

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.360 van 5 juli 2016
in de zaak A. 217.797/XIV-36.814**

In zake : Anthony THIENPONT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Lenssens
 kantoor houdend te 1082 Brussel
 SQ-LAW-Atlantis-Bridge Building
 Keizer Karellaan 584/9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Aube Wirtgen en Toon Moonen
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 december 2015, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de FSMA van 24 november 2015
houdende de schrapping van de inschrijving van verzoeker in het register van de
verzekeringstussenpersonen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en een
administratief dossier ingediend.

 Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag
opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 mei 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Van Gaever, die *loco* advocaat Geert Lenssens verschijnt voor verzoeker, en advocaten Aube Wirtgen en Toon Moonen, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Sinds 10 februari 2015 is verzoeker ingeschreven in het register van de verzekeringstussenpersonen in de categorie van verzekeringsmakelaar onder het nummer 114117A.

3.2. Bij email van 11 augustus 2015 deelt mevrouw D., gedelegeerd bestuur van de nv DEVOS & Co aan de verwerende partij mee dat verzoeker werd ontslagen op 6 augustus 2015 omdat het vertrouwen in hem volledig weg is. Daarbij worden verschillende redenen opgegeven waaronder het kopiëren van een handtekening van één van de cliënten op twee opzegbrieven, waarvoor hij bij brief van 4 februari 2015 een waarschuwing kreeg. In deze waarschuwing staat dat verzoeker vroeger voor een vriend eveneens een handtekening die de klant op een eerdere polis geplaatst had, had gekopieerd op een opzegbrief.

Bij brief van 18 september 2015 aan de FSMA in het kader van een onderzoek naar de geschiktheid en professionele betrouwbaarheid van verzoeker, bevestigt verzoeker de feiten omtrent de nabootsing van de handtekening.

3.3. In de bijlage van de agenda voor de vergadering van het directiecomité van 13 oktober 2015 adviseert de Dienst ‘Toezicht op de kredietgevers en de tussenpersonen’ van de FSMA om het gebrek aan vereiste geschiktheid en professionele betrouwbaarheid vast te stellen, verzoeker aan te manen om binnen de termijn van 15 dagen te verhelpen aan de vastgestelde tekortkoming en de inschrijving van verzoeker in het register van de verzekeringstussenpersonen te schorsen.

3.4. Het directiecomité van de FSMA heeft in zijn zitting van 13 oktober 2015 geoordeeld dat verzoeker als verzekeringstussenpersoon niet over de vereiste geschiktheid en professionele betrouwbaarheid beschikt en dat verzoeker niet de inschrijvingsvoorwaarden van artikel 268, § 1, 2°, van de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’ (hierna: wet van 4 april 2014), naleeft. Verzoeker wordt aangewreven de handtekening van één van de klanten van zijn voormalige werkgever te hebben nagebootst. Deze beslissing stelt:

“De FSMA werd ervan in kennis gesteld dat u de handtekening van één van de klanten van uw voormalige werkgever heeft nagemaakt op 2 opzegbrieven aan de verzekeringsmaatschappijen AG en Allianz. Hiervoor maakte u gebruik van een handtekening voorkomend op een eerder door deze klant getekend polisdocument dat u op de opzegbrieven kopieerde.

Sinds 10 februari 2015 bent u als natuurlijk persoon ingeschreven als zelfstandig verzekeringsmakelaar. Deze feiten vonden echter plaats toen u werkzaam was als persoon in contact met het publiek bij de NV Assurantie- & Leningskantoor Devos & Co (FSMA 23485 A). Uit de overgemaakte documenten blijkt eveneens dat u niet aan uw proefstuk toe was en daarvoor al een handtekening van een klant zou nagemaakt hebben.

Aangezien voormelde feiten van aard kunnen zijn om uw geschiktheid en de professionele betrouwbaarheid als verzekeringstussenpersoon ernstig in het gedrang te brengen, heeft de FSMA u daaromtrent bevraagd per aangetekend schrijven van 8 september 2015.

In uw antwoord van 21 september 2015 erkent u de feiten en schetst u de omstandigheden waarbinnen deze zich hebben voorgedaan. U schrijft in uw reactie het volgende: ‘De verzekeringsnemer in kwestie is een klant van een zekere leeftijd namelijk geboren in 1930. Op aanvraag van de klant, heb ik zijn polissen

vergeleken en heb ik een behoefteanalyse gedaan. Volgens deze analyse heb ik kunnen vaststellen dat zijn polissen niet meer beantwoordden aan zijn noden. Na overleg met de verzekeringsnemer, werd er afgesproken om zijn polissen op te zeggen en om nieuwe polissen op te maken bij een andere verzekeringsmaatschappij, nog altijd via het kantoor Devos. Weliswaar had de klant deze opzegbrieven toen nog niet getekend en heb ik dit zo, volgens de wijze beschreven in de interne berisping dd. 4/02/15, opgelost. Maar kort daarna is de klant op kantoor de originele opzegbrieven wel komen ondertekenen.'

U verwijst hiermee naar een aangetekende brief van 4 februari 2015 van uw toenmalige werkgever die u voor ontvangst heeft ondertekend, en die diende als interne berisping. In deze brief wordt beschreven dat u de handtekening van de betrokken klant heeft nagemaakt 'door middel van een originele handtekening die [u] had gevonden op een ander door de klant getekend document te kopiëren op de opzegbrief'.

Uit dezelfde brief blijkt dat u in reactie op de vraag of dit in het verleden reeds eerder was gebeurd, aangaf 'dat [u] dit ook al bij een vriend van [u] had gedaan omdat deze nooit tijd had om langs te komen op kantoor om de betreffende documenten te tekenen.'

Ten slotte vermeldt u eveneens in uw schrijven van 21 september 2015 nog de volgende alinea: 'De feiten vermeldt in deze brief zijn fouten die ik nooit had mogen maken en ook nooit meer zal doen.'

De feiten op zich worden door u evenwel niet betwist

[...]

Indien u het verloop van de opzeggingsprocedure had willen versnellen, dan had u, mits akkoord van de betrokken klant, de opzegbrieven 'in opdracht' kunnen tekenen met uw eigen handtekening. In plaats hiervan heeft u simpelweg de handtekening van deze klant nagemaakt.

Bovendien blijkt uit de informatie waarover de FSMA beschikt dat het niet om een alleenstaand geval gaat, aangezien u reeds een keer eerder een bepaald document in het kader van uw activiteiten van verzekeringsbemiddeling zou hebben opgemaakt voor een vriend door diens handtekening na te bootsen.

Het nabootsen van handtekeningen van klanten is een zware inbreuk op het gemeen recht en op de wetgeving betreffende de verzekeringen. Dergelijke feiten kunnen zelfs vatbaar zijn voor strafrechtelijke sanctionering. Dit gedrag is ontoelaatbaar in hoofde van een verzekeringstussenpersoon. Dergelijke feiten tasten uw geschiktheid en de professionele betrouwbaarheid onmiskenbaar aan. De FSMA oordeelt om die redenen dat u niet meer voldoet aan de wettelijke vereisten van geschiktheid en professionele betrouwbaarheid."

Verzoeker werd aangemaand om binnen de termijn van 15 dagen te verhelpen aan de vastgestelde tekortkomingen. Tevens wordt gemeld dat bij gebrek aan schriftelijke reactie of indien de FSMA na de toegekende termijn vaststelt dat de vastgestelde tekortkomingen niet werden verholpen, het directiecomité in toepassing van artikel 292, § 1, 3° lid, van de wet van 4 april 2014 zal overgaan tot schrapping van de inschrijving van verzoeker in het register van de verzekeringstussenpersonen. Tot slot, werd beslist de inschrijving van

verzoeker in het register van de verzekeringstussenpersonen met hoogdringendheid te schorsen.

Deze beslissing werd aan verzoeker meegedeeld met een aangetekende brief van 16 oktober 2015.

3.5. Op 27, 28 en 29 oktober 2015 werd briefwisseling gevoerd tussen de raadsman van verzoeker en de FSMA met een verzoek om te worden gehoord.

Op 30 oktober 2015 vond de hoorzitting plaats waarbij de raadsman van verzoeker toelichting gaf bij de omstandigheden die hebben geleid tot de aanmaning. Er werd een conclusie en een akte van verdediging en bijkomende stukken overgemaakt.

De verwerende partij voert na de hoorzitting nog verder onderzoek uit en doet onder meer navraag bij de voormalige werkgever van verzoeker in verband met eventuele andere antecedenten alsook bij de Ombudsman van de Verzekeringen.

3.6. In de bijlage van de agenda van 24 november 2015 adviseert de Dienst ‘Toezicht op de kredietgevers en de tussenpersonen’ het directiecomité om de inschrijving van verzoeker in het register van de verzekeringstussenpersonen te schrappen omdat “[u]it alle aangebrachte documenten en elementen [...] niet [kan] worden afgeleid dat [verzoeker] aangetoond heeft dat hij aan de vastgestelde tekortkoming heeft verholpen”. [Er wordt tevens voorgesteld met toepassing van artikel 74, tweede lid, 3°, van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ de feiten waarvan de FSMA kennis heeft gekregen te melden aan het parket.]

3.7. Het directiecomité van de FSMA heeft in zijn zitting van 24 november 2015 vastgesteld dat verzoeker nog steeds niet voldoet aan de

inschrijvingsvoorwaarde van artikel 268, § 1, 2°, van de wet van 4 april 2014 en beslist om de inschrijving van verzoeker in het register van de verzekeringstussenpersonen te schrappen in toepassing van artikel 292, § 1, 3°, lid van dezelfde wet.

Dit is de bestreden beslissing die onder meer de volgende overwegingen bevat:

“De FSMA heeft de tijdens de hoorzitting meegedeelde informatie en ontvangen stukken geanalyseerd, en heeft na de hoorzitting bijkomend navraag gedaan bij uw voormalige werkgever in verband met eventuele andere antecedenten alsook bij de Ombudsman van de Verzekeringen.

Tijdens de hoorzitting verklaarde u dat er een mondeling akkoord van de klant was dat u voor de klant mocht tekenen, en lichtte u toe dat de betrokken klant een maand later op kantoor de desbetreffende opzegbrieven alsnog zelf getekend heeft. U maakte als bewijs van de regularisatie een document over dat evenwel slechts betrekking had op één van de twee opgezegde polissen. Van de andere opgezegde polis werd geen document voorgelegd omdat het dossier van de betrokken klant zich volgens u bij uw voormalige werkgever bevindt, en u hiertoe geen toegang meer heeft. Hieruit blijkt evenwel dat de vervalsing van handelsgeschriften zich niet beperkte tot één enkele opzegbrief.

Uit navraag door de FSMA bij uw voormalige werkgever blijkt dat de opzegbrieven voor beide opgezegde polissen inderdaad later werden geregulariseerd. Uit navraag door de FSMA bij de Ombudsman zijn geen andere antecedenten gebleken.

Niettemin zijn de handelingen die u heeft verricht, meer bepaald het namaken van handtekeningen van klanten op opzegbrieven aan verzekeringsmaatschappijen, niet tolereerbaar in hoofde van een professioneel verzekeringstussenpersoon. Zulke handelingen zijn van aard om de geschiktheid en de professionele betrouwbaarheid van een verzekeringstussenpersoon ernstig in het gedrang te brengen. Iedereen moet zich er immers van bewust zijn dat een dergelijke handelswijze, waarbij handtekeningen met behulp van een kopieermachine nagemaakt worden, een zware inbreuk op het gemeen recht en op de wetgeving betreffende de verzekeringen vormt, en dat dergelijke feiten zelfs vatbaar kunnen zijn voor strafrechtelijke sanctionering. Het namaken van documenten, om welke reden dan ook, getuigt van een manifest gebrek aan geschiktheid en professionele betrouwbaarheid in hoofde van de betrokken tussenpersoon.

Dergelijke handelingen zijn bijzonder schadelijk voor het publiek. Zij brengen de reputatie van de sector in het gedrang en schaden het vertrouwen dat consumenten moeten kunnen hebben in actoren binnen de financiële sector. Juist bij zwakkere personen, die zoals u aangeeft ‘hoogbejaard en administratief niet onderlegd zijn’, zijn dergelijke handelingen extra laakbaar. Het feit dat u geen (financieel) voordeel uit uw handelswijze zou hebben behaald, doet geen afbreuk aan de laakbaarheid ervan.

Daarnaast moet bij uw ‘regularisaties’ opgemerkt worden dat deze documenten pas op 27 februari 2015 ondertekend werden, precies 1 maand na de eerdere ‘ondertekening’ door u met de gekopieerde handtekening (op 27 januari 2015), en

23 dagen nadat u een interne berisping had ontvangen van uw voormalige werkgever op 4 februari 2015. U zou dus pas na ruim 3 weken na deze berisping overgegaan zijn tot ‘regularisatie’. Het is dus niet zo dat u onmiddellijk nadat u zich van de tekortkoming bewust werd, het initiatief heeft genomen om deze recht te zetten.

Indien u het verloop van de opzeggingsprocedure had willen versnellen, dan had u, mits akkoord van de betrokken klant, de opzegbrieven ‘in opdracht’ kunnen tekenen met uw eigen handtekening, ofwel had u vooraf een schriftelijk akkoord van de betrokken klant kunnen vragen, waaruit blijkt dat u inderdaad de toestemming van de klant had om de documenten te ondertekenen in naam van de klant. In beide gevallen zou het vervolgens niet nodig geweest zijn om op een dergelijke omslachtige manier zoals door u omschreven de handtekening te kopiëren vanaf een eerder getekend document; uw eigen handtekening zou dan immers volstaan hebben.

Uit alle aangebrachte documenten en elementen kan dan ook niet worden afgeleid dat u aangetoond heeft dat aan de vastgestelde tekortkoming werd verholpen.”

3.8. Deze beslissing werd bij aangetekende brief van 26 november 2015 naar verzoeker verzonden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 268 *juncto* 292 van de wet van 4 april 2014. Hij zet uiteen dat de wet enkel voorziet in een bevoegdheid *ratione materiae* en *ratione temporis* voor de FSMA om op te treden als tuchtrechtelijke overheid inzake feiten of werkzaamheden van een verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon en, derhalve, “sedert de inschrijving” of, nog, dat de bevoegdheid van de FSMA is beperkt tot dat van de verzekeringstussenpersoon en meer bepaald tot handelingen verricht als verzekeringstussenpersoon in de periode dat de betrokkene als verzekeringstussenpersoon werkzaam is. Uit de tekst van de bestreden beslissing leidt verzoeker af dat de FSMA zich impliciet bevoegd heeft willen verklaren voor een situatie waarvoor deze eigenlijk niet bevoegd is. De concrete feiten die *in casu* verzoeker ten laste worden gelegd en die de

rechtstreekse basis vormen om hem te schrappen uit het register van de verzekeringstussenpersonen, betreffen immers handelingen die niet werden verricht als verzekeringstussenpersoon, maar handelingen die verzoeker als werknemer heeft verricht voor en onder toezicht van een verzekerings-tussenpersoon. De ten laste gelegde handelingen dateren inderdaad van vóór de inschrijving van verzoeker als verzekeringsmakelaar, zodat de FSMA onbevoegd is zowel *ratione materiae* als *ratione temporis*. Verzoeker stelt nog dat ingevolge artikel 578 e.v. Ger.W. enkel de arbeidsrechtbank voor civiele geschillen inzake de uitvoering van de arbeidsovereenkomst bevoegd is. Voorts is enkel de correctionele rechtbank op initiatief van de Arbeidsauditeur bevoegd indien het om misdrijven zou gaan. Dit klemmt des te meer nu de bestreden beslissing stelt dat de feiten volgens de FSMA inbreuken uitmaken op de wetgeving, meer nog strafbare feiten uitmaken. De FSMA is evenwel niet bevoegd daarover te oordelen omdat de wet de FSMA helemaal niet toelaat om te beslissen of iets wettelijk is of niet, laat staan om te beslissen dat er sprake is van misdrijven. Dergelijke beslissingen komen uitsluitend toe aan de bevoegde rechterlijke macht.

Beoordeling

5. De artikelen 268, § 1, 2° en 292, § 1, van de wet van 4 april 2014 bepalen:

“Artikel 268, § 1. Om in het register van de verzekerings- en herverzekeringstussenpersonen te worden ingeschreven en die inschrijving te behouden, moet de betrokken verzekerings- en herverzekeringstussenpersoon:

[...]

2° een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid bezitten;”

“Artikel 292 § 1. Wanneer de FSMA vaststelt dat een verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon niet werkt overeenkomstig de bepalingen van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten en -reglementen, andere dan de artikelen 273, 275 en 277, identificeert zij deze tekortkomingen en stelt de termijn vast waarbinnen deze toestand moet worden verholpen.

Zij kan voor deze termijn het uitoefenen van een deel of het geheel van de activiteit van de verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon verbieden en de inschrijving in het register schorsen.

Indien de FSMA na afloop van de door haar overeenkomstig lid 1 opgelegde termijn vaststelt dat de tekortkomingen niet zijn verholpen, schrapt zij de

inschrijving van de betrokken verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon.

De schrapping houdt het verbod in de geregementeerde werkzaamheid uit te oefenen en de titel te voeren.”

6. Anders dan verzoeker poneert, betreft het onderzoek door de FSMA of een persoon met het oog op zijn inschrijving in het register van verzekeringstussenpersonen voldoet aan de door de wet vastgelegde inschrijvingsvoorwaarde en of die daaraan vervolgens ook blijft voldoen, geen tucht- of strafzaak doch een bestuurlijke maatregel van toezicht ten einde na te gaan of de inschrijvingsvoorwaarden zijn vervuld en blijvend worden vervuld.

Verzoeker kan evenmin worden gevolgd waar hij stelt dat uit de bewoordingen in artikel 292 § 1, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 voortvloeit dat enkel activiteiten van verzoeker in zijn hoedanigheid van verzekeringstussenpersoon waarvoor hij is ingeschreven, in aanmerking komen om tot schrapping over te gaan. Deze wetsbepaling sluit niet uit dat de FSMA rekening houdt met feiten die dateren van vóór de inschrijving in het register van de verzekeringstussenpersonen, te dezen in de categorie van verzekeringsmakelaar. Uit artikel 268 § 1, 2°, van de wet van 4 april 2014 blijkt dat om in het register te worden ingeschreven en die inschrijving te behouden, de tussenpersoon een “voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” moet bezitten. Met andere woorden mochten feiten die onverenigbaar zijn met het vereiste van “voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” in hoofde van een verzekeringstussenpersoon op het ogenblik van de aanvraag tot inschrijving door de toezichthouder gekend zijn, dan zou zijn inschrijving worden geweigerd. De inschrijving kan dan evenmin gelden als dekmantel voor eerdere tekortkomingen die door de toezichthouder niet gekend waren op het ogenblik van de inschrijving. Dit betekent dat bij de beoordeling of aan de inschrijvingsvoorwaarden is voldaan niet enkel feiten die dateren van na de inschrijving in het register van de verzekeringstussenpersonen in rekening worden gebracht, maar ook feiten die van vóór de inschrijving dateren, maar pas nadien aan het licht zijn gekomen met inbegrip van handelingen die niet werden

verricht als verzekeringstussenpersoon, maar als werknemer voor en onder toezicht van een andere verzekeringstussenpersoon.

Nu de beoordeling van de tekortkomingen kadert binnen de wettelijke opdracht van de FSMA om de “voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” van een verzekeringstussenpersoon in de zin van artikel 268, § 1, van de wet van 4 april 2014 te onderzoeken, treedt de FSMA niet op het terrein van de arbeidsrechtbank die zich uitspreekt over de arbeidsrelatie tussen de werkgever en de werknemer, vraag die hier overigens niet aan de orde is. De FSMA miskent evenmin haar wettelijk toegewezen opdracht wanneer zij wijst op het zwaarwichtig karakter van de nabootsing van de handtekening van klanten noch houdt haar vaststelling dat dergelijke feiten zelfs vatbaar *kunnen* zijn voor strafrechtelijke sanctionering, een “strafrechtelijke veroordeling” in, maar onderstreept zij hiermee enkel het zwaarwichtige karakter van de feiten die zij onverenigbaar acht met het vereiste van voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid om van een inschrijving te kunnen (blijven) genieten.

7. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 2 *juncto* artikel 779 Ger.W., artikel 292 van de wet van 4 april 2014 en artikel 6 EVRM omdat de bestreden beslissing is genomen door de voorzitter van het directiecomité terwijl volgens de wet het directiecomité daartoe bevoegd is en enkel het voltallige directiecomité de FSMA wettelijk kan vertegenwoordigen en omdat de voorzitter “en gebeurlijk het directiecomité van de FSMA” de bestreden beslissing hebben gewezen terwijl deze niet alle zittingen over de zaak hebben bijgewoond.

Verzoeker zet uiteen dat “de bestreden beslissing uitdrukkelijk stelt dat het om een administratieve rechtshandeling gaat, die werd voorafgegaan door een hoorzitting, een beslissing tot schorsing van 13 oktober 2015 en uitwisseling van argumentatie die werd geregeerd door termijnen opgelegd door de FSMA en dit ingevolge de wet van 4 april 2014”. De rechtspleging voor de FSMA dient te worden gekwalificeerd als een tuchtprocedure waarbij de leden van de maatschappelijke groep die tuchtrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd deze zijn van de geregistreerde verzekerings- en herverzekeringstussenpersonen waarvan de lijst door de FSMA wordt samengesteld en waarbij deze laatste de enige is die registratie kan toestaan, over verscheidene sanctioneringsmaatregelen beschikt en waarbij de verplichtingen van het lidmaatschap vervat liggen in artikel 268 van de wet van 4 april 2014. Dergelijke tuchtprocedure maakt “zonder enige twijfel een rechtspleging uit in de zin van artikel 2 Ger.W. zodat ook artikel 779 Ger. W. van toepassing is.” Verzoeker stelt dat artikel 292 van de wet van 4 april 2014 de FSMA “aanduidt als tuchtoverheid” doch zonder te preciseren wie binnen de dienst welke functie waarneemt. Ook het inrichtingsreglement van de FSMA van 17 oktober 2014 rept daarover niet. Uit de bestreden beslissing blijkt alleen dat het directiecomité van de FSMA de zaak heeft onderzocht en heeft besloten om tot schrapping te gaan. De namen van de leden van het onderzoekende directiecomité verschijnen nergens in de stukken en in het dossier dat aan verzoeker werd voorgelegd noch de namen van de ‘onderzoekers’. De bestreden beslissing werd enkel ondertekend door de voorzitter van de FSMA zonder dat een delegatiebesluit voorligt en nog minder een wettelijke grond die dergelijke delegatie mogelijk maakt terwijl de wet enkel de FSMA bevoegd acht en deze niet geldig kan worden vertegenwoordigd door de voorzitter van het directiecomité. Uit de feiten kan niet worden afgeleid dat de leden van het directiecomité als beslissingnemer zijn opgetreden. Indien het volledige directiecomité de bestreden beslissing dan toch *de facto* nam, dan valt dit gegeven in de bestreden beslissing niet te identificeren en uit niets blijkt dat dit directiecomité ook daadwerkelijk betrokken was bij de voorafgaandelijke deliberatie. Verzoeker stelt nog dat het niet kan dat er geen leden van het directiecomité aanwezig waren op de hoorzitting van 30 oktober 2015. Verzoeker

diende zich te verantwoorden tegenover drie jonge onbekende personen die zich op geen enkel moment hebben geïdentificeerd en die ook nadien in de bestreden beslissing niet geïdentificeerd worden en mondeling meedeelden dat zij niet de beslissing zouden nemen hoewel artikel 779 Ger.W. vereist dat degenen die de zaak moeten wijzen alle zittingen moeten hebben bijgewoond en dit ook een algemeen rechtsbeginsel is dat teruggaat op de elementaire rechten van de verdediging en artikel 6 EVRM.

Beoordeling

9. Het Gerechtelijk Wetboek heeft betrekking op de (rechtspleging voor de) hoven en rechtbanken. Artikel 2 Ger.W. bepaalt dat de in dat wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen. Nu de bestreden beslissing tot schrapping is genomen door het directiecomité van de FSMA na het doorlopen van een administratiefrechtelijke procedure zoals onder meer bepaald in artikel 292 van de wet van 4 april 2014, kan er vanzelfsprekend geen schending van artikel 2 Ger. Wb. *juncto* artikel 779 Ger. W. worden ingeroepen. De bestreden beslissing vormt immers geen rechterlijke uitspraak maar een administratieve rechtshandeling waar de rechtspleging bepaald in het Ger.W. geen toepassing vindt.

Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is gesteund op de schending van de artikelen 2 en 779 Ger.W.

10. Los van de vraag of artikel 6 EVRM van toepassing is op de administratieve procedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid, moet worden vastgesteld dat de waarborgen van artikel 6, § 1, EVRM niet van toepassing zijn op de tuchtrechtelijke en de administratieve procedures waartegen een beroep openstaat bij een rechterlijke instantie zoals de Raad van State, die beantwoordt aan de vereisten van genoemd artikel 6, § 1 en over volle rechtsmacht beschikt.

Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is gesteund op de schending van artikel 6 EVRM.

11. Anders dan verzoeker aanvoert, moet worden vastgesteld dat de bestreden schrapping wel degelijk werd beslist door het directiecomité van de FSMA. Immers, uit de door de leden van het directiecomité ondertekende notulen van de vergadering van 24 november 2015 blijkt dat het directiecomité voltallig aanwezig was op de vergadering waar de bestreden beslissing werd genomen en dat zij allen hebben ingestemd met de schrapping van verzoeker uit het register van de verzekeringstussenpersonen.

Het middel mist in de aangegeven mate feitelijke grondslag.

12. Uit het administratief dossier blijkt dat de kennisgeving van de bestreden beslissing enkel is ondertekend door de directeur van het directiecomité. Los van de vraag of dit een onwettigheid uitmaakt, moet worden vastgesteld dat een gebrek in de betekening of kennisgeving van de bestreden beslissing de wettigheid van die beslissing niet aantast. De betekening van een beslissing betreft immers de uitvoering ervan en heeft niets te maken met het besluitvormingsproces noch met de akte als dusdanig die immers reeds tot stand gekomen is.

13. Het middel, in zoverre ontvankelijk, kan niet tot vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. Verzoeker roept de schending in “van artikel 831 Ger. W. en artikel 6 EVRM, met name van het onpartijdigheidsbeginsel”. Hij zet uiteen dat de FSMA te dezen drie bevoegdheden uitoefent, namelijk deze van

“administratief onderzoeksrechter”, van “administratief [p]rocurer” en “administratief rechter” wat een flagrante schending uitmaakt van het onpartijdigheidsbeginsel vervat in de wet, minstens vervat in artikel 6 EVRM. In de onmogelijke hypothese dat artikel 292 van de wet van 4 april 2014 dergelijke combinatie van bevoegdheden in hoofde van de FSMA toelaat, dan ligt nog steeds een schending voor van 6 EVRM: uit de gang van zaken, het totaal gebrek aan kritisch onderzoek van de door de ex-werkgever aangebrachte feiten die als klachtindiener en getuige fungeert, en van de standpunten van verzoeker, “blijkt een bepaalde vooringenomenheid van de FSMA”. De FSMA onderscheidt niet haar vervolgende, onderzoekende en beoordelende functie waarbij zij *à charge* en *à décharge* dient te onderzoeken en objectief te beslissen.

Verzoeker vraagt in voorkomend geval een prejudiciële vraag te stellen aan hetzij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, hetzij het Europees Hof van Justitie, namelijk of en in welke mate artikel 292 van de wet van 4 april 2014 het bepaalde in artikel 6 EVRM schendt waar het toelaat dat de FSMA in haar tuchtrechtelijke bevoegdheden het onpartijdigheidsbeginsel schendt door tegelijk onderzoekende, vervolgende en beslissingsnemende partij te zijn.

Beoordeling

15. Uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat de beweerde niet-naleving van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en van artikel 6 EVRM niet kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

Het derde middel wordt hierna onderzocht in de mate het een schending aanvoert van het onpartijdigheidsbeginsel.

16. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid

van de personeelsleden en de leden van de bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en (leden van de) bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen.

17. In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat de FSMA in de bestreden procedure drie bevoegdheden uitoefent, namelijk deze van “administratief onderzoeksrechter”, “administratief procureur” en “administratief rechter” betreft het de functionele of structurele onpartijdigheid van de FSMA.

Wat de structurele onpartijdigheid betreft, is het onpartijdigheidsbeginsel slechts van toepassing op organen van actief bestuur indien de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van dat bestuur. Zo mag de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel er niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt, namelijk doordat dit beginsel het optreden van het bevoegde orgaan onmogelijk zou maken.

Anders dan wat verzoeker uiteenzet, is de FSMA geen rechtscollege of rechtsprekend orgaan maar een orgaan van het actief bestuur die als wettelijke opdracht heeft toe te zien op de naleving van de bepalingen van de wet van 4 april 2014 en haar uitvoeringsbesluiten. Daarbij heeft de FSMA de bevoegdheden en de procedure zoals vastgelegd in de wet van 4 april 2014 in aanmerking genomen. De wetgever kent aan de FSMA onderzoeksbevoegdheden toe. De verzekerings- en de herverzekeringstussenpersonen zijn er op grond van artikel 286, § 2, van de genoemde wet toe gehouden om na eenvoudig verzoek van de FSMA, alle inlichtingen te verstrekken en alle documenten in te leveren die de FSMA nodig heeft ter uitvoering van haar taken en dit binnen de termijn die de FSMA vaststelt. De FSMA heeft de door de wet omschreven procedure tot schrapping van de inschrijving zoals bepaald in artikel 292, § 1, van de wet van 4 april 2014 gevolgd. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel zoals

voorgesteld door verzoeker waarbij een driedeling wordt gemaakt tussen de drie door verzoeker aangewezen bevoegdheden, zou het wettelijk vastgelegd optreden van de FSMA onmogelijk maken. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt overigens niet dat dezelfde personen hebben deelgenomen aan het voorafgaand onderzoek enerzijds en aan de besluitvorming anderzijds. De correspondentie, het onderzoek en het verhoor van verzoeker gebeurde door de Dienst “Toezicht op de kredietgevers en de tussenpersonen” van de FSMA terwijl de beslissingen aangaande de vaststelling van de tekortkomingen, en de schrapping van de inschrijving in het register van de verzekeringstussenpersonen werden genomen door het directiecomité. Los daarvan, brengt verzoeker voorts geen precieze feiten en omstandigheden aan waaruit de beweerde vooringenomenheid van (de leden van) het directiecomité zou moeten blijken. Uit het administratief dossier blijkt niet dat de FSMA niet kritisch was over de door de ex-werkgever aangebrachte feiten doch wel over de door verzoeker verwoorde standpunten en verstrekte uitleg. Er dient overigens te worden vastgesteld dat verzoeker bij brief van 18 september 2015 aan de FSMA de feiten zelf heeft bevestigd.

18. Tot slot, is er geen reden om zoals verzoeker vraagt een prejudiciële vraag in de door hem voorgestelde zin te stellen aan hetzij het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), hetzij het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie. Het voorstel van verzoeker om een prejudiciële vraag te stellen, heeft betrekking op een niet-ontvankelijk middelonderdeel, namelijk de schending van artikel 6 EVRM (cfr. punt 10) en is om die reden al niet ontvankelijk.

Daarenboven, wat de geopperde vraagstelling betreft, verzuimt verzoeker de vraag te formuleren en laat het zelfs aan de Raad van State over te bepalen aan welk rechtscollege (het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie van de Europese Unie) de vraag moet worden gesteld. Wat het EHRM betreft, stelt de Raad van State daarenboven vast dat geen verdrags- of wetsbepaling bestaat die België bindt en die de Raad van State zou toelaten om

aan het EHRM een prejudiciële vraag te stellen. Wat het Hof van Justitie van de Europese Unie betreft wijst de Raad van State er op dat krachtens artikel 19, lid 3, *sub b*, van het Verdrag ‘betreffende de Europese Unie’ en artikel 267 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ het Hof van Justitie van de Europese Unie enkel bevoegd is om bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de “uitlegging van het recht van de Unie” en over de “geldigheid van handelingen van de instellingen, de organen en de instanties van de Unie”. Los van de vaststelling dat verzoeker in zijn suggestie geen norm van het Europese Unierecht aanduidt die moet worden uitgelegd of een handeling van een instelling, orgaan of instantie van de Unie die moet worden getoetst, staat het niet aan dat Hof om zich in het kader van een prejudiciële vraagstelling uit te spreken over de conformiteit van een handeling van een lidstaat met het Unierecht, wat nochtans door verzoeker wordt gevraagd.

19. Het derde middel is in de aangegeven mate ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoeker roept in een vierde middel de schending in van artikel 6 EVRM “door een onredelijk korte termijn van oproeping en het nemen van een beslissing zonder mededeling van het volledig dossier zonder garantie van onafhankelijkheid”. Hij argumenteert dat in een tuchtzaak het recht van verdediging van toepassing is. Een termijn van amper één dag om een dossier te kunnen instuderen en voorbereiden met het oog op een hoorzitting is in elk opzicht onredelijk kort. Gelet op het zwaarwichtig karakter van de schrapping die een beroepsverbod inhoudt, moet aan de verdediging voldoende tijd en ruimte worden gegeven om zich voor te bereiden. Het gebrek aan redelijke termijn had onvermijdelijk gevolgen voor de kwaliteit van de studie en het verweer dat verzoeker 24 uur later diende te voeren. Bovendien hebben de drie onbekende personen die de FSMA op de hoorzitting vertegenwoordigden, maar zich niet

identificeerden of legitimeerden en die geen lid waren van het directiecomité achteraf een verslag, rapport of zelfs advies geschreven en overgemaakt aan het directiecomité en/of de voorzitter ervan. Verzoeker heeft dat document nooit gezien en het was hem totaal onbekend. Daarenboven heeft de FSMA na die hoorzitting een aanvullend onderzoek gedaan bij de voormalige werkgever van verzoeker en de ombudsman om de elementen van de hoorzitting te verifiëren. Verzoeker was niet op de hoogte van die briefwisseling. Ook die nieuwe stukken zijn verzoeker vooraleer de bestreden beslissing werd genomen, onbekend. Deze nieuwe informatie had aan verzoeker voorafgaand aan de bestreden beslissing moeten worden meegedeeld, ten minste diende met het oog op de hoorplicht een nieuwe aanvullende hoorzitting te worden georganiseerd.

Beoordeling

21. Uit de beoordeling van het eerste en tweede middel is gebleken dat de administratieve procedure die geleid heeft tot de bestreden beslissing geen tuchtprocedure betreft zodat het recht van verdediging noch artikel 6 EVRM van toepassing zijn.

22. Het aangevoerde middel wordt hierna besproken in de mate verzoeker zich beroept op een schending van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk van bestuur.

23. De hoorplicht houdt in dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. 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 de betrokkene vooraf kan weten 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.

Wanneer de hoorplicht van toepassing is, moet de bestuurde minstens de mogelijkheid krijgen om hier schriftelijk op te reageren. Het is in beginsel niet vereist dat de bestuurde mondeling wordt gehoord. De hoorplicht vereist in beginsel evenmin dat de betrokkene kan afdwingen dat de hoorplicht ten overstaan van de beslissende overheid zelf wordt uitgeoefend. Het volstaat dat die overheid weet welk standpunt de betrokkene inneemt.

24. Te dezen heeft de FSMA bij brief van 8 september 2015 verzoeker gevraagd om zijn schriftelijk standpunt mee te delen omtrent de nabootsing van de handtekening en het eventueel daaruit af te leiden gebrek aan voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid. Bij brief van 18 september 2015 zet verzoeker zijn standpunt uiteen. Met de schorsingsbeslissing van 13 oktober 2015 die door verzoeker werd ontvangen op 19 oktober 2015 wist verzoeker welke tekortkomingen hem werden aangewreven, waarbij hem een termijn van 15 dagen werd gegeven om te verhelpen aan deze tekortkoming. Hij wist eveneens dat dit tot schrapping kan leiden. Verzoeker wordt met dat schrijven uitgenodigd om een schriftelijke reactie te geven en kan desgewenst de schriftelijke reactie mondeling komen toelichten tijdens een hoorzitting. Pas bij brief van 26 oktober 2015 vraagt de raadsman van verzoeker de FSMA om een hoorzitting te organiseren waarop de FSMA is ingegaan en bij brief van 28 oktober 2015 aan de raadsman van verzoeker de keuze verleent om een hoorzitting te houden op 30 oktober of 2 november 2015. De raadsman van verzoeker kiest ondanks de korte tijdspanne om de hoorzitting te houden op 30 oktober 2015. Op de hoorzitting legt de raadsman van verzoeker nog een uitgebreide ‘*Conclusie – Akte van Verdediging*’ met verschillende stukken neer. Uit het hiervoor geschetste procedureverloop blijkt dat verzoeker globaal genomen voldoende tijd kreeg om een standpunt voor te bereiden. Daarbij komt dat verzoeker uitgebreid gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zijn standpunt in te nemen en maakt hij niet inzichtelijk welke elementen hij nog in

zijn voordeel had kunnen aanbrengen om de verwerende partij alsnog te kunnen overtuigen om een andere beslissing te nemen.

De hoorplicht vereist niet om het verslag, rapport of advies ter voorbereiding van de bestreden beslissing aan verzoeker te bezorgen. Dit geldt te dezen des te meer nu reeds uit de schorsingsbeslissing van 13 oktober 2015 niet alleen omstandig blijkt welke feiten verzoeker werden verweten, maar ook dat hij aangemaand werd hieraan binnen 15 dagen te verhelpen en dat door het directiecomité met toepassing van artikel 292, § 1, derde lid, van de wet van 4 april 2014 tot schrapping wordt overgegaan bij gebrek aan schriftelijke reactie of indien de FSMA zou dienen vast te stellen dat na de toegekende termijn de vastgestelde tekortkomingen niet werden verholpen.

Daargelaten de vraag of de hoorplicht vereist dat de stukken die worden ingewonnen nadat verzoeker werd gehoord en die erop gericht zijn het door verzoeker ingenomen standpunt te onderzoeken, aan hem worden bezorgd, moet te dezen worden vastgesteld dat de informatie als gevolg van het aanvullend onderzoek bij de voormalige werkgever en de ombudsman niet ten laste van verzoeker wordt gebruikt maar integendeel uit de bestreden beslissing blijkt dat door de FSMA wordt erkend dat ze zijn beweringen staven.

25. Het vierde middel is in zoverre het ontvankelijk is, in de aangegeven mate ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

26. Verzoeker roept in een vijfde middel de schending in van de bewijskracht van de stukken en het zorgvuldigheidsbeginsel. Hij betoogt dat de bewijskracht van de stukken gerespecteerd moet worden en de FSMA niet zonder meer mag besluiten “op basis van gratis beweringen van de voormalige

werkgever” een onderzoek, vervolging en veroordeling door te zetten ten aanzien van verzoeker, zonder dat de FSMA voorafgaandelijk enig onderzoek ter zake uitvoert. De FSMA heeft de beweringen van de voormalige werkgever voor waar aangenomen en op basis daarvan tenlasteleggingen geuit ten aanzien van verzoeker zonder dat deze laatste zelfs maar kennis had van enig dossier tot aan de tussenkomst van zijn raadsman en mededeling daarvan aan laatstgenoemde. Geen van de talrijke beweringen van de ex-werkgever wordt bewezen door enig bewijskrachtig stuk. Er is geen enkel objectief en kritisch onderzoek van de beweringen van de partij die de klacht neerlegt. Omgekeerd is er wel een kritisch onderzoek door de FSMA van de stelling van verzoeker zelf zodat de rollen omgekeerd worden. Bovendien gaat de FSMA daarbij nog te biechten bij de voormalige werkgever, opnieuw zonder kritisch onderzoek. Er is derhalve geen sprake van enig degelijk en zorgvuldig onderzoek tenzij gericht tegen verzoeker waarvan hij dan weer geen kennis kon nemen.

Beoordeling

27. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

28. In het middel wordt nergens op concrete wijze uiteengezet hoe de FSMA in de bestreden procedure de bewijskracht van de stukken schendt.

Verzoeker maakt niet aannemelijk noch toont hij aan dat de versie van verzoeker over de feiten omtrent het namaken van de handtekening dat hij overigens heeft erkend, verschilt van deze van zijn voormalige werkgever. De FSMA neemt niet zomaar de versie van de voormalige werkgever voor waar aan,

maar steunt zich op feiten die door verzoeker onder meer in zijn brief van 18 september 2015 zelf worden bevestigd zodat geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel voorligt. Verzoeker werd bovendien mondeling gehoord en heeft eveneens schriftelijke overtuigingstukken kunnen toevoegen. Wat betreft het onderzoek bij de werkgever na de hoorzitting van 30 oktober 2015, moet worden opgemerkt dat hiermee de versie zoals weergegeven door verzoeker, wordt bevestigd hetgeen de FSMA ook uitdrukkelijk in de bestreden beslissing heeft betrokken (*cfr.* punt 3.7).

29. Het vijfde middel is ongegrond.

F. Zevende middel

Voorafgaande opmerking

30. Een schending van het redelijkheidsbeginsel dient pas te worden onderzocht nadat is gebleken dat geen schending van het motiveringsbeginsel wordt vastgesteld.

Het past daarom eerst het zevende middel te beoordelen.

Uiteenzetting van het middel

31. In een zevende middel voert verzoeker de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en van de materiële motiveringsplicht. Verzoeker zet uiteen dat de bestreden beslissing “weliswaar formeel een motivering om tot de schrapping van verzoeker te besluiten [geeft], doch deze onvolledig [is]”. Op de hoorzitting van 30 oktober 2015 legde verzoeker een ‘conclusie - akte van verdediging’ neer waarbij de onbevoegdheid van de FSMA wordt betwist. In de bestreden beslissing wordt met geen woorden gerept over de ingeroepen onbevoegdheid. De motivering is verder

ook niet duidelijk nu tegenstrijdige motieven worden aangehaald in de bestreden beslissing. Als wordt voorgehouden dat verzoeker niet langer voldoet aan de vereiste voorwaarden voor inschrijving als verzekeringsmakelaar, impliceert dit noodzakelijkerwijs dat ooit wel aan de voorwaarden was voldaan. Er kan dan vervolgens niet in de bestreden beslissing worden vastgesteld dat verzoeker “nog steeds niet aan de voorwaarden voldoet”. Dergelijke tegenstrijdige motieven heffen elkaar op. Daarenboven is de motivering inhoudelijk onjuist. Er wordt namelijk voorgehouden dat verzoeker de ten laste gelegde feiten zou hebben begaan als tussenpersoon, *quod non*. De motivering is evenmin pertinent nu rechtsregels worden toegepast op feiten die niets van doen hebben met die rechtsregels.

Beoordeling

32. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. De formelemotiveringsplicht vereist daarentegen niet dat elk argument van verzoeker uitdrukkelijk wordt weerlegd.

33. Door tot de bestreden schrapping over te gaan, blijkt (minstens impliciet) dat de verwerende partij zich bevoegd acht tot het nemen van de bestreden beslissing. In de bestreden beslissing worden bovendien de wettelijke

bepalingen - waaronder de artikelen 268, § 1, 2°, en 292, § 1, van de wet van 4 april 2014 - vermeld op grond waarvan de verwerende partij optreedt zodat verzoeker kan achterhalen waarom zijn argumenten niet worden aanvaard. Verzoeker heeft dat ook achterhaald hetgeen blijkt uit het door hem aangevoerde eerste middel. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt overigens dat de FSMA evident wel bevoegd is om tot de bestreden schrapping over te gaan.

34. Wat de aangevoerde schending van de materiële-motiveringsplicht betreft, kan verzoeker niet worden gevolgd waar hij stelt dat er tegenstrijdigheid van motieven is. Het is niet tegenstrijdig om, zoals het directiecomité deed, eensdeels in zijn schorsingsbeslissing vast te stellen dat verzoeker “niet langer voldoet aan de wettelijke voorwaarden van geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” en, vervolgens, in de bestreden beslissing, dat verzoeker “nog steeds niet voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarde”. Uit de bestreden beslissing blijkt dat volgens de FSMA verzoeker, ondanks de aanmaning daartoe, geoordeeld heeft dat uit alle aangebrachte documenten en elementen niet kan worden afgeleid dat aan de vastgestelde tekortkoming werd verholpen waardoor verzoeker nog steeds niet voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarde. Er is in die zin geen tegenstrijdigheid noch onduidelijkheid.

Anders dan verzoeker beweert, wordt in de bestreden beslissing niet gesteld dat verzoeker op het moment van het namaken van de handtekening zou hebben gehandeld in de hoedanigheid van een in het register ingeschreven verzekeringstussenpersoon. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat het nabootsen van een handtekening niet verenigbaar is met het vereiste van voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid die van een verzekeringstussenpersoon wordt verwacht. Zowel uit de schorsingsbeslissing van 13 oktober 2015 als uit de bestreden beslissing blijkt dat de feiten die als een tekortkoming zijn beschouwd, feiten zijn die verzoeker heeft verricht vooraleer hij als natuurlijk persoon (met name op 10 februari 2015) werd ingeschreven als zelfstandig verzekeringsmakelaar. De feiten vonden luidens de bestreden

beslissing plaats toen verzoeker was tewerkgesteld als persoon in contact met het publiek bij zijn voormalige werkgever de NV Assurantie- & Leningskantoor Devos & Co. De bestreden beslissing berust derhalve niet op onjuiste motieven.

Tot slot, blijkt nog uit de bespreking van het eerste middel dat de FSMA rekening vermag te houden met feiten die zich hebben voorgedaan vóór de inschrijving van verzoeker in het register van de verzekerings-tussenpersonen om zijn geschiktheid en professionele betrouwbaarheid te beoordelen maar pas na de inschrijving aan het licht zijn gekomen om alsnog tot schrapping van verzoeker in dat register over te gaan. De motivering is in die zin anders dan verzoeker beweert, wel degelijk pertinent.

35. Het zevende middel is ongegrond.

G. Zesde en achtste middel

Uiteenzetting van de middelen

36. Verzoeker roept in een zesde middel de schending in van artikel 292 van de wet van 4 april 2014 *juncto* het redelijkheidsbeginsel “door aan verzoeker te verwijten dat hij niet heeft verholpen aan de ten laste gelegde toestand”, en, in een achtste middel, de schending van het proportionaliteitsbeginsel.

Hij licht zijn zesde middel als volgt toe: de bestreden beslissing verwijt verzoeker ten onrechte niet te hebben verholpen aan de vastgestelde tekortkoming. De wet voorziet uitdrukkelijk in een remediëring en meer bepaald aan het “verhelpen” van de vastgestelde tekortkoming. Uit het dossier blijkt dat de beide opzegbrieven met de geduplicateerde handtekening van de verzekerde kort nadien met terugwerkende kracht werden bevestigd zodat zij werden geregulariseerd. Verzoeker voert aan dat “men desgevallend kan stellen dat er sprake was van een mondeling mandaat en dat de mandataris nadien bevestiging kreeg van de gemandateerde”. Er ligt geen enkel stuk voor waaruit zou moeten

blijken dat de verzekeringsmaatschappij daar zelf een probleem van maakte: “[i]ntegendeel verzekeringsmaatschappijen doen niet anders dan zich te bedienen van gekopieerde handtekeningen op polissen en brieven allerlei. Of dit correct is, is een andere vraag, maar het is de praktijk en het gebruik”. Bovendien leed niemand enig nadeel laat staan schade door deze handelwijze, integendeel de verzekerde was tevreden. Een en ander toont volgens verzoeker aan dat aan de vastgestelde tekortkomingen werd “verholpen”. Het is dan kennelijk onredelijk om in die omstandigheden te besluiten dat niet is verholpen aan de vastgestelde tekortkomingen. Voor zover er nog iets te verhelpen was, dan viel dat buiten verzoekers macht omdat hij geen leidinggevende functie had, hij bediende was zonder enige zeggenschap, al zeker niet kon verhelpen nadat hij werd ontslagen en zelfs geen toegang meer had tot de bestanden en dossiers van zijn voormalige werkgever. In de mate dat het “verhelpen” slaat op de geestestoestand en het gevaar voor recidive van verzoeker rijst de vraag of dit niet buiten de wettelijke criteria valt nu de wet “enkel verwijst naar materiële feiten die overigens de enige zijn die daadwerkelijk ‘verholpen’ kunnen worden”. De bestreden sanctie houdt volgens verzoeker totale willekeur in en komt in feite neer op een beroepsverbod *ad infinitum*. Dergelijke willekeur en oneindigheid is desgevallend eveneens kennelijk onredelijk. In alle geval heeft verzoeker op de hoorzitting zijn spijt betoont van zijn handelingen en plechtig beloofd deze werkwijze nooit meer te zullen hanteren, “spijts het feit dat de verzekeringsmaatschappijen deze praktijk onverminderd verder zetten.”

37. Wat de in het achtste middel aangevoerde schending van het proportionaliteitsbeginsel betreft, stelt verzoeker dat er hoegenaamd geen sprake is van bewezen feiten in het kader van de beroepsuitoefening van verzekeringsmakelaar zodat geen tuchtsanctie kon worden opgelegd. In de veronderstelling dat die feiten wel in aanmerking konden worden genomen, moet worden vastgesteld dat de schrapping volkomen in wanverhouding staat tot de gepleegde feiten. Immers, sedert verzoeker is ingeschreven als verzekeringsmakelaar heeft hij geen enkele fout gemaakt waardoor een schrapping zeer zwaar uitvalt, zeker in het licht van de plicht tot verhelpen waar onmogelijk aan kon

worden voldaan om de eerder genoemde redenen. Verzoeker is een jonge starter, een radicaal beroepsverbod betekent het faillissement. Het gaat om eenmalige en eerste feiten die werden uitgevoerd met goede bedoelingen en zonder bedoeling om iemand te schaden, de kans op recidive is nihil, verzoeker heeft zijn les geleerd. Mede door zijn andere kwaliteiten is verzoeker die een blanco strafregister heeft, duidelijk voldoende geschikt en bezit hij de professionele betrouwbaarheid om werkzaam te zijn als verzekeringstussenpersoon.

Beoordeling

38. Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel (zie *infra* punt 40) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

39. Wat verzoekers kritiek betreft dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt “door aan verzoeker te verwijten dat hij niet heeft verholpen aan de ten laste gelegde toestand”, moet worden vastgesteld dat

artikel 292, § 1, van de wet van 4 april 2014 bepaalt dat wanneer de FSMA vaststelt dat een verzekeringstussenpersoon niet werkt overeenkomstig de bepalingen van de wet, zij deze tekortkomingen identificeert en de termijn vaststelt waarbinnen deze toestand moet worden verholpen. De FSMA kan voor deze termijn het uitoefenen van een deel of het geheel van de activiteit van verzekeringstussenpersoon verbieden en de inschrijving in het register schorsen wat te dezen is gebeurd. Indien de FSMA na deze termijn vaststelt dat de tekortkomingen niet zijn verholpen, schrappt zij de inschrijving hetgeen het verbod inhoudt de gereguleerde werkzaamheden uit te oefenen en de erbij horende titel te voeren. Artikel 268, § 1, 2°, van diezelfde wet bepaalt dat om in het register van de verzekerings- en herverzekeringstussenpersonen te worden ingeschreven en die inschrijving te behouden, de betrokken verzekerings- en herverzekeringstussenpersoon “een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid (moet) bezitten”.

Het directiecomité van de FSMA beschikt bij de beoordeling of de betrokkene voldoet aan het vereiste van “voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat door de FSMA geoordeeld werd dat het namaken van de handtekeningen niet kan worden getolereerd in hoofde van een professioneel verzekeringstussenpersoon. Het gaat om een zware inbreuk op het gemeen recht en op de wetgeving betreffende de verzekeringen en de FSMA oordeelt dat het namaken van documenten, om welke reden dan ook, getuigt van een “manifest gebrek aan geschiktheid en professionele betrouwbaarheid” zodat verzoeker niet werkt in overeenstemming met de bepalingen van de wet van 4 april 2014. De FSMA acht dergelijke handelingen bijzonder schadelijk voor het publiek omdat zij de reputatie van de sector aantasten en het vertrouwen dat consumenten in de sector moeten kunnen hebben ernstig schaadt.

Het feit dat de onregelmatigheden omtrent de nabootsing werden “geregulariseerd” door de betrokken verzekeringsnemer zijn handtekening te laten plaatsen op de geëigende documenten, heeft niet op onontkoombare wijze tot gevolg dat verzoeker beschikt over een voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid. De verwerende partij kan bij haar beoordeling redelijkerwijze rekening houden met zowel de aard van de feiten als de wijze waarop het herstel, te dezen met een “regularisatie”, gebeurde om na te gaan of de tekortkoming aan de voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid wel degelijk werd hersteld. De verwerende partij oordeelde dat deze ontoereikend was. De bestreden beslissing stelt:

“Daarnaast moet bij uw ‘regularisaties’ opgemerkt worden dat deze documenten pas op 27 februari 2015 ondertekend werden, precies 1 maand na de eerdere ‘ondertekening’ door u met de gekopieerde handtekening (op 27 januari 2015), en 23 dagen nadat u een interne berisping had ontvangen van uw voormalige werkgever op 4 februari 2015. U zou dus pas na ruim 3 weken na deze berisping overgegaan zijn tot ‘regularisatie’. Het is dus niet zo dat u onmiddellijk nadat u zich van de tekortkoming bewust werd, het initiatief heeft genomen om deze recht te zetten.

Indien u het verloop van de opzeggingsprocedure had willen versnellen, dan had u, mits akkoord van de betrokken klant, de opzeggbrief in opdracht kunnen tekenen met uw eigen handtekening, ofwel had u vooraf een schriftelijk akkoord van de betrokken klant kunnen vragen, waaruit blijkt dat u inderdaad de toestemming van de klant had om de documenten te ondertekenen in naam van de klant. In beide gevallen zou het vervolgens niet nodig geweest zijn om op een dergelijke omslachtige manier zoals door u omschreven de handtekening te kopiëren vanaf een eerder getekend document; uw eigen handtekening zou dan immers volstaan hebben.

Uit alle aangebrachte documenten en elementen kan dan ook niet worden afgeleid dat u aangetoond heeft dat aan de vastgestelde tekortkoming werd verholpen.”

Al is het niet evident om aan het gebrek aan geschiktheid en professionele betrouwbaarheid te verhelpen binnen een termijn van 15 dagen, dan lijkt te dezen die moeilijkheid veeleer voort te vloeien uit de aard zelf van de eis aangaande de geschiktheid en professionele betrouwbaarheid en (de aard van) de feiten getoetst aan die eis, veeleer dan uit een onredelijke houding van de verwerende partij. Te dezen dient immers een zwaarwichtige handeling die de geloofwaardigheid van de verzekeringssector en het vertrouwen van het publiek kan schaden, worden getoetst aan de fundamentele eis van een voldoende

geschiktheid en professionele betrouwbaarheid. Deze eis heeft tot doel de integriteit van de verzekeringstussenpersoon te waarborgen zodat de verzekeringsnemers, de verzekerden, de begunstigten en de derden die belang hebben bij de uitvoering van verzekeringsovereenkomsten vertrouwen kunnen hebben in deze tussenpersonen. Het is niet omdat een onderliggend feit wordt “verholpen” door een latere “regularisatie” dat daardoor zonder meer de integriteit van de verzekeringstussenpersoon alsook het vertrouwen in hem worden hersteld. Hoe zwaarderwichtiger de onderliggende feiten, hoe moeilijker het wordt om dit vertrouwen te herstellen. Het is in dat licht niet willekeurig noch onredelijk van de verwerende partij om ondanks de spijt die verzoeker uitte en ondanks zijn belofte om deze werkwijze niet meer te herhalen, toch tot schrapping over te gaan.

Uit de bestreden beslissing blijkt overigens niet zoals verzoeker voorhoudt dat er een beroepsverbod *ad infinitum* wordt opgelegd. Een schrapping verhindert verzoeker niet om op een later tijdstip opnieuw een aanvraag in te dienen tot inschrijving in het register van de verzekeringstussenpersonen.

40. Wat de ingeroepen schending van het proportionaliteitsbeginsel betreft doordat tot schrapping is beslist, gaat verzoeker eraan voorbij dat, anders dan het geval is bij de beoordeling van het vereiste van voldoende geschiktheid en professionele betrouwbaarheid, de FSMA geen keuze heeft wat de op te leggen maatregel betreft. Artikel 292, § 1, derde lid van de wet van 4 april 2014 bepaalt dat indien de FSMA na afloop van de door haar overeenkomstig lid 1 opgelegde termijn vaststelt dat de tekortkomingen niet zijn verholpen, zij de inschrijving van de betrokken verzekeringstussenpersoon schrapt. Dat er te dezen geen keuze of beoordelingsvrijheid is, vindt steun in de parlementaire voorbereiding:

“Op grond van paragrafen 1 en 2 is de schrapping het automatische gevolg, zonder appreciatiebevoegdheid van de FSMA, van het niet verhelpen van de tekortkomingen binnen de hersteltermijn opgelegd door de FSMA. Deze tekortkomingen die worden bedoeld, zijn tekortkomingen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Als één of meerdere inschrijvingsvoorwaarden niet meer vervuld zijn naar het oordeel van de FSMA, is het logisch dat een

automatische schrapping daar het gevolg van is. De regeling van de huidige wet is op dit punt niet gewijzigd.” (Parl. St., Kamer, 2013-2014, nr. 3361/1, 61-62).

Aangezien verzoeker er in zijn achtste middel van uitgaat dat er een wanverhouding is tussen de feiten en de opgelegde maatregel faalt zijn middel naar recht. Zoals hiervoor is gebleken kon de FSMA de feiten voor bewezen houden, had zij deugdelijke redenen om een maatregel te treffen en kon zij redelijkerwijze oordelen dat aan de tekortkomingen niet verholpen was, zodat een schrapping zich opdring. Te dezen kan slechts worden vastgesteld dat het probleem van de evenredigheid niet rijst.

41. Het zesde en het achtste middel zijn ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf juli tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques