

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 256.826 van 19 juni 2023
in de zaak A. 236.952 /IX-10.089**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Evelyne Maes en Sander Meert
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 34/0101
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Kamer van
volksvertegenwoordigers
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bruno Lombaert, Jan Joos en Niels Tack
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 september 2022, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 20 juli 2022 tot opheffing van het mandaat van XXXX als directeur van het algemeen secretariaat en lid van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 juni 2023.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Evelyne Maes, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Bruno Lombaert, Jan Joos en Niels Tack, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 bestreden ontheffingsbeslissing maakt onder meer melding van de volgende feitelijke gegevens die haar voorafgaan:

- het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA) is aangetreden in april 2019. Verzoeker is er lid van in zijn hoedanigheid van directeur van het algemeen secretariaat en voorzitter van de GBA.

- op 1 juli 2020, naar aanleiding van diverse brieven aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de GBA, draagt de Conferentie van voorzitters aan de Commissie voor Justitie op om de samenstelling en de werking van de GBA nader te onderzoeken.

- in een brief van 9 september 2020 wijzen C.D., lid van het directiecomité van de GBA als directeur van de eerstelijnsdiensten, en A.J., toenmalig lid van het directiecomité van de GBA als directeur van het kenniscentrum, op “ernstige tekortkomingen” van verzoeker en vragen zij om de “tussenkomst van het Parlement”. Op 26 januari 2021 herhalen zij die vraag.

- op 11 februari 2021 verzoekt de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof om een audit uit te voeren aangaande de werking van de GBA.

- op 31 mei 2021 brengt het Rekenhof zijn controleverslag uit, waarin het onder meer de volgende suggestie formuleert:

“In het raam van artikel 45 van de wet tot oprichting van de GBA evalueren of de mandatarissen die verantwoordelijk zijn voor de GBA, over de kwaliteiten beschikken die nodig zijn om hun functies uit te oefenen en of ze in staat zijn de institutionele en maatschappelijke uitdagingen die de aandacht van de GBA vergen, op het voorplan [te] zetten.”

- in de Commissie voor Justitie wordt vervolgens een werkgroep opgericht om de ontheffingsprocedure voor te bereiden waarin is voorzien in artikel 45 van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ (hierna: GBA-wet).

- op 25 november 2021 worden de “ontwerpbevindingen” van het onderzoek van die werkgroep ter kennis gebracht van verzoeker, die verzocht wordt zijn eventuele opmerkingen aan de Commissie voor Justitie te bezorgen, wat hij doet op 2 en 6 december 2021.

- op 21 december 2021 brengt de Commissie voor Justitie mondeling verslag uit aan de Conferentie van voorzitters, waarbij zij de Kamer van volksvertegenwoordigers verzoekt om de ontheffingsprocedure van artikel 45 van de GBA-wet op te starten ten aanzien van verzoeker, alsook ten aanzien van C.D. De commissie motiveert haar verzoek, wat verzoeker betreft, als volgt:

“Op basis van de elementen van het dossier, afzonderlijk of samengenomen, lijken de twee voorwaarden van artikel 45, § 1 (op ernstige wijze tekortschieten of niet langer aan de vereisten voor de uitvoering van de taken voldoen), of ten minste een van de twee, vervuld te zijn. Op zijn minst zijn er op grond van het volledige dossier ernstige redenen om te besluiten dat de betrokkene op ernstige wijze is tekortgeschoten.”

- op 3 februari 2022 beslist de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers om de procedure van artikel 45 van de GBA-wet tegen verzoeker in te leiden.

- op 17 maart 2022 wordt verzoeker opgeroepen voor een hoorzitting met het oog op een eventuele “opheffing” van zijn mandaat. In de oproeping worden de feiten vermeld die hem ten laste worden gelegd.

- op 20 april 2022 wordt verzoeker, bijgestaan door zijn raadslieden, gehoord door de Commissie voor Justitie. Hij dient vervolgens een verweerschrift in en de door hem gevraagde getuigen worden gehoord.

- op 12 juli 2022 stelt de Commissie voor Justitie voor om “het mandaat van [verzoeker], voorzitter van de gegevensbeschermingsautoriteit, directeur van het algemeen secretariaat en lid van het directiecomité, op te heffen”.

3.2. Op 20 juli 2022 neemt de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers de thans bestreden beslissing om het voorstel van de Commissie voor Justitie te volgen en het mandaat van verzoeker “op te heffen”.

3.3. Bij arrest nr. 254.326 van 17 augustus 2022 verwerpt de Raad van State verzoekers vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Vraag van de verwerende partij

4. De verwerende partij merkt op dat “verschillende elementen erop lijken te wijzen dat [het auditorsverslag] gebaseerd is op de nota die [zij] op 8 augustus 2022 (met een omvang van 48 pagina’s) indiende in het kader van de eerdere vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid” en niet op de “afzonderlijke nota met opmerkingen” die zij op 17 oktober 2022 indiende “in het kader van de huidige schorsingsprocedure (met een omvang van 61 pagina’s)”.

Zij vraagt de Raad van State daarom het auditoraat te verzoeken om “een ander verslag op te stellen op basis van de nota met opmerkingen [...] in het kader van de huidige procedure”.

Beoordeling

5. De spoedeisendheid die eigen is aan het administratief kort geding, staat eraan in de weg dat de Raad van State het auditoraat alsnog zou opdragen een “ander” of een aanvullend verslag op te stellen. Het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ voorziet overigens niet in de mogelijkheid daartoe.

De voormelde vraag van de verwerende partij wordt dan ook afgewezen.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

6. De verwerende partij werpt in haar nota met opmerkingen een exceptie van onontvankelijkheid van de vordering op, die steunt op een gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State. Zij verwijst naar artikel 45, § 1, van de GBA-wet, naar luid waarvan geen enkel beroep openstaat tegen de beslissing tot ontheffing van het mandaat van lid van het directiecomité wegens ernstige tekortkomingen of het niet langer voldoen aan de vereisten voor het vervullen van de taken. Bovendien, aldus nog de verwerende partij, toont verzoeker niet of minstens onvoldoende aan dat de Raad van State de bevoegde rechtbank zou zijn om kennis te nemen van enig beroep tegen de bestreden beslissing op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

7. Artikel 45, § 1, GBA-wet luidt:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers kan een lid van het directiecomité, een lid van het kenniscentrum en een lid van de geschillenkamer enkel van zijn mandaat ontheffen indien hij op ernstige wijze is tekortgeschoten of niet langer aan de vereisten voor de uitvoering van de taken voldoet. Tegen de beslissing staat geen enkel beroep open.

Een lid van het directiecomité, een lid van het kenniscentrum en een lid van de geschillenkamer kan niet van zijn mandaat worden ontheven voor meningen die hij uit bij het vervullen van zijn functies.”

8. De Raad van State acht het niet noodzakelijk en om proceseconomische redenen ook niet wenselijk om de exceptie over zijn rechtsmacht, die complexe vragen doet rijzen met betrekking tot de bestaanbaarheid van artikel 45, § 1, van de GBA-wet met Europeesrechtelijke, supranationale en grondwettelijke voorschriften, in de huidige stand van de rechtspleging te onderzoeken en te beslechten, aangezien hierna zal blijken dat hij zich vooralsnog niet dient uit te spreken over de grond van het hem voorgelegde

geschil, maar kan volstaan met de vaststelling dat de spoedeisendheid niet wordt aangetoond en de vordering om die reden hoe dan ook moet worden verworpen.

VI. Schorsingsvoorwaarden

9. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VII. Spoedeisendheid

Uiteenzetting door verzoeker

10. In het inleidend verzoekschrift geeft verzoeker de volgende uiteenzetting van de feiten die, volgens hem, de spoedeisendheid verantwoorden:

“1.1. Het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing door [YYYY], lid van het directiecomité

76. Een eerste nieuw element dat de spoedeisendheid van de vordering tot schorsing kan rechtvaardigen, is de omstandigheid dat inmiddels ook [YYYY], voorzitter van de geschillenkamer en lid van het directiecomité van de GBA, heeft beslist om tegen de bestreden beslissing een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in te stellen.

[YYYY] meent immers dat, hoewel de bestreden beslissing een individuele maatregel vormt die door de Kamer van volksvertegenwoordigers ten aanzien van de heer XXXX is genomen, de bestreden beslissing ook voor hem als voorzitter van de geschillenkamer en lid van het directiecomité van de GBA rechtstreeks nadelige rechtsgevolgen heeft. De beslissing tot ontheffing van de heer XXXX van zijn mandaat is gesteund op vier grieven die hem ten laste worden gelegd. [YYYY] meent dat de eerste, tweede en derde grief die de heer XXXX ten laste worden gelegd, onmiskenbaar betrekking hebben op het inhoudelijk beleid op het vlak van gegevensbescherming gevoerd door [...] het directiecomité van de GBA. Door deze grieven ten laste te leggen van de heer XXXX, neemt de Kamer van volksvertegenwoordigers volgens [YYYY] een afkeurend standpunt in over de inhoud van de beslissingen die het directiecomité heeft genomen:

[...]

[YYYY] heeft als lid van het directiecomité mee de beslissingen genomen waarop voormelde grieven betrekking hebben. [YYYY] kan de bestreden beslissing dan ook niet anders lezen dan dat de Kamer van volksvertegenwoordigers hiermee zijn afkeuring uit over de standpunten die hij als lid van het directiecomité heeft ingenomen over het inhoudelijk beleid van de GBA op het vlak van gegevensbescherming.

[YYYY] is derhalve van oordeel dat hij ten gevolge van de bestreden beslissing wordt aangetast in zijn onafhankelijkheid als lid van (het directiecomité van) de GBA, zoals deze voor hem persoonlijk is gewaarborgd door artikel 52, lid 2 van de AVG en artikel 43, eerste lid van de GBA-wet. [YYYY] meent dat hij door de bestreden beslissing niet langer vrij is van al dan niet rechtstreekse externe invloed van wie dan ook en dat hij minstens op indirecte wijze instructies krijgt van de Kamer van volksvertegenwoordigers. [YYYY] stelt op basis van de bestreden beslissing immers vast dat de wijze waarop hij zijn mandaat tot dusver heeft uitgeoefend, en in het bijzonder de standpunten inzake het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens die hij hierbij heeft ingenomen, niet overeenstemt met de verwachtingen of voorkeuren van de Kamer van volksvertegenwoordigers. [YYYY] kan derhalve naar redelijkheid denken dat hij zijn mandaat voortaan anders dient in te vullen en andere standpunten inzake de verwerking van persoonsgegevens dient in te nemen, omdat hij in het andere geval ook riskeert te worden ontheven van zijn mandaat door de Kamer van volksvertegenwoordigers. [YYYY] kan meer bepaald naar redelijkheid aannemen dat hij niet meer het standpunt mag innemen dat de GBA mag deelnemen [aan] overlegvergaderingen met andere toezichthouders over de uitoefening van de bevoegdheden van de GBA, zoals de overlegvergadering met het BIPT, een interne procedure mag vaststellen om zich, voorafgaand aan een beslissing tot vatting van de Inspectiedienst, in staat te stellen om te beoordelen of er ernstige aanwijzingen zijn van het bestaan van een praktijk die aanleiding kan geven tot een inbreuk op de grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens, of mag deelnemen aan vergaderingen zoals deze van de taskforce 'Data & Technologie against Corona'.

[YYYY] zag zich om bovenvermelde redenen verplicht om ook een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing in te stellen tegen de bestreden beslissing. Met het beroep tot vernietiging beoogt [YYYY] dat de aantasting van zijn onafhankelijkheid, die erin bestaat dat hij minstens op indirecte wijze instructies krijgt van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ongedaan wordt gemaakt. Met de vordering tot schorsing beoogt [YYYY] dat zijn onafhankelijkheid wordt gewaarborgd in afwachting van het arrest van [de] Raad van State over het beroep tot nietigverklaring.

77. De omstandigheid dat [YYYY] de bestreden beslissing beschouwt als een aantasting van zijn onafhankelijkheid, die erin bestaat dat hij minstens op indirecte wijze instructies krijgt van de Kamer van volksvertegenwoordigers, waardoor hij zich verplicht ziet om ook een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing in te stellen tegen de bestreden beslissing, toont de spoedeisendheid van de vordering tot schorsing van de heer XXXX aan. [YYYY] meent dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing

onherroepelijke schadelijke gevolgen heeft voor zijn onafhankelijkheid als lid van het directiecomité, zoals die voor hem persoonlijk is gewaarborgd door artikel 52, lid 2 van de AVG en artikel 43, eerste lid van de GBA-wet. De bestreden beslissing wordt dus door [YYYY], een ander lid van het directiecomité dan het lid ten aanzien van wie de bestreden beslissing werd genomen, beschouwd als een aantasting van zijn onafhankelijkheid, die een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing noodzaakt. In het licht daarvan, kan [de Raad van State] niet anders dan oordelen dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing op onherroepelijke wijze de onafhankelijkheid aantast van de heer XXXX, als lid van het directiecomité ten aanzien van wie de bestreden beslissing werd genomen.

1.2. Het morele nadeel en het flagrante karakter van de onwettigheid van de bestreden beslissing

78. Een ander nieuw element dat de spoedeisendheid van de vordering tot schorsing kan rechtvaardigen, bestaat erin dat de heer XXXX door de bestreden beslissing een moreel nadeel moet ondergaan dat niet kan worden goedge maakt door de genoegdoening die wordt verleend door een vernietigingsarrest, zodat het ondergaan van dit morele nadeel zo spoedig mogelijk moet worden beëindigd.

In de bestreden beslissing zijn immers voor de heer XXXX zeer blamerende woorden opgenomen en wordt hij bestempeld als ongeschikt om het mandaat van lid van het directiecomité en de functie van voorzitter van GBA uit te oefenen. In de bestreden beslissing wordt meer bepaald gesteld, met betrekking tot de grief A.1.4 en de grief C.1, dat de heer XXXX gedrag heeft gesteld dat ‘kiesheid mist en deontologisch bezwaarlijk is’. Ook wordt in de bestreden beslissing gesteld dat de heer XXXX niet meer beschikt over ‘het moreel gezag of de integriteit die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functies’. Voormelde blamerende bewoordingen zijn buitengewoon schadelijk voor de eer en goede naam van de heer XXXX. Dat geldt des te meer, daar er een zeer grote persaandacht was en is voor de ontheffingsprocedure en de bestreden beslissing, waarbij in gelijkaardige blamerende bewoordingen wordt bericht over de heer XXXX. De heer XXXX brengt in dat verband een selectie van enkele persberichten en andere voor het publiek toegankelijke berichten bij (stuk 58).

79. Een ander nieuw element dat de spoedeisendheid van de vordering tot schorsing kan rechtvaardigen, bestaat erin dat de onwettigheid van de bestreden beslissing dermate flagrant is dat zij op zich volstaat om de spoedeisendheid vast te stellen. Hierna wordt onder de bespreking van de middelen immers aangetoond dat

- de vier ten laste gelegde grieven kennelijk geen feiten zijn die aantonen dat de heer XXXX ernstig is tekortgeschoten of niet langer voldoet aan de vereisten voor de uitvoering van zijn taken [...], en dat de bestreden beslissing kennelijk een willekeurige politieke beslissing is; en
- de bestreden beslissing het gevolg is van een procedure waarbij manifest het recht van verdediging van de heer XXXX en de hoorplicht, het onpartijdigheidsbeginsel en de redelijketermijneis als beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden.”

Beoordeling

11. Wie wil aantonen dat een zaak spoedeisend is, moet aannemelijk maken dat het nadeel dat hij wil ongedaan maken, een persoonlijk nadeel is. Ter ondersteuning van de spoedeisendheid kan verzoeker bijgevolg niet nuttig verwijzen naar het gegeven dat een ander lid van het directiecomité ertoe is gebracht de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing omdat de betrokkene meent dat zijn onafhankelijkheid niet langer gewaarborgd is.

12. Verzoeker wordt uit zijn mandaat ontheven om redenen die hem persoonlijk worden aangerekend en die door de verwerende partij worden gekwalificeerd als feiten die aantonen dat hij ernstig is tekortgeschoten of niet langer voldoet aan de vereisten voor de uitvoering van zijn taken. De bestreden beslissing vertoont bijgevolg *prima facie* het karakter van een tuchtmaatregel.

Gezien het odium dat daaruit voortvloeit, berokkent ze verzoeker gewis morele schade.

Zoals de Raad van State evenwel al in tal van arresten heeft overwogen, wordt een moreel nadeel in beginsel hersteld door een eventueel vernietigingsarrest, behoudens wanneer bijzondere omstandigheden worden aangetoond die ervan kunnen overtuigen dat de aangevoerde morele schade van dien aard is dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zal kunnen verschaffen en aldus het resultaat ten gronde niet kan worden afgewacht.

Welnu, niet minder dan ook het geval is met andere tuchtmaatregelen – inbegrepen die van het ontslag – wordt ook over een ontheffingsbeslissing als thans voorligt, aangenomen dat het morele nadeel genoegzaam wordt hersteld door de genoegdoening van de nietigverklaring, die

erga omnes (jegens eenieder) bevestigt dat de maatregel met een onwettigheid is behept en die hem retroactief uit het rechtsverkeer verwijdt.

Verzoeker kan de Raad van State niet ervan overtuigen dat het in de huidige zaak uitzonderlijk anders is en er redenen zijn om bij spoedeisendheid het aangevoerde morele nadeel een halt toe te roepen. Verzoeker doet niets meer dan stellen dat de beslissing blamerende bewoordingen bevat die “buitengewoon schadelijk” zijn voor zijn “eer en goede naam”. In de eerste plaats dient bedacht dat bij het opleggen van een maatregel met het karakter van een tuchtmaatregel in de regel negatieve bewoordingen worden gebruikt. Dit gegeven volstaat niet om de spoedeisendheid te verantwoorden. Verzoeker onderbouwt voorts zijn bewering niet, noch brengt hij enig bewijs bij van het “buitengewone” karakter van de schade of concretiseert hij een en ander – laat staan dat hij poogt aan te tonen waarom hij dat nadeel geenszins kan dragen tot de uitspraak ten gronde.

Dat er “een zeer grote persaandacht” was, doet niet anders besluiten. De bestreden beslissing is door de verwerende partij niet publiek beschikbaar gesteld, zodat de persaandacht alleszins geen rechtstreeks verband kan hebben met de al dan niet blamerende bewoordingen ervan. Zoals de Raad van State reeds heeft overwogen in zijn arrest nr. 254.326 van 17 augustus 2022, is de procedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid met gesloten deuren gevoerd, zodat de buitenwereld geen kennis heeft van de motieven die eraan ten grondslag liggen en de persaandacht niet aan de bewoordingen van de bestreden beslissing kan worden toegeschreven. Met de verwerende partij stelt voorts ook de Raad van State vast dat verzoeker in zijn stuk 58 voornamelijk LinkedIn-posts en Twitter-berichten opneemt die in essentie louter persoonlijke meningen bevatten die overigens allemaal lijken te dateren van vóór de bestreden beslissing. Het is daarenboven de keuze van verzoeker geweest om ook zélf naar de pers te stappen om zijn ontslag in de media aan de kaak te stellen.

13. In zoverre verzoeker van oordeel is dat de spoedeisendheid wordt gerechtvaardigd door de onwettigheid van de bestreden beslissing, moet erop worden gewezen dat de eventuele ernst van de middelen of de aard van de in

het geding zijnde rechtsregels of rechtsbeginselen op zich de spoedeisendheid niet aantonen, vermits artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State twee afzonderlijke voorwaarden inhoudt. De gebeurlijke onwettigheid wijst niet uit dat de zaak voor verzoeker urgent zou zijn. Het betreft een andere en afzonderlijke voorwaarde waaraan moet zijn voldaan opdat tot een schorsing kan worden besloten.

14. De voorwaarde van spoedeisendheid is alzo hoe dan ook niet aangetoond, zodat de vordering moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt de vordering.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren

