

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 216.809 van 12 december 2011

in de zaak A. 201.850/IX-7422

In zake : Christian VAN ISTERDAEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sophie Beuselinck
kantoor houdend te 9070 Destelbergen
Eenbeekstraat 66
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 26 september 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 21 juli 2011 waarbij aan Christian Van Isterdael ontslag wordt verleend uit zijn ambt van notaris ter standplaats Gent in zoverre dit besluit hem de eretitel van notaris niet toekent.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

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

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

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Benjamin Chamon, die loco advocaat Sophie Beuselinck verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die 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. Feiten

3.1. De verzoeker was notaris met standplaats te Gent (vijfde kanton). Aangezien hij op 3 september 2011 de leeftijdsgrens van 67 jaar bereikt, vraagt de FOD Justitie op 21 september 2010 aan de voorzitter van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen en aan de procureur des Konings te Gent of de betrokkene kan gemachtigd worden tot het voeren van de eretitel van zijn ambt.

3.2. Op 28 september 2010 geeft de procureur des Konings te Gent, “gelet op de voorgestelde tuchtmaatregel van de kamer van notarissen en de ingestelde burgerlijke procedure tot schorsing uit zijn ambt voor de termijn van één jaar wegens zwaarwichtige feiten”, een negatief advies.

3.3. Bij vonnis van 1 maart 2011 van de rechtbank van eerste aanleg te Gent wordt, op vordering van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen, aan de verzoeker als tuchtstraf de schorsing van één jaar uit zijn ambt opgelegd. Bij arrest van 28 april 2011 wordt die tuchtstraf door het hof van beroep te Gent herleid tot een blaam.

3.4. Na de uitspraak van het hof van beroep te Gent worden de procureur des Konings te Gent en de voorzitter van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen opnieuw om advies gevraagd over het al dan niet toekennen van de eretitel van notaris aan de verzoeker.

Op 16 juni 2011 verleent de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen een ongunstig advies. Het advies luidt:

“De titel van erenotaris wordt geregeld bij Koninklijk Besluit van 27 april 1908 (B.S.30 april 1908) waarvan artikel 1 luidt. ‘Elke notaris ontslagnemer die, in zijn ambtsvervulling, zich verdienstelijk heeft gemaakt, kan door Ons gemachtigd worden tot het voeren van de titel ere-notaris’.

Uit het gebruiken van het woord ‘kan’ wordt afgeleid dat het erenotariaat geen recht noch een gunst is. Het is een door de Koning toegekende onderscheiding.

Aan de Kamer wordt advies gevraagd omdat dit meestal de enige manier is om na te gaan of aan de voorwaarde, voorzien voor de toekenning van de eretitel, namelijk het zich verdienstelijk maken, is voldaan. De Kamer is immers als tuchtoverheid meestal de enige die weet of de betrokken notaris tuchtstraffen heeft opgelopen.

Bij vonnis van 1 maart 2011 heeft de Rechtbank van Eerste Aanleg te Gent notaris Christian Van Isterdael een schorsing opgelegd uit zijn ambt van één jaar met verbod om zijn beroep uit te oefenen. Dit vonnis was het gevolg van een vordering van de syndicus van de Kamer van notarissen van Oost-Vlaanderen nadat in een burgerlijke procedure tussen de consoorten De Kerpel en notaris Christian Van Isterdael, de Rechtbank van 1ste aanleg te Gent bij vonnis van 25 maart 2009 vastgesteld had dat de op vraag van de consoorten De Kerpel door notaris Van Isterdael verstrekte afrekening totaal ondoorzichtig was en dat ‘verweerder tot op vandaag (letterlijke tekst van het vonnis) onverschoonbaar nalatig is bij het doen van rekening en verantwoording’.

Notaris Van Isterdael heeft tegen dit vonnis beroep aangetekend.

Bij arrest van de Eerste Kamer van het Hof van Beroep te Gent van 28 april 2011 werd vastgesteld dat notaris Van Isterdael zijn deontologische verplichtingen niet heeft nageleefd maar dat er geen grond was tot het opleggen

van een hogere tuchtstraf. Het Hof heeft notaris Van Isterdael een blaam opgelegd.

Gezien notaris Van Isterdael een tuchtstraf werd opgelegd, tengevolge van een gebrek aan afrekening, die cliënten gevraagd hebben jaren vooraleer ze gemaakt werd (door een bedrijfsrevisor!) kan niet gezegd worden dat notaris Van Isterdael zich verdienstelijk heeft gemaakt in de uitoefening van zijn beroep. Ten aanzien van, de buitenwereld is het belangrijk dat de eretitel niet lichtzinnig wordt toegekend. De eretitel dient zijn maatschappelijke relevantie te behouden.”

In een brief van 28 juni 2011 sluit de procureur des Konings te Gent zich aan bij het ongunstig advies van de kamer van notarissen.

3.5. Bij koninklijk besluit van 21 juli 2011 wordt aan de verzoeker met ingang van 3 september 2011 ontslag verleend uit zijn ambt. Wat betreft de toekenning van de titel van erenotaris bevat de aanhef van dit besluit de volgende overweging:

“Overwegende de gemotiveerde adviezen die werden uitgebracht door de Kamer van Notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen en door de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Gent met betrekking tot het verlenen van de eretitel van het ambt van notaris aan betrokkene”.

3.6. Het koninklijk besluit van 21 juli 2011 wordt op 28 juli 2011 ter kennis gebracht van de verzoeker, de Nationale Kamer van de Notarissen van België en de procureur des Konings te Gent.

Het koninklijk besluit van 21 juli 2011 wordt bovendien bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2011.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, §2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden en dat de

onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de formele motiveringsplicht “met inbegrip van het evenredigheidsbeginsel en de verplichting om de beschikbare rechtsmiddelen te vermelden”. De verzoekende partij voert, samengevat, het volgende aan:

- het koninklijk besluit van 21 juli 2011, noch de begeleidende brief van de FOD Justitie vermelden de redenen waarom de eretitel van notaris niet aan de verzoeker werd toegekend. Hierdoor miskent de overheid de formele motiveringsplicht die is voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.
- doordat in het bestreden besluit geen motivering werd opgenomen, miskent de overheid het belang en het uitzonderlijk karakter van het bestreden besluit en schendt zij het evenredigheidsbeginsel. Uit het dossier blijkt bovendien dat de overheid het enig advies dat haar werd verstrekt, heeft gekopieerd en geen eigen beoordeling heeft doorgevoerd.
- noch het koninklijk besluit van 21 juli 2011, noch de begeleidende brief van de FOD Justitie van 28 juli 2011 vermelden welke rechtsmiddelen ter beschikking staan tegen dit besluit.

6. De verwerende partij antwoordt hierop, samengevat, als volgt:

- voor de motivering van een bestuurshandeling kan verwezen worden naar een voorbereidende handeling, wanneer het stuk waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene werd ter kennis gebracht, dit stuk afdoende gemotiveerd was en de voorstellen of adviezen in het bestreden besluit werden bijgevalen. Met de

- verwijzing naar het advies van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen is in het bestreden besluit aan deze drie voorwaarden voldaan.
- het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden in de brief van 28 juli 2011 tast de motivering van het bestreden besluit niet aan.

Beoordeling

7. De beslissing om de verzoeker de eretitel van zijn ambt van notaris niet toe te kennen is een impliciete beslissing die niet formeel gemotiveerd moet worden. Gebeurt dit toch, dan moet de motivering op haar regelmatigheid getoetst worden.

8. Onder bepaalde voorwaarden kan aan de formele motiveringsplicht worden voldaan door de verwijzing naar een voorbereidende handeling: vooreerst moet de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht; bovendien moeten de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn; ten slotte dienen de stukken in de uiteindelijke beslissing te worden bijgevalen door de beslissende overheid.

Te dezen wordt in de aanhef van het koninklijk besluit van 21 juli 2011 met betrekking tot het verlenen van de eretitel van notaris verwezen naar “de gemotiveerde adviezen die werden uitgebracht door de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen en door de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Gent”. Beide adviezen werden vóór het instellen van het beroep aan de verzoeker ter kennis gebracht.

9. De vraag of het ongunstig advies van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen, waarbij de procureur des Konings te Gent zich heeft aangesloten, afdoende gemotiveerd is, wordt besproken onder het tweede middel. Dat de verwerende partij “geen eigen beoordeling heeft doorgevoerd” is onjuist, aangezien uit de adviezen kan worden afgeleid dat de overheid die adviezen en de erin opgenomen motieven tot de hare heeft gemaakt. Een

uitdrukkelijke verklaring over het bijvallen van die motieven is daarvoor niet nodig.

10. Overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vangt de beroepstermijn slechts aan indien de betekening van de akte of van de beslissing met individuele strekking de beroepsmogelijkheid, de vormvoorschriften en termijn vermeldt. Indien daar niet aan voldaan wordt, begint de beroepstermijn maar te lopen vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de beslissing. Het ontbreken van die vermelding bij de betekening van het bestreden besluit tast echter de wettigheid van die beslissing niet aan.

11. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

12. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de formele motiveringsverplichting.

De verzoeker stelt, samengevat, dat uit het administratief dossier blijkt dat de beslissing om hem de eretitel van notaris niet toe te kennen alleen gebaseerd is op het advies van de voorzitter van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen. Dit advies is volgens de verzoeker niet objectief, aangezien daarin bijna uitsluitend melding wordt gemaakt van het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg waarbij hem een schorsing van een jaar werd opgelegd en er slechts terloops vermeld wordt dat dit vonnis, dat door het hof van beroep als onredelijk en disproportioneel werd afgedaan, werd vernietigd. Hij voegt eraan toe dat de kamer van notarissen de zaak intern had kunnen afhandelen, aangezien de blaam een tuchtstraf is die door de kamer van notarissen zelf kan worden opgelegd. Bovendien is het advies van de voorzitter misleidend, aangezien in het advies niet

vermeld wordt dat hem geen andere tuchtstraffen werden opgelegd. Volgens de verzoeker staat het buiten verhouding om hem omwille van één tuchtprocedure die werd besloten met een blaam een eretitel te weigeren, daar waar het ontnemen van de titel van erenotaris wordt beschouwd als een ernstige tuchtsanctie die enkel door de rechtbank kan worden uitgesproken.

13. De verwerende partij wijst in haar nota met opmerkingen op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Koning bij het toekennen van de titel van erenotaris beschikt. Het feit dat de straf van één jaar schorsing door het hof van beroep werd herleid tot een blaam neemt niet weg dat het hof van beroep bevestigd heeft dat de feiten werden gepleegd. De verwerende partij stelt ook dat het weigeren van de eretitel ook niet zo uitzonderlijk is als de verzoeker beweert. De titel van erenotaris is een onderscheiding die kan worden toegekend aan notarissen die zich gedurende hun carrière verdienstelijk hebben gemaakt. Uit het arrest van het hof van beroep te Gent blijkt dat de verzoeker gedurende acht jaar en ondanks vijf vonnissen waarbij hij veroordeeld werd, heeft nagelaten een afrekening op te stellen. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk dat zowel de kamer van notarissen als de procureur des Konings een negatief advies hebben gegeven.

Beoordeling

14. Op grond van artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 april 1908 “tot instelling van het honorariaat voor notarissen” kan elke ontslagnemende notaris die zich in zijn ambtsvervulling verdienstelijk heeft gemaakt door de Koning gemachtigd worden tot het voeren van de titel van erenotaris.

15. De redenen waarom aan de verzoeker de eretitel van zijn ambt geweigerd werd, zijn uiteengezet in het advies van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen. Uit het uittreksel van het verslag van de vergadering van 16 juni 2011 blijkt dat de provinciale kamer het voorstel van de verslaggever om de eretitel niet toe te kennen unaniem heeft goedgekeurd. De verzoeker stelt verkeerdelijk dat het advies gegeven werd door de voorzitter van de provinciale kamer.

16. Volgens de verzoeker is het advies van de provinciale kamer “niet objectief”, omdat daarin “bijna uitsluitend” melding zou zijn gemaakt van het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Gent waarbij hem een schorsing van één jaar wordt opgelegd en er zou slechts “terloops” melding worden gemaakt van het arrest van het hof van beroep waarbij de tuchtstraf tot een blaam werd herleid. De door de verzoeker bekritiseerde passus uit het advies van de provinciale kamer luidt als volgt:

“Bij vonnis van 1 maart 2011 heeft de Rechtbank van Eerste Aanleg te Gent notaris Christian Van Isterdael een schorsing opgelegd uit zijn ambt van één jaar met verbod om zijn beroep uit te oefenen. Dit vonnis was het gevolg van een vordering van de syndicus van de Kamer van notarissen van Oost-Vlaanderen nadat in een burgerlijke procedure tussen de consoorten De Kerpel en notaris Christian Van Isterdael, de Rechtbank van 1ste aanleg te Gent bij vonnis van 25 maart 2009 vastgesteld had dat de op vraag van de consoorten De Kerpel door notaris Van Isterdael verstrekte afrekening totaal ondoorzichtig was en dat ‘verweerder tot op vandaag (letterlijke tekst van het vonnis) onverschoonbaar nalatig is bij het doen van rekening en verantwoording’.

Notaris Van Isterdael heeft tegen dit vonnis beroep aangetekend.

Bij arrest van de Eerste Kamer van het Hof van Beroep te Gent van 28 april 2011 werd vastgesteld dat notaris Van Isterdael zijn deontologische verplichtingen niet heeft nageleefd maar dat er geen grond was tot het opleggen van een hogere tuchtstraf. Het Hof heeft notaris Van Isterdael een blaam opgelegd.”

De verzoeker beweert ten onrechte dat in het advies van de provinciale kamer “bijna uitsluitend” melding wordt gemaakt van het vonnis van 1 maart 2011 van de rechtbank van eerste aanleg te Gent waarbij de verzoeker voor een jaar geschorst werd. Er wordt daarentegen ook geciteerd uit het vonnis van dezelfde rechtbank van 25 maart 2009 waarin werd vastgesteld dat “verweerder tot op vandaag onverschoonbaar nalatig is bij het doen van rekening en verantwoording”. Dit citaat komt ook voor in het arrest van het hof van beroep te Gent van 28 april 2011, dat niet als een “terloopse” vermelding wordt opgenomen, maar als het eindpunt van het tegen de verzoeker gevoerde rechtsgeding.

Het is juist dat het hof van beroep de tuchtstraf die door de rechtbank was opgelegd als “onredelijk” en “disproportioneel” heeft beoordeeld.

Dit doet echter niets af aan het feit dat het hof bevestigd heeft dat de verzoeker zijn deontologische verplichtingen niet heeft nageleefd, waar het stelt:

“Het in de hiervoor geschetste omstandigheden vastgesteld gebrek aan medewerking en het getalm van appellant om rekening en verantwoording af te leggen, en aldus de rechterlijke beslissingen desbetreffend uit te voeren, maakt een inbreuk uit op zijn deontologische verplichtingen. Enerzijds geeft deze houding blijk van een verzuim aan zijn plichten als notaris en anderzijds doet dit afbreuk aan de waardigheid van het notariaat, in de zin van artikel 95 OWN. ondanks het feit dat er aan de zaak (terecht) weinig of geen ruchtbaarheid is gegeven, is een dergelijke houding van aard het vertrouwen van het publiek in het notariaat aan te tasten. Een tuchtsanctie is in deze omstandigheden gepast en verantwoord.”

17. Anders dan de verzoeker aanvoert, wordt in het advies van de provinciale kamer niet gesuggereerd dat aan de verzoeker ook nog andere tuchtstraffen werden opgelegd. De provinciale kamer was echter van mening dat gezien de tuchtstraf die aan de verzoeker werd opgelegd, niet gezegd kan worden dat de verzoeker zich verdienstelijk heeft gemaakt in de uitoefening van zijn beroep. De provinciale kamer voegt daaraan toe dat het ten aanzien van de buitenwereld belangrijk is dat de eretitel niet lichtzinnig wordt toegekend en de eretitel zijn maatschappelijke relevantie dient te behouden.

18. De Raad van State kan zich ter zake niet in de plaats stellen van de bevoegde overheid. Enkel wanneer de beslissing in manifeste wanverhouding staat tot de feiten of wanneer de bevoegde overheid kennelijk de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid heeft overschreden, kan er sprake zijn van schending van het redelijkheidsbeginsel. Dit is in casu niet het geval: er kan aan de provinciale kamer geen kennelijk onredelijk oordeel verweten worden, rekening houdend enerzijds met de vaststaande feiten, anderzijds met het vertrouwen dat in het notariaat moet kunnen gesteld worden.

De verwerende partij heeft dan ook, op grond van het ongunstig advies van de provinciale kamer, wettig kunnen beslissen om de verzoeker de eretitel van zijn ambt niet toe te kennen.

19. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

20. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de hoorplicht en de zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoeker voert aan dat het advies van de kamer van notarissen onvolledig was en de FOD Justitie bijgevolg hetzij aan de verzoeker, hetzij aan de voorzitter van de kamer van notarissen uitleg had moeten vragen over de in het advies aangehaalde feiten, nu de aanvankelijke veroordeling tot één jaar schorsing werd herleid tot een eenvoudige blaam. Hij is van oordeel dat het hoorrecht van toepassing is, aangezien het bestreden besluit hem een ernstig nadeel berokkent en gebaseerd is op zijn persoonlijk gedrag. Bovendien had de verwerende partij, zelfs in het geval de hoorplicht niet toepasselijk zou zijn, de nodige zorgvuldigheid aan de dag moeten leggen en een verder onderzoek moeten instellen, aangezien een dertigjarige loopbaan niet kan beoordeeld worden op basis van één enkele tuchtprocedure.

21. De verwerende partij is van oordeel dat de hoorplicht niet van toepassing is, aangezien de weigering van de eretitel van notaris uitsluitend impliceert dat een voordeel niet wordt toegekend. Zij is bovendien van oordeel dat het zorgvuldigheidsbeginsel niet geschonden werd, aangezien op basis van de adviezen van de kamer van notarissen en de procureur des Konings kon geoordeeld worden dat de feiten ten laste van de verzoeker voldoende zwaarwichtig waren om hem de titel van erenotaris te ontfeggen.

Beoordeling

22. De hoorplicht houdt in dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen, die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is

om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen.

Behoudens uitdrukkelijk voorschrift, bestaat de hoorplicht niet ten aanzien van overheidshandelingen waardoor geen eigenlijk nadeel wordt toegebracht of waardoor de ambtelijke situatie van de betrokkene niet in ongunstige zin gewijzigd wordt; ook niet wanneer de overheid op één of andere wijze de verwachting om een voordeel te verlenen niet waarmaakt, zoals bij het toekennen van de eretitel van een ambt.

23. De zorgvuldigheidsplicht bij de feitenvinding vereist dat het bestuur slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing mag nemen. De verwerende partij kon op grond van de adviezen van de kamer van notarissen van de provincie Oost-Vlaanderen en de procureur des Konings te Gent in redelijkheid beslissen om aan de verzoeker de titel van erenotariss niet toe te kennen. Er moest bijgevolg geen verder onderzoek in verband met diens loopbaan worden gevoerd.

24. Het derde middel is niet ernstig.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 december 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche