroeping geen gebruik zal maken. De herroepbaarheid ad nutum is weliswaar noch door de wet, noch door het uitvoeringsbesluit of het huishoudelijk reglement bepaald, maar vloeit voort uit het gemeen recht. De verwerende partij wijst op artikel 2004 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de beëindiging van de lastgeving, alsook op het “algemene principe” van het administratief recht dat de overheid die een aanwijzing mag doen, daaraan ook een einde mag stellen, zelfs buiten elke machtiging om. Alleen voor mandaten met een welomschreven vaste duur en een wettelijk bepaalde wijze van afzetting bestaat een wettelijke bescherming tegen de vervroegde beëindiging van het mandaat. Te dezen bepalen noch de wet van 22 april 1999, noch het koninklijk besluit van 27 november 1985 enige termijn voor het mandaat van de voorzitter.

Wat het beweerde tuchtrechtelijke karakter van de feiten betreft, benadrukt de verwerende partij dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 te dezen niet van toepassing is. Bovendien moet volgens haar een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de afzetting van de voorzitter in

het kader van diens lastgeving enerzijds en het van rechtswege vervallen van diens mandaat in de Nationale Raad wanneer hij in laatste aanleg een tuchtstraf oploopt anderzijds. Anders dan de verzoeker voorhoudt, kan immers ook buiten de georganiseerde disciplinaire procedure die geldt voor elk lid van het BIBF, een einde worden gesteld aan het mandaat van de voorzitter van de Nationale Raad.

Ten slotte betoogt de verwerende partij dat de beëindiging van het mandaat van de verzoeker als voorzitter het gevolg is van de herroeping van de lastgeving waaraan het vertrouwen dat de lastgever in de lasthebber kan stellen ten grondslag ligt. Dit vertrouwen werd in het geval van de verzoeker ernstig geschonden door zijn poging tot het plegen van valsheid in geschrifte met het oog op het aandikken van zijn zitpenningen, wat onverenigbaar is met de functie van voorzitter van het Instituut en onaanvaardbaar in het kader van zijn beroep van boekhouder. Bovendien werd vastgesteld dat de verzoeker meermaals zijn ledenbijdrage aan het BIBF niet tijdig heeft betaald, evenmin als de premie voor de verplichte verzekering burgerlijke beroepsaansprakelijkheid. Aangezien door dergelijke feiten het vertrouwen in zijn persoon ernstig is geschaad, is het niet meer dan logisch dat zijn mandaat wordt herroepen.

11. In zijn memorie van wederantwoord laat de verzoeker nog gelden dat de voorzitter van de Nationale Raad gedurende zijn mandaat van vier jaar over eigen bevoegdheden beschikt, die hij kan uitoefenen zonder afhankelijk te zijn van het orgaan dat hem heeft verkozen, zodat niet zonder meer kan worden gesteld dat de voorzitter slechts de emanatie van de Nationale Raad is.

De verzoeker vervolgt dat externe factoren, zoals een wisselende meerderheid binnen de Nationale Raad, niet zomaar tot de afzetting van de voorzitter mogen leiden, temeer daar de wet niet in een dergelijke afzetting voorziet.

De verzoeker benadrukt ten slotte dat de Nationale Raad niet in de plaats kan treden van het wettelijke tuchtorgaan van het BIBF. Door zijn

beslissing tot afzetting te steunen op tuchtrechtelijke inbreuken heeft de Nationale Raad zich tuchtbevoegdheid toegeëigend waarover hij niet beschikt.

12. In zijn laatste memorie wijst de verzoeker op het schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 van de Raad van State, waaruit blijkt dat de hoorplicht van toepassing is op de beëindiging van het mandaat van de verzoeker. Hieruit leidt de verzoeker af dat de beginselen van behoorlijk bestuur te dezen dienden te worden gerespecteerd, waaronder ook het vertrouwensbeginsel, op grond waarvan de verzoeker erop mocht vertrouwen dat hij zijn mandaat als voorzitter voor de normale, wettelijk voorziene termijn, mocht uitoefenen.

Beoordeling

13. De verzoeker voert onder meer de schending aan van artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985. Dat artikel luidt als volgt:

“Art. 5.

De mandaten in de Nationale Raad eindigen:

- 1° door het verstrijken van de termijn;
- 2° door het overlijden van de beoefenaar;
- 3° door schrapping van het tableau van de beoefenaars, door ontslag of door vervallenverklaring;
- 4° door afzetting door de Nationale Raad wanneer het lid op vier achtereenvolgende vergaderingen van de Nationale Raad zonder opgave van reden afwezig is en na tot een verklaring voor zijn afwezigheid te zijn aangemaand. Het lid wordt met tweederde meerderheid van de stemmen afgezet; de stemming is geheim.

Is van rechtswege van zijn mandaat vervallen, het lid van de Nationale Raad dat in laatste aanleg een tuchtstraf oploopt.

In de gevallen bedoeld in het eerste lid worden de werkende leden opgevolgd door de plaatsvervangende leden, in dalende volgorde van de door deze laatsten verkregen stemmen. Zij voleindigen het mandaat van hun voorganger.

In geval van gelijkheid van stemmen wordt voorrang gegeven aan diegene die volgens de orde van inschrijving op het tableau de grootste anciënniteit heeft, bij gelijke anciënniteit aan de oudste.

Is er geen plaatsvervangend lid, dan wordt een gedeeltelijke verkiezing gehouden.”

Artikel 5 heeft uitsluitend betrekking op het einde van het mandaat als lid van de Nationale Raad. Door de bestreden beslissing verliest de verzoeker enkel zijn mandaat als voorzitter van de Nationale Raad. Hij behoudt evenwel zijn mandaat als lid van de Nationale Raad. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, is artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 te dezen dan ook niet van toepassing.

14. De artikelen 32 en 33 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 regelen de verkiezing van de voorzitter, ondervoorzitter en penningmeester van de Nationale Raad. Samen vormen zij het bureau van de Nationale Raad. Het koninklijk besluit van 27 november 1985 bevat geen uitdrukkelijke regeling in verband met de duur van hun mandaat.

Wel blijkt uit de artikelen 32 en 33 dat elke nieuw samengestelde Nationale Raad onder zijn leden een nieuw bureau kiest. Aangezien de leden van de Nationale Raad worden verkozen voor vier jaar, kan worden aangenomen dat de leden van het bureau in beginsel eveneens worden verkozen voor een vierjarig mandaat. De verzoeker werd aldus verkozen tot voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF voor een mandaat dat een aanvang nam op 17 mei 2007 en in beginsel vier jaar zou duren.

15. Het koninklijk besluit van 27 november 1985 bevat geen regeling over de eventuele voortijdige beëindiging van het mandaat van de voorzitter, de ondervoorzitter en de penningmeester van de Nationale Raad.

Uit het ontbreken van een dergelijke regeling kan echter niet zonder meer worden afgeleid dat de Nationale Raad aan hun mandaat geen einde zou mogen stellen. Ook het feit dat de leden van het bureau in beginsel voor een vierjarig mandaat gekozen zijn, staat een voortijdige beëindiging van hun mandaat niet in de weg.

Volgens de artikelen 32 en 33 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 worden de voorzitter, de ondervoorzitter en de penningmeester door de Nationale Raad onder zijn leden gekozen. Vermits het bureau als dagelijks bestuur van het BIBF de emanatie is van de Nationale Raad, is het aannemelijk, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke regeling waaruit het tegendeel blijkt, dat de genoemde mandaten herroepbaar zijn ad nutum en daaraan derhalve door de Nationale Raad voortijdig een einde kan worden gesteld.

De voorzitter is “de voorzitter van de Nationale Raad”. Er kan niet worden aangenomen dat de voorzitter en de Nationale Raad behoorlijk zouden kunnen functioneren wanneer de voorzitter niet het vertrouwen geniet van de Nationale Raad. Wanneer, zoals in de voorliggende zaak het geval is, tussen de Nationale Raad en de voorzitter een wezenlijke vertrouwensbreuk is ontstaan waardoor de goede werking van de raad in het gedrang komt, is de voortijdige beëindiging van het mandaat van de voorzitter een redelijke oplossing om uit de impasse te geraken. De omstandigheid dat, zoals de verzoeker aanvoert, de voorzitter krachtens de wet ook eigen bevoegdheden heeft, die losstaan van de werking van de Nationale Raad, doet daaraan geen afbreuk.

16. De verzoeker voert ook de schending aan van de artikelen 49 tot 61 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 die betrekking hebben op de tuchtregeling. De verzoeker stelt in essentie dat de Nationale Raad in strijd met de tuchtregeling zelf uitspraak heeft gedaan over tuchtrechtelijke tenlasteleggingen.

De voortijdige beëindiging van het mandaat van de voorzitter als gevolg van de ontstane vertrouwensbreuk is evenwel geen tuchtstraf, maar een maatregel die werd genomen om de goede werking van het BIBF te verzekeren. De feiten die aan de basis liggen van deze maatregel hebben bovendien niet noodzakelijk een tuchtrechtelijk karakter. Zij werden door de Nationale Raad niet als tuchtrechtelijk strafbare feiten gekwalificeerd, maar als tekortkomingen waardoor de verzoeker naar het oordeel van de Nationale Raad “onvoldoende geloofwaardig is en over onvoldoende moreel gezag en vertrouwen beschikt om

zijn (voorbeeld)functie van voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF verder te zetten”.

Aan de Nationale Raad kan bijgevolg niet worden verweten dat hij in strijd met de voormelde artikelen 49 tot 61 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 een tuchtprocedure tegen de verzoeker zou hebben gevoerd.

17. Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoeker voert in het middel de schending aan van de artikelen 35, 36, 38 en 39 van het koninklijk besluit van 27 november 1985.

Hij stelt dat ingevolge het schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 van de Raad van State moet worden aangenomen dat hij opnieuw voorzitter is geworden. Het feit dat de verwerende partij ervoor heeft geopteerd om de beslissing van de Raad van State niet af te wachten en een andere voorzitter aan te duiden, verandert niets daaraan.

Volgens de verzoeker heeft de verwerende partij er schijnbaar zeer bewust voor geopteerd om hem niet langer zijn taken als voorzitter te laten uitvoeren, ondanks het feit dat hij daarvoor expliciet vragende partij was. De verzoeker werd aldus niet meer betrokken bij het dagelijkse beheer van het instituut en was evenmin betrokken bij de voorbereiding van de vergadering van 28 augustus 2009. Hij kon de Nationale Raad niet samenroepen en de Nationale Raad heeft niet onder zijn voorzitterschap beraadslaagd.

19. De verwerende partij benadrukt dat Etienne Verbraeken vanaf zijn aanstelling op 24 april 2009 en minstens tot aan de kennisgeving van het

schorsingsarrest nr. 196.377 van 24 september 2009 als enige het voorzitterschap waarnam, zodat de verzoeker niet bij het dagelijkse beheer van het BIBF en de voorbereiding van de vergadering van 28 augustus 2009 moest worden betrokken. De verzoeker gaat er ten onrechte van uit dat het voormelde schorsingsarrest ex tunc werkt. Wat de nieuwe voorzitter Etienne Verbraeken tot aan de kennisgeving van dit schorsingsarrest heeft verricht, kan dus zowel in feite als in rechte gehandhaafd blijven. Hetzelfde geldt voor de beslissingen die gebaseerd zijn op de geschorste aanstelling.

De verwerende partij ziet voorts niet in welk nadeel de verzoeker zou hebben geleden doordat hij ná het schorsingsarrest zijn taken als voorzitter niet kon uitoefenen. De Nationale Raad werd immers samengeroepen op verzoek van zes leden van de Nationale Raad en de verzoeker zou niet anders hebben kunnen handelen indien hij zelf als voorzitter was opgetreden.

Volgens de verwerende partij was het feit dat de verzoeker na het schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 zijn taken als voorzitter niet ten volle uitoefende, bovendien niet het gevolg van een opgelegde beslissing van het BIBF. De verzoeker heeft immers na dit arrest zelf ervoor geopteerd om zijn taken als voorzitter niet uit te oefenen, omwille van het juridische vacuüm dat het schorsingsarrest had doen ontstaan en het praktische probleem van het dubbele voorzitterschap.

De stelling van de verzoeker dat hij na het laatstgenoemde schorsingsarrest eveneens als voorzitter moest worden beschouwd, was aldus de verwerende partij om evidente reden overigens niet haalbaar. Strikt juridisch hadden na dit schorsingsarrest zowel de verzoeker als Etienne Verbraeken de hoedanigheid van voorzitter. Deze situatie noopte het BIBF tot een pragmatische oplossing, aangezien het functioneren van twee voorzitters tegelijk praktisch onwerkbaar zou zijn. In het licht van de vertrouwensbeuk die tussen de Nationale Raad en de verzoeker was ontstaan, was de keuze voor de nieuwe voorzitter de

enige logische oplossing, temeer daar diens aanstelling op dat ogenblik nog niet was geschorst.

20. In zijn memorie van wederantwoord laat de verzoeker gelden dat hij na het schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 als voorzitter diende te kunnen functioneren, maar dat dit hem volstrekt onmogelijk werd gemaakt.

Dat er op dat ogenblik twee voorzitters waren, was bovendien niet toe te schrijven aan hemzelf, maar aan de Nationale Raad die door de eerdere afzetting van de verzoeker op 23 januari 2009 chronologisch los te koppelen van de benoeming van Etienne Verbraeken op 24 april 2009, dit gegeven zelf in de hand heeft gewerkt. De verzoeker heeft daardoor zijn taken als voorzitter van de Nationale Raad niet kunnen uitoefenen.

21. De verzoeker volhardt in zijn laatste memorie dat de verwerende partij het hem onmogelijk heeft gemaakt om zijn functie van voorzitter uit te oefenen, waardoor hij zich ten tijde van de bestreden beslissing in de onmogelijkheid bevond om de werkzaamheden van de Nationale Raad en van het bureau te leiden. Integendeel werd hem zelfs de toegang tot de zetel van het BIBF en van zijn bureel ontzegd.

Beoordeling

22. Bij arrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 van de Raad van State werd de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen van de beslissing van de Nationale Raad van 23 januari 2009 waarbij de verzoeker als voorzitter werd afgezet. De beslissing van 24 april 2009 waarbij Etienne Verbraeken tot voorzitter werd verkozen, werd geschorst bij arrest nr. 196.377 van 24 september 2009 van de Raad van State.

In tegenstelling tot de vernietiging van een administratieve rechtshandeling, die terugwerkende kracht heeft en ex tunc werkt, heeft de

schorsing van een administratieve rechtshandeling door de Raad van State alleen uitwerking voor de toekomst. De schorsing werkt ex nunc en gaat ten aanzien van het bestuur pas in op het ogenblik dat het schorsingsarrest wordt betekend.

Op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, was de beslissing van 24 april 2009 waarbij Etienne Verbraeken tot voorzitter werd verkozen, niet geschorst, zodat deze zijn functie van voorzitter toen kon uitoefenen. Het schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 dat enkel de afzetting van de verzoeker betrof, vormde daarvoor geen beletsel.

23. Bovendien dient te worden vastgesteld dat de beslissing over het mandaat van de verzoeker als voorzitter van de Nationale Raad op aanvraag van één derde van de leden op de dagorde van de vergadering werd geplaatst.

Artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 27 november 1985 bepaalt:

“Wanneer de Raad vergadert op aanvraag van een derde van de leden of op verzoek van de regeringscommissaris, moet de voorzitter de Raad samenroepen, uiterlijk binnen de dertig dagen vanaf de aanvraag.”

Bijgevolg zou de Nationale Raad ook in geval de verzoeker het voorzitterschap zou hebben uitgeoefend, over de beëindiging van diens mandaat hebben beraadslaagd.

24. Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van de partijen

25. In een derde middel voert de verzoeker de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel, van de motiveringsplicht en van de artikelen 2 en 3 van

de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

26. Met verwijzing naar het verzoek tot wraking dat hij op 28 augustus 2009 bij de Nationale Raad heeft ingediend, zet de verzoeker in een eerste onderdeel van het middel uiteen dat verschillende leden van de Nationale Raad niet geacht kunnen worden onpartijdig te hebben geoordeeld.

Dit is, aldus de verzoeker, onder meer het geval voor Etienne Verbraeken, die onmiskenbaar een rechtstreeks, persoonlijk belang had bij de totstandkoming van een nieuwe beslissing tot afzetting. Zonder een dergelijke beslissing zou hij immers zijn mandaat van voorzitter verliezen. Bovendien werd door de verzoeker tegen hem een tuchtklacht ingediend en was op het ogenblik van de zitting van de Nationale Raad reeds een voor hem ongunstig auditoraatsverslag neergelegd in de procedure tegen zijn benoeming tot voorzitter (gekend onder het rolnummer A. 192.485/IX-6351). De verzoeker wijst er ook op dat Etienne Verbraeken een ander raadslid openlijk heeft gefeliciteerd voor zijn oproep om een nieuwe bijeenkomst van de Nationale Raad te organiseren met het oog op de afzetting van de verzoeker.

Wat ondervoorzitter Maria Ploumen betreft, laat de verzoeker gelden dat uit het verslag duidelijk blijkt dat zij aan de oorsprong ligt van zijn afzetting en dat zij tegen hem een duidelijk vervolgende rol heeft gespeeld. Het onpartijdigheidsbeginsel is volgens de verzoeker geschonden als de vervolgende overheid ook optreedt als beoordelende overheid. Bovendien werd ook ten aanzien van Maria Ploumen een tuchtklacht geformuleerd door de verzoeker.

Met betrekking tot penningmeester Jean-Marie Conter stelt de verzoeker dat uit het verslag blijkt dat deze een determinerende rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de tweede tenlastelegging en dat hij bovendien samen met een aantal nationale raadsleden op 21 januari 2009 een vergadering heeft georganiseerd waarop de tenlasteleggingen aan het adres van de verzoeker werden

besproken en waarbij zijn afzetting als het ware werd voorbereid, wat onder meer blijkt uit een recent e-mailbericht dat de verzoeker in zijn bezit kreeg. Ook tegen dit lid van de Nationale Raad werd door verzoeker een tuchtklacht ingediend.

Raadslid Guy Huart heeft, aldus de verzoeker, een duidelijke rol gespeeld bij de vierde tenlastelegging betreffende zijn beweerdelijk disfunctioneren als voorzitter.

Volgens de verzoeker blijkt voorts dat raadslid Frans Donckels heeft aangestuurd op het volgen van het advies van de regeringscommissaris om te kiezen voor de afzetting van de verzoeker, dan wel voor de ontbinding van het BIBF. De verzoeker stelt dat de machtsoverschrijding van de regeringscommissaris overduidelijk een invloed heeft gehad op Frans Donckels, die in een e-mailbericht van 17 juli 2009 erop heeft aangedrongen om de Nationale Raad opnieuw te laten stemmen over verzoekers afzetting. Het lijkt volgens de verzoeker dan ook geen twijfel dat dit raadslid niet meer onpartijdig kon zetelen.

Ten slotte wijst de verzoeker erop dat hij in het bezit is van een e-mailbericht vanwege raadslid Marie-Beatrice Hernould, gericht aan een aantal BIBF-leden, waarin wordt gesteld dat “[de raadsleden] het abces moeten doorprikken en het verraderlijke kwaad moeten opruimen” (vertaling). Dit wijst volgens de verzoeker op een zeer ernstige graad van vijandschap ten aanzien van zijn persoon. In de gegeven omstandigheden kon Marie-Beatrice Hernould onmogelijk onpartijdig oordelen, doordat zij op haar uitlatingen niet kon terugkomen zonder gezichtsverlies te lijden. Zij diende zich, aldus de verzoeker, dan ook te onthouden van deelname aan de besluitvorming, op straffe van miskenning van het onpartijdigheidsbeginsel.

De verzoeker stelt voorts dat het onduidelijk is waarom zijn verzoek tot wraking werd verworpen en dat dienvolgens de motiveringsplicht is geschonden.

Bovendien, zo stelt de verzoeker, zou de Nationale Raad hoe dan ook verplicht zijn het onpartijdigheidsbeginsel na te leven, wanneer tegen zijn verzoek tot wraking ontvankelijkheidsbezwaren zouden bestaan. Het feit dat geen (ontvankelijk) verzoek tot wraking werd ingediend, ontslaat de overheid immers niet van de verplichting om onpartijdig te oordelen.

Daarbij komt nog dat de werking van de Nationale Raad niet onmogelijk zou zijn gemaakt, indien de genoemde leden niet aan de beraadslaging hadden deelgenomen. De aard, noch de werking van de Nationale Raad zouden in het gedrang zijn gebracht door de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel. Het door artikel 39 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 vereiste quorum zou probleemloos bereikt zijn en desnoods had een beroep kunnen worden gedaan op de plaatsvervangende leden.

27. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoeker aan dat hij door de Nationale Raad werd gehoord, terwijl zijn eerste afzetting nog niet was ingetrokken. De verwerende partij diende op 17 juli 2009 zelfs nog een verzoek tot voortzetting van de procedure in, nadat zijn eerste afzetting door de Raad van State was geschorst. De verzoeker diende zich aldus te verdedigen tegen een dreigende afzetting, terwijl zijn eerdere afzetting op het moment van het voeren van zijn verweer nog niet uit de rechtsorde was verdwenen. Ook hierdoor werd het onpartijdigheidsbeginsel geschonden.

28. Wat het eerste onderdeel van het middel betreft, wijst de verwerende partij erop dat het onpartijdigheidsbeginsel niet onvoorwaardelijk van toepassing is op organen van het actief bestuur en dat de toepassing van dit beginsel verenigbaar moet zijn met de eigen aard, in het bijzonder met de structuur van het bestuur. Volgens de verwerende partij rijst bovendien de vraag in hoeverre het onpartijdigheidsbeginsel van toepassing kan zijn op de verkiezing van een nieuwe voorzitter ingevolge een schorsingsarrest van de Raad van State. Een strikte toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel zou immers onvermijdelijk ertoe leiden dat de verkiezing van een nieuwe voorzitter onmogelijk wordt

gemaakt, nu een niet verkozen kandidaat zich altijd zou kunnen beroepen op de partijdigheid van al diegenen die eerder tegen hem hebben gestemd. Ook rijst de vraag welk belang de verzoeker kan laten gelden, nu hij niet kan aantonen dat de gewraakte leden voor de beëindiging van zijn mandaat hebben gestemd.

In ondergeschikte orde zet de verwerende partij uiteen dat de argumenten die de verzoeker aanvoert om de onpartijdigheid van de gewraakte leden van de Nationale Raad in twijfel te trekken, niet gegrond zijn.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van de motiveringsplicht, merkt de verwerende partij op dat de verzoeker nalaat op duidelijke wijze te vermelden waaruit de schending van de motiveringsplicht te dezen bestaat. Ten overvloede wijst de verwerende partij erop dat de wrakingsprocedure van de artikelen 65 en 66 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 enkel is bepaald voor de tuchtorganen van het BIBF en niet voor de Nationale Raad.

29. Op het tweede onderdeel van het middel antwoordt de verwerende partij dat de verzoeker niet verduidelijkt op welke wijze het onpartijdigheidsbeginsel werd geschonden doordat hij zich diende te verweren tegen een tweede, dreigende afzetting op een ogenblik dat de eerste afzetting nog niet was ingetrokken. Zij voegt eraan toe dat uit de notulen van de vergadering van de Nationale Raad van 28 augustus 2009 blijkt dat door de stemming over het mandaat van de verzoeker tegelijk over de intrekking van de eerste afzettingsbeslissing zou worden gestemd. De bestreden beslissing bepaalt overigens uitdrukkelijk dat de verzoeker wordt afgezet als voorzitter van de Nationale Raad en dat de beslissing dienaangaande van 23 januari 2009 wordt ingetrokken. Het feit dat de verwerende partij op 17 juli 2009 bij de Raad van State een verzoek tot voorzetting van de rechtspleging indiende, doet daaraan geen afbreuk, aangezien de beoogde voortzetting enkel ertoe strekte om in geval van uitblijven van een minnelijke regeling de rechten van de verwerende partij maximaal te vrijwaren.

30. De verzoeker repliceert met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel dat niet valt in te zien waarom het onpartijdigheidsbeginsel niet van toepassing zou zijn op de situatie waarin de Nationale Raad zijn voorzitter afzet. Hij merkt op dat de Raad van State in zijn schorsingsarrest nr. 194.327 van 18 juni 2009 heeft bevestigd dat het BIBF een publiekrechtelijke rechtspersoon is en dat de hoorplicht van toepassing is op de voormelde situatie. Volgens de verzoeker kan onmogelijk worden gesteld dat enerzijds de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing is, maar dat anderzijds het onpartijdigheidsbeginsel, hetwelk eveneens een beginsel van behoorlijk bestuur is, niet van toepassing zou zijn. De verwerende partij dient immers als publiekrechtelijke rechtspersoon alle beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. Dienvolgens is de aanwezigheid van de gewraakte personen in de Nationale Raad volstrekt onwettig.

31. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel repliceert de verzoeker dat niet kan worden aangenomen, zoals in het tussenarrest nr. 200.806 van 15 februari 2010 van de Raad van State wel is gebeurd, dat ongeacht welke beslissing de Nationale Raad ook zou nemen, de eerste afzettingsbeslissing in ieder geval zou worden ingetrokken. Vooreerst was het immers niet zeker dat één van beide voorgelegde stellingen een meerderheid zou halen. Bovendien moest de verzoeker zich als afgezette voorzitter verdedigen tegen een voorgenomen tweede afzetting. Volgens de verzoeker houdt dit een manifeste schending van het onpartijdigheidsbeginsel in.

32. In zijn laatste memorie volhardt de verzoeker dat in de bestreden beslissing niet afdoende wordt gemotiveerd waarom op zijn verzoek tot wraking niet kon worden ingegaan. Hij houdt ook staande dat niet valt in te zien hoe de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur wel van toepassing zou zijn, terwijl het onpartijdigheidsbeginsel, eveneens een beginsel van behoorlijk bestuur, niet van toepassing zou zijn.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel stelt de verzoeker dat hij zich diende te verdedigen tegen een voorgenomen tweede afzetting voor een orgaan dat werd voorgezeten door een persoon wiens benoeming geschorst was.

Beoordeling

33. Met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel moet vooreerst worden gewezen op de artikelen 65 en 66 van het koninklijk besluit van 27 november 1985, die als volgt luiden:

“Art. 65. Eenieder die partij is in een zaak die wordt voorgelegd aan een Uitvoerende Kamer, de verenigde Uitvoerende Kamers of aan een Kamer van Beroep of aan de Verenigde Kamers van Beroep heeft het recht de wraking van een lid van deze Kamer te vragen, overeenkomstig de artikelen 828 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.

Art. 66. De beoordeling van een wrakingsverzoek tegen een lid van de Uitvoerende Kamer of van de verenigde Uitvoerende Kamers wordt opgedragen aan respectievelijk de Kamer van Beroep of de verenigde Kamers van Beroep. De beoordeling van een wrakingsverzoek tegen een lid van een kamer van beroep of van de verenigde kamers van beroep wordt opgedragen aan het Hof van Cassatie. De procedure verloopt zoals bepaald in artikel 838 van het Gerechtelijk Wetboek.”

Deze bepalingen zijn niet toepasselijk op de leden van de Nationale Raad. De verzoeker wijst geen overeenkomstige bepalingen aan die zouden gelden voor de wraking van de leden van de Nationale Raad.

De verzoeker voert aan dat de motiveringsplicht werd geschonden, omdat niet duidelijk blijkt waarom zijn verzoek tot wraking werd afgewezen. De afwijzing van zijn verzoek tot wraking maakt evenwel uitdrukkelijk melding van de niet-toepasselijkheid van de voormelde artikelen 65 en 66 van het koninklijk besluit van 27 november 1985. Uit verzoekers uiteenzetting blijkt niet waarom deze motivering niet afdoende zou zijn.

34. Wat de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel betreft, wordt met de verzoeker vastgesteld dat het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing is op de organen van het actief bestuur, althans in zoverre dit verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de structuur van het bestuur.

Hiervóór werd reeds benadrukt dat de functie van voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF een vertrouwensfunctie is waaraan door deze raad ad nutum een einde kan worden gesteld. In de mate dat uit de door de verzoeker aangevoerde elementen zou blijken dat een aantal leden van de Nationale Raad zich reeds vóór de vergadering van 28 augustus 2009 tegen de verzoeker zouden hebben uitgesproken, kan daarin slechts de bevestiging worden gezien van een vertrouwensbreuk tussen de Nationale Raad en zijn voorzitter. Omwille van de eigen aard van de functie van voorzitter als vertrouwensfunctie kunnen deze elementen geen reden zijn om de desbetreffende leden van de Nationale Raad op grond van het onpartijdigheidsbeginsel van de besluitvorming uit te sluiten.

35. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel dient erop te worden gewezen dat volgens de dagorde van de vergadering van 28 augustus 2009 de Nationale Raad, na het verhoor van de verzoeker betreffende de feiten die hem ten laste werden gelegd, een beslissing diende te nemen “aangaande het mandaat van [de verzoeker] als voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF en de [terzake] eerder genomen beslissing van de Nationale Raad [van 23 januari 2009] [...]”.

Uit de notulen van die vergadering blijkt dat de twee keuzemogelijkheden als volgt werden toegelicht:

“‘JA’ betekent dat het stemgerechtigde raadslid van oordeel is dat de feiten, hernomen in het verslag en rekening houdend met het verweer van R. Smets, voldoende ernstig zijn om het mandaat van R. Smets als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF te beëindigen. Tegelijk betekent deze ‘JA’ stem dat er gestemd wordt voor de intrekking van de beslissing tot afzetting van R. Smets door de Nationale Raad d.d. 23 januari 2009 gezien deze beslissing werd geschorst door de Raad van State.

‘NEEN’ betekent dat het raadslid van oordeel is dat de feiten, hernomen in het verslag en rekening houdend met het verweer van R. Smets, niet voldoende ernstig zijn om het mandaat van R. Smets als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF te beëindigen. Door deze ‘neen’-stem wordt enkel de geschorste beslissing van de Raad d.d. 23 januari 2009 ingetrokken waardoor het mandaat van R. Smets als Voorzitter van de Nationale Raad terug volledig verder loopt/herleeft.”

Bovendien werd door de secretaris toegelicht “dat er slechts tot een nieuwe beslissing [kon] worden overgegaan indien de beslissing van 23 januari 2009 [werd] ingetrokken ten gevolge van het schorsingsarrest van de Raad van State d.d. 18 juni 2009”.

Het was derhalve duidelijk dat, welke beslissing de Nationale Raad ook zou nemen over de beëindiging van verzoekers mandaat als voorzitter, de door de Raad van State geschorste beslissing van 23 januari 2009 in ieder geval zou worden ingetrokken.

Er valt niet in te zien in welk opzicht het beginsel van de onpartijdigheid daardoor geschonden zou zijn.

36. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

37. In een vierde middel voert de verzoeker de schending aan van de hoorplicht, van de motiveringsplicht en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoeker betoogt dat hij met een brief van 19 augustus 2009 aan de verwerende partij informatie heeft gevraagd die het hem mogelijk moest

maken nuttig te worden gehoord. Hij stelt in het bijzonder het volgende te hebben gevraagd:

- de overmaking van alle verslagen van het bureau sinds 1 januari 2009;
- de mededeling van de identiteit van de nationale raadsleden die om een vergadering hadden verzocht;
- de overmaking van het schriftelijk verzoek vanwege de onder agendapunt 2 bedoelde nationale raadsleden tot agendering van de punten één tot en met drie, en zulks in het licht van het schrijven van meester Sylvie Kempinaire van 23 juli 2009;
- de mededeling van de identiteit van degene die het “verslag voor de Nationale Raad inzake de tenlasteleggingen ten aanzien van Roland Smets in zijn hoedanigheid van Voorzitter van het BIBF” had opgemaakt en diens mandaat hiertoe;
- de overmaking van het verslag van de vergadering die had beslist tot voortzetting van de annulatieprocedure tegen verzoekers afzetting, die inmiddels was geschorst;
- de identiteit van de aanwezigen op de vergadering van 21 januari 2009, georganiseerd op initiatief van de penningmeester, waarop de tenlasteleggingen op voorhand werden besproken onder een aantal raadsleden.

Volgens de verzoeker waren de gestelde vragen bijzonder relevant in het kader van zijn verweer. Zo kon een antwoord op de tweede, de vierde en de zesde vraag aanleiding geven tot nieuwe vragen in het licht van het onpartijdigheidsbeginsel. Ook een antwoord op de derde vraag was relevant, aangezien hij daardoor had kunnen nagaan of er een voldoende aantal leden waren om de punten één tot en met drie geldig te agenderen.

De verzoeker stelt dat hij geen concreet antwoord kreeg op zijn vragen en dat de brief van 24 augustus 2009 uitgaande van de algemeen directeur dienaangaande weinigzeggend was. Er werd enkel meegedeeld dat het tuchtverslag werd opgemaakt door de secretaris, zonder dat werd verduidelijkt van wie deze daartoe een mandaat had ontvangen. Pas op de zitting van 28 augustus 2009 kon de

verzoeker kennisnemen van de gevraagde gegevens. De hoorplicht en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen werden hierdoor flagrant geschonden.

De verzoeker voegt hieraan nog toe dat een vraag tot uitstel om de informatie die hij pas op 28 augustus 2009 had verkregen nog te kunnen verwerken, ongemotiveerd werd weggestemd, zodat de motiveringsplicht werd geschonden.

Ten slotte merkt de verzoeker op dat noch hijzelf, noch zijn raadsman de kans kreeg om na het afsluiten van het verhoor de notulen te verifiëren.

38. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker in het kader van de zitting van 28 augustus 2009 geen enkel belang had bij de door hem gevraagde informatie en dat hij in ieder geval nooit heeft meegedeeld waarin dat belang gelegen zou kunnen zijn.

Wat verzoekers vraag naar de verslagen van het bureau sinds 1 januari 2009 betreft, valt volgens de verwerende partij niet in te zien welk belang de verzoeker daarbij zou hebben. De algemeen directeur heeft dit uitdrukkelijk aangegeven in zijn brief van 24 augustus 2009. Evenmin is duidelijk waarom de verzoeker heeft verzocht om de voorafgaande bekendmaking van de identiteit van de nationale raadsleden die om een vergadering hadden gevraagd, daar de verzoeker de identiteit van deze raadsleden en tevens de geldigheid van de vergadering a posteriori kon nagaan. Ook dit werd door de algemeen directeur uitdrukkelijk vermeld in zijn brief van 24 augustus 2009. Hetzelfde geldt voor de vraag naar “het schriftelijke verzoek vanwege de onder agendapunt 2 bedoelde nationale raadsleden tot agendering van de punten één tot en met drie [...] in het licht van het schrijven van [meester] Sylvie Kempinaire”. De identiteit van de persoon die het verslag voor de Nationale Raad ten laste van de verzoeker heeft opgesteld en diens mandaat daartoe, werd in de brief van de algemeen directeur van 24 augustus 2009 aan de verzoeker meegedeeld. Op de vraag van de verzoeker

naar het verslag van de vergadering waarop werd beslist tot de voortzetting van de annulatieprocedure na de schorsing van zijn afzetting door de Raad van State, heeft de algemeen directeur geantwoord dat een dergelijke formele beslissing niet noodzakelijk en derhalve ook niet voorhanden was. Wat ten slotte verzoekers vraag naar de identiteit van de aanwezigen op de vergadering van 21 januari 2009 betreft, die zou hebben plaatsgevonden op initiatief van de penningmeester en waarop volgens de verzoeker de tenlasteleggingen op voorhand werden besproken onder een aantal raadsleden, stelt de verwerende partij dat het bestaan en de inhoud van die vergadering een loutere bewering is. De verzoeker toont niet aan dat die vergadering heeft plaatsgevonden. Evenmin blijkt dit uit enig document.

Gelet op de duidelijke antwoorden die de algemeen directeur op de vragen van de verzoeker heeft geformuleerd is het, aldus de verwerende partij, opmerkelijk dat de verzoeker van mening is dat op zijn vragen tot op heden geen concreet antwoord werd gegeven en dat het antwoord van de algemeen directeur van 24 augustus 2009 weinigzeggend is.

De verwerende partij stelt ten slotte dat niet duidelijk is welke vragen de verzoeker heeft over de notulen van de hoorzitting. De Nationale Raad heeft immers niet beslist op basis van de notulen van de hoorzitting, maar wel op basis van de verdediging die door de verzoeker ter zitting werd gevoerd, het vooraf bekendgemaakte verslag en het bijbehorende verweer van de verzoeker. Uit de stukken blijkt dat de verzoeker zich op de vergadering van de Nationale Raad nuttig heeft kunnen verdedigen en alle kansen heeft gekregen om ter zitting zijn verweermiddelen te doen gelden.

39. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat het middel niet kan worden herleid tot de schending van het onpartijdigheidsbeginsel die hij in zijn derde middel heeft aangevoerd. Hij wijst erop dat hij in de uiteenzetting van het middel uitdrukkelijk heeft gewezen op de schending van de hoorplicht en de formele motiveringsplicht. Hij voegt eraan toe dat hij hoe dan ook belang erbij had een antwoord op zijn vragen te ontvangen,

liefst enige tijd vóór de hoorzitting, teneinde te kunnen nagaan of de Nationale Raad, zoals samengesteld op 28 augustus 2009, wel op een onpartijdige wijze kon oordelen over zijn afzetting.

40. In zijn laatste memorie laat de verzoeker nog gelden dat een tijdig antwoord op de door hem gestelde vragen hem in de mogelijkheid zou hebben gesteld zich beter te verweren tegen de tenlasteleggingen. Dat hij deze vragen zou hebben gesteld met het oog op de wraking van bepaalde juryleden, doet volgens hem geen afbreuk aan zijn belang bij het verkrijgen van een antwoord op de gestelde vragen.

Beoordeling

41. De verzoeker voert aan dat hij bij brief van 19 augustus 2009 om de mededeling van een aantal gegevens heeft gevraagd, maar dat op deze vraag slechts zeer gedeeltelijk werd ingegaan. Deze grief kan slechts ontvankelijk tegen de bestreden beslissing worden aangevoerd, indien blijkt dat de gevraagde gegevens voor de verzoeker relevant konden zijn om zich nuttig tegen de aangevoerde tenlasteleggingen te verdedigen. De verzoeker beweert weliswaar dat dit het geval was, maar brengt geen enkel concreet gegeven aan dat deze bewering kan staven.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoekers vraag om informatie wezenlijk geen betrekking had op de inhoud van de tegen hem aangevoerde tenlasteleggingen, maar veeleer ingegeven was door de wens een aantal leden van de Nationale Raad te kunnen wraken. Zoals bij de beoordeling van het derde middel werd uiteengezet, bestaat daartoe evenwel in het voorliggende geval, gelet op de aard van de bestreden beslissing, geen aanleiding.

42. Tijdens de hoorzitting maakte de raadsman van de verzoeker voorbehoud omdat hem geen uitstel werd verleend om een aantal door hem

genoemde raadsleden die om de bijeenkomst van de Nationale Raad hadden verzocht, te kunnen wraken.

Zoals hiervóór, bij de beoordeling van het derde middel, reeds werd gesteld, is de wrakingsprocedure te dezen niet van toepassing. Er valt dan ook niet in te zien in welk opzicht de verzoeker door de weigering van het uitstel benadeeld zou zijn geweest.

43. De verzoeker stelt ten slotte dat hij niet de kans heeft gehad de notulen van de vergadering van 28 augustus 2009 te verifiëren. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het niet kunnen verifiëren van de notulen geen afbreuk doet aan de naleving van de hoorplicht. De verzoeker betwist overigens niet dat de notulen waarheidsgetrouw zijn.

44. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

45. In een vijfde middel voert de verzoeker de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, van de motiveringsplicht en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoeker stelt vooreerst dat met zijn verweer nauwelijks rekening werd gehouden, aangezien enkel met een standaardmotivering wordt gesteld dat dit verweer onvoldoende geloofwaardig is.

Hij betoogt voorts dat de beslissing om hem af te zetten kennelijk onredelijk is. De verwerende partij lijkt immers in de bestreden beslissing te erkennen dat de verschillende tenlasteleggingen afzonderlijk beschouwd niet

zwaar genoeg wegen om een afzetting te verantwoorden, maar samengenomen wel voldoende zwaar wegen. Volgens de verzoeker moet in dat geval elk van de tenlasteleggingen de redelijkheidstoets kunnen doorstaan.

Met verwijzing naar zijn schriftelijk verweer stelt de verzoeker dat hij de omstandigheden waarin de eerste tenlastelegging zich situeert, heeft gedeut. Waarom één en ander “ongeloofwaardig” is, wordt niet verklaard. Het gegeven dat de verzoeker uit vergetelheid enkele bijdragen te laat heeft betaald, hetgeen ook enkele andere raadsleden is overkomen, kan bezwaarlijk als motief gelden om de verzoeker het voorzitterschap te ontnemen. Dat de voorzitter werd afgezet omdat hij niet op een etentje aanwezig zou zijn geweest, enkele vermeende geheime gesprekken zou hebben gevoerd, geen elektronische agenda bijhoudt, niet persoonlijk tussenkwam in een verzekeringsdossier en omdat een medevenoot van hem ook werkzaam is bij het Instituut, toont volgens de verzoeker aan dat elke reden goed was om tot zijn afzetting, die daarenboven de strengste maatregel is, over te gaan. Deze sanctie staat in een complete wanverhouding met de feiten.

46. De verwerende partij antwoordt dat de motieven van de bestreden beslissing volstaan om de beëindiging van het mandaat van de verzoeker te verantwoorden en dat van een standaardmotivering geen sprake is. Tijdens de hoorzitting werden alle feiten overlopen en besproken, zodat de verzoeker ten onrechte stelt dat zijn verweer niet of nauwelijks werd ontmoet.

Voorts stelt de verwerende partij dat de Nationale Raad, hoewel hij niet optrad als een tuchtoverheid, toch zoals een dergelijke overheid beschikt over een discretionaire bevoegdheid om de verzoeker al dan niet als voorzitter af te zetten. Het mandaat van de voorzitter berust immers op een lastgeving die het gevolg is van het vertrouwen dat de raadsleden in hun voorzitter hebben gesteld. De leden van de Nationale Raad kiezen niet alleen de voorzitter die zij het meest geschikt achten om in alle vertrouwen het mandaat uit te oefenen, maar beoordelen ook discretionair wanneer dat mandaat moet worden ingetrokken als gevolg van een vertrouwensbreuk. Volgens de verwerende partij heeft de Nationale Raad

deze bevoegdheid niet op een kennelijk onredelijke wijze uitgeoefend. De in aanmerking genomen feiten hebben immers een zodanig grote weerslag op de uitoefening van verzoekers functie als voorzitter dat het vertrouwen in zijn persoon ernstig werd geschaad en het niet meer dan logisch was dat de Nationale Raad zijn mandaat heeft herroepen. Het redelijkheidsbeginsel verzet er zich bovendien niet tegen dat verschillende elementen worden samengenomen om te wijzen op een disfunctioneren.

De overweging van de verzoeker dat de afzetting “de strengste maatregel” is, doet hieraan geen afbreuk, nu de afzetting geen sanctie is. De Nationale Raad beschikt niet over een arsenaal van maatregelen die hij naar aanleiding van de vertrouwensbreuk met de verzoeker kon nemen, maar kon integendeel slechts overgaan tot de herbenoeming van de verzoeker als voorzitter van de Raad, dan wel tot de intrekking van diens functie ad nutum. Gezien de vertrouwensbreuk was dit laatste de enige logische oplossing.

47. In zijn memorie van wederantwoord houdt de verzoeker staande dat in de bestreden beslissing niet op zijn uitgebreid verweer wordt ingegaan. Hoewel hij alle ten laste gelegde feiten kon kaderen, heeft de verwerende partij zich beperkt tot standaardzinnen door onder meer te stellen dat de verzoeker in het licht van de eerste en derde tenlastelegging niet zou beantwoorden aan de voorbeeldfunctie van een voorzitter. Ook zouden de vele losstaande feiten uit de vierde tenlastelegging in concreto en als geheel een afzetting kunnen onderbouwen. Wat de voorbeeldfunctie van de voorzitter betreft, kan de motivering, gelet op het uiterst gedetailleerde verweer van de verzoeker, niet als een afdoende motivering worden aanvaard voor een dergelijke verregaande maatregel als de afzetting. Ook wat de losse feiten betreft, die geen disfunctioneren aantonen, wordt niet op het verweer van de verzoeker ingegaan.

48. In zijn laatste memorie laat de verzoeker, met verwijzing naar zijn uiteenzetting over het eerste middel, gelden dat er geen afzettingsprocedure bestaat en dat de verwerende partij, indien zij van oordeel was dat de verzoeker niet

voldeed als voorzitter van de Nationale Raad, de voorgeschreven tuchtprocedure had moeten opstarten. Door een procedure toe te passen die geen enkele wettelijke basis heeft en aldus aan de verzoeker de mogelijkheid te ontnemen om via de bestaande wettelijke procedure een minder strenge maatregel te verkrijgen, heeft de verwerende partij het redelijkheidsbeginsel geschonden.

Beoordeling

49. In het “verslag voor de Nationale Raad inzake de tenlasteleggingen ten aanzien van [de verzoeker] in zijn hoedanigheid van voorzitter van het BIBF” werden de feiten die aan de verzoeker werden ten laste gelegd, als volgt samengevat:

“1. het formuleren van een voorstel ten aanzien van Mevrouw Maria Ploumen, Ondervoorzitter BIBF, en de Heer Jean-Marie Conter, Penningmeester BIBF tijdens de bureauvergadering van 29 december 2008 om het KB van 19 september 2008 (B.S., 19 december 2008) tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht, te omzeilen;

2. het zich bevinden op de “zwarte lijst” van de banken waardoor hij onder meer geen creditkaart op naam van het BIBF kon krijgen en in het bijzonder het niet regulariseren van deze situatie ondanks de belofte dienaangaande t.a.v. de penningmeester, de Heer Jean-Marie Conter;

3. het meermaals niet tijdig betalen van zijn ledenbijdrage BIBF alsook de verzekeringspremie voor de verplichte verzekering burgerlijke aansprakelijkheid die hij afsloot via de modelpolis van het BIBF;

4. het disfunctioneren van de Heer Roland Smets als Voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF.”

De Nationale Raad oordeelde als volgt over die tenlasteleggingen:

“dat met betrekking tot een aantal ‘tekortkomingen’ in zijn functie als Voorzitter met de Heer Smets kan aanvaard worden dat deze op zich alleenstaand niet zwaar genoeg wegen om een vertrouwensbreuk te verantwoorden; dat evenwel het eerste feit en het derde feit onmiskenbaar van die aard zijn om de voorbeeldfunctie die van een voorzitter moet uitgaan, te ondergraven; dat de omstandigheden betreffende het tweede feit -zoals thans voor het eerst toegelicht door de Heer Smets- dit feit in een ander daglicht plaatsen, en niet meer wordt in aanmerking genomen; het weze verder herhaald

dat wat betreft het vierde feit de elementen op zich alleenstaand gebeurlijk onvoldoende zijn om te besluiten tot een beëindiging van het mandaat maar in concreto en als een geheel genomen de vaststelling van het disfunctioneren verantwoorden en grond kunnen geven voor een beëindiging.”

De Nationale Raad voegde eraan toe “dat de weerhouden feiten van die aard zijn dat [de verzoeker] als gevolg hiervan onvoldoende geloofwaardig is en over onvoldoende moreel gezag en vertrouwen beschikt om zijn (voorbeeld)functie van voorzitter van de Nationale Raad van het BIBF verder te zetten”.

Gelet op het feit dat de functie van voorzitter als een vertrouwensfunctie kan worden beschouwd, komt de bestreden beslissing niet als onredelijk voor. De Nationale Raad beschikt ter zake immers over een uiterst ruime discretionaire bevoegdheid. De Nationale Raad blijft binnen zijn beoordelingsbevoegdheid wanneer hij sommige elementen op zich genomen onvoldoende acht om tot de beëindiging van het mandaat van de verzoeker te besluiten, maar oordeelt dat deze samengenomen wel de beëindiging van verzoekers mandaat als voorzitter kunnen verantwoorden.

Daarbij dient te worden herhaald dat de bestreden beslissing geen tuchtsanctie is, maar een maatregel waarbij de Nationale Raad de gevolgen trekt uit het teloorgaan van het in de voorzitter gestelde vertrouwen. Bijgevolg gaat ook het argument dat voor de “strengste” maatregel werd gekozen niet op. In een tuchtprocedure kan de tuchtoverheid kiezen uit een min of meer brede waaier van tuchtsancties en moet de tuchtsanctie in verhouding staan tot de zwaarwichtigheid van het tuchtfeit. In de voorliggende zaak kon de Nationale Raad daarentegen slechts kiezen tussen het behoud of de beëindiging van het mandaat van de verzoeker.

50. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. 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 27 juni 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