RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 258.202 van 13 december 2023
in de zaak A. 229.983/XIV-38.243

In zake : de ORDE VAN ARCHITECTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Cédric Molitor en Virginie Feyens
kantoor houdend te 1200 Brussel
Brand Whitlocklaan 114/12
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Middenstand
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Orchideestraat 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2020, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e beslissing van de [m]inister van Middenstand houdende de nietigverklaring van de beslissing 2.7.2 van de Nationale Raad van de Orde van Architecten van 18 oktober 2019".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2023.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vandevoorde, die *loco* advocaten Cédric Molitor en Virginie Feyens verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Tine Bricout, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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. Tijdens zijn vergadering van 18 oktober 2019 beslist de nationale raad van de Orde van architecten (hierna: de nationale raad) in een agendapunt 2.7.2 ‘Aanpassing van het HR’ om zijn huishoudelijk reglement te wijzigen, meer bepaald wat de artikelen 34, 41, 81, 82, 85, 86 en 90 ervan betreft:

> ‘Met 14 JA-stemmen en 3 onthoudingen (17 Leden zijn aanwezig) aanvaardt de Nationale Raad om het HR reglement te wijzigen op basis van de voorliggende teksten die werden opgesteld door Meester Bourtembourg.

> Met 13 JA-stemmen en 4 onthoudingen (17 Leden zijn aanwezig) stemt de Nationale Raad ermee in dat het Bureau tegen de volgende zitting van de Nationale Raad een tekst voor de aanpassing van het HR ter stemming voorlegt.'

De (omvangrijke) wijzigingen die aan het huishoudelijk reglement worden aangebracht strekken er blijkens de "verantwoording en toelichting" in essentie toe "de toepassingsvoorwaarden te verduidelijken van artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 tot instelling van de orde van architecten", waarbij er onder meer wordt verduidelijkt onder welke voorwaarden en over welke aangelegenheden de twee afdelingen van de nationale raad (respectievelijk de Franstalige en Duitstalige raad van de Orde van architecten en de Vlaamse raad van de Orde van architecten) elk afzonderlijk kunnen beraadslagen en beslissingen nemen, alsook over welke aangelegenheden zij gezamenlijk kunnen beraadslagen en beslissen.

3.2. Op 12 november 2019 stelt de regeringscommissaris bij de Orde van architecten met toepassing van artikel 49, §1, van de wet van 26 juni 1963 'tot instelling van een orde van architecten' (hierna: de wet van 26 juni 1963) beroep in bij de minister bevoegd voor Middenstand tegen de sub 3.1 vermelde beslissing. Hij oordeelt immers dat "[h]et toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de 2 taalafdelingen niet [strookt] met artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 dat voorziet dat de 2 taalafdelingen enkel kunnen beraadslagen. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid komt toe aan de Nationale Raad.". De regeringscommissaris voegt daaraan nog toe dat de wet voorziet dat de nationale raad onder toezicht valt van een regeringscommissaris, wat niet is voorzien voor de afdelingen: het toezicht op de wettelijkheid van de beslissing gebeurt dus op het niveau van de nationale raad en niet op het niveau van de afdelingen.

3.3. Op 14 november 2019 vernietigt de minister bevoegd voor Middenstand de *sub* 3.1 vermelde beslissing van 18 oktober 2019 op grond van de volgende overwegingen:

> “Mijn Regeringscommissaris heeft een verzoek tot nietigverklaring ingediend aangaande een beslissing van de Nationale Raad van 18 oktober 2019. Het betreft inzonderheid punt 2.7.2 dat strijdig is met de bepalingen van de wet van 26 juni 1963 tot instelling van een orde van architecten.
> Het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de 2 taalafdelingen strookt niet met artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 dat voorziet dat de 2 taalafdelingen enkel kunnen beraadslagen. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid komt toe aan de Nationale Raad.
> Als de wetgever de bedoeling had om de afdelingen te laten beslissen dan had hij dit uitdrukkelijk vermeld. In andere wetgevingen is dit het geval, zoals bijvoorbeeld artikel 216 van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing of artikel 13, §12 van de wet van 22 april 2019 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen.
> De wet voorziet dat de Nationale Raad onder toezicht valt van een regeringscommissaris. Dit is niet voorzien voor de afdelingen. Het toezicht op de wettelijkheid van de beslissing gebeurt dus op het niveau van de Nationale Raad en niet op het niveau van de afdelingen.
> […]”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift de schending aan van “de artikelen 35 en 36 van de wet van 26 juni 1963 tot instelling van een orde van architecten, […] een gebrek aan motivering, […] de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en in het bijzonder de artikelen 2 en 3 hiervan, en de machtsoverschrijding”. De verzoekende partij vat het middel als volgt samen:

> “Daar waar de motivering van de aangevochten bestuurshandeling stelt dat het toekennen van een beslissingsbevoegdheid aan de 2 taalafdelingen niet strookt met artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 dat voorziet dat de 2 taalafdelingen enkel kunnen beraadslagen en dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid aan de Nationale Raad toekomt; dat de aangevochten bestuurshandeling ter ondersteuning van deze stelling aanduidt dat als de wetgever de bedoeling had om de afdelingen te

laten beslissen hij dit dan uitdrukkelijk zou hebben vermeld; dat de aangevochten bestuurshandeling als voorbeeld daartoe verwijst naar artikel 216 van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing en artikel 13, § 12 van de wet van 22 april 2019 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen; de aangevochten bestuurshandeling roept eveneens het feit in dat de wet voorziet dat de Nationale Raad onder toezicht valt van een regeringscommissaris, dat dit niet is voorzien voor de afdelingen, en dat het toezicht op de wettelijkheid van de beslissing dus op het niveau van de Nationale Raad en niet op het niveau van de afdelingen gebeurt.

Terwijl elke bestuurshandeling moet berusten op werkelijke, relevante en rechtens toelaatbare juridische en feitelijke motiveringen en aangezien het een bestuurshandeling betreft met individuele strekking legt de in het middel beoogde wet van 29 juli 1991 op dat deze motivering uitdrukkelijk wordt vermeld in de tekst zelf van de beslissing.

Dat artikel 35 van de in het middel beoogde wet van 26 juni 1963 bepaalt dat de Nationale Raad van de Orde van Architecten twee afdelingen omvat, respectievelijk de Franstalige en Duitstalige raad van de Orde van Architecten en de Vlaamse raad van de Orde van Architecten, die afzonderlijk of gezamenlijk kunnen beraadslagen.

Dat artikel 36 van dezelfde wet de werking van de Nationale Raad en van haar afdelingen regelt. Hierin wordt meer bepaald gesteld dat de Nationale Raad en haar afdelingen slechts geldig kunnen beraadslagen onder het voorzitterschap van de voorzitter of van diens plaatsvervanger en in aanwezigheid van de aangewezen magistraat, en voor zover twee derden van de leden aanwezig zijn.

Dat zoals [hierna] zal worden uitgewerkt, […] artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 slechts [kan] worden geïnterpreteerd in die zin dat een beslissingsmacht wordt toegekend aan de twee taalkundige afdelingen van de Nationale Raad van de verzoekende partij zodanig dat de bepalingen en beginselen beoogd in het middel geschonden zijn."

De verzoekende partij licht nader toe dat uit de artikelen 35 en 36 van de wet van 26 juni 1963 en de parlementaire voorbereiding bij die bepalingen, volgt dat zowel de nationale raad van de Orde van architecten als zijn afdelingen beslissingen kunnen nemen. Het woord "beraadslagen" omvat ook de beslissingsmacht. In het oorspronkelijke wetsontwerp was er sprake van "beraadslagen en beslissen". Dat het woord "beslissen" vervolgens uit de finale Nederlandstalige versie van artikel 35 en 36 werd weggelaten, doet daaraan geen afbreuk. Volgens de verzoekende partij is dat louter gebeurd om de Nederlandse en Franse taalversies van het wetsontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen. Uit de wet van 24 juli 2008 'houdende diverse bepalingen (I)' (hierna: de wet van 24 juli 2008) en zijn parlementaire voorbereiding waarbij het genoemde artikel 35 werd gewijzigd, blijkt volgens de verzoekende partij dat het de bedoeling was om

twee afdelingen (een Franstalige en Duitstalige enerzijds en een Vlaamse anderzijds) op te richten binnen de nationale raad, dit gelet op het feit dat een aantal belangrijke materies voor het beroep van architect niet meer vallen onder de federale overheid. De wetgever heeft aldus, “op impliciete maar niettemin zekere wijze”, zo betoogt de verzoekende partij, bevestigd dat de twee afdelingen binnen de nationale raad ook elk afzonderlijk beslissingsmacht hebben. Door de bestreden beslissing te steunen op een hiermee strijdig standpunt, schendt de verwerende partij artikel 35 van de wet van 26 juni 1963. Zij ontwikkelt een gelijkaardig standpunt wat artikel 36 van de wet van 26 juni 1963 betreft. Het is volgens de verzoekende partij irrelevant dat in recentere wetten de wetgever ervoor heeft gekozen de twee woorden “beraadslagen en beslissen” gezamenlijk te gebruiken om de beslissingsmacht van een orgaan weer te geven. Ook het feit dat het toezicht door de regeringscommissaris enkel betrekking zou hebben op de beslissingen van de nationale raad en niet op die van de afdelingen, vormt geen geldige motivering voor de bestreden beslissing in het licht van de draagwijdte van de artikelen 35 en 36 van de wet van 26 juni 1963.

In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij wat zij eerder in het verzoekschrift heeft uiteengezet en benadrukt dat volgens haar uit het geheel van de (bepalingen van de) wet van 26 juni 1963 volgt dat het woord “beraadslagen” wordt gebruikt met het oog op het nemen van beslissingen, wat zij uitvoerig nader toelicht. Zij verwijst daartoe onder meer naar artikel 16 van de wet van 26 juni 1963 dat handelt over de tuchtbevoegdheid van de raden van de orde en artikel 29 dat handelt over de tuchtbevoegdheid van de raden van beroep waaruit zij opnieuw afleidt dat “beraadslagen” impliciet maar zeker ook beslissingsmacht inhoudt. Wat de verplichting tot formele motivering betreft, repliceert ze nog dat deze impliceert dat deze motivering (ook) afdoende is (artikel 3 van de wet van 29 juli 1991) zodanig dat zij, en anders dan de verwerende partij dat ziet, wel degelijk belang heeft om “de aangevochten bestuurshandeling te bekritiseren omwille van een miskenning van deze verplichting”.

In haar laatste memorie volhardt de verzoekende partij. Zij benadrukt nogmaals dat de memorie van toelichting bij de wet van 26 juni 1963 (*Parl. St. Senaat*, 1961-1962, 299, 16-17) geen ruimte laat voor twijfel en dat daaruit "duidelijk" blijkt dat de taalkundige afdelingen van de nationale orde beslissingen kunnen nemen net zoals de nationale raad. Bijgevolg moet in aanmerking worden genomen dat in de mate artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 toelaat dat de Franstalige en Duitstalige Raad enerzijds en de Vlaamse Raad anderzijds afzonderlijk beraadslagen, aan beide raden ook beslissingsbevoegdheid is verleend. Deze bepaling is in zijn actuele versie overigens het resultaat van de wijziging aangebracht door de wet van 24 juli 2008 ter gelegenheid waarvan de wetgever heeft verduidelijkt dat er voor belangrijke materies (stedenbouw, ruimtelijke ordening, huisvesting,…) die geen federale bevoegdheid meer zijn, per taalvleugel wordt beraadslaagd en dat de orde op federaal niveau ook nog blijft bestaan "omdat de diverse Raden toch nog samen enkele zaken moeten regelen", waaruit volgens haar opnieuw blijkt dat de wetgever "impliciet doch zeker" heeft bevestigd dat de bevoegdheid toegekend aan de binnen de nationale raad opgerichte afdelingen van beslissende aard was. Uit de wetswijziging van 24 juli 2008 volgt volgens haar dat "indien het waar is dat uit de enkele lezing van de wet van 26 juni 1963 *prima facie* in aanmerking kan worden genomen dat het niet duidelijk is of door de wetgever een beslissingsmacht werd toegekend aan de twee taalkundige afdelingen opgericht binnen de Nationale Raad van de Orde, dan kan er [daarvan] geen twijfel meer zijn na het geheel van de bepalingen van de wet en van de parlementaire voorbereiding van de initiële wet en van de wijzigingen van 2008 te hebben onderzocht." Tot slot repliceert ze nog dat anders dan in het auditoraatsverslag wordt gesteld, de formelemotiveringsplicht impliceert dat de motivering afdoende moet zijn zodat de verzoekende partij wel degelijk een belang heeft de aangevochten bestuurshandeling te bekritiseren omwille van een miskenning van deze verplichting. De gerechtelijke controle op de motivering van een bestuurshandeling die formeel moet worden gemotiveerd, heeft immers niet enkel betrekking op het bestaan van een motivering. Deze moet tevens "afdoende" zijn en de rechterlijke controle strekt zich uit tot deze "geschiktheid, dit wil zeggen, juistheid, toelaatbaarheid en relevantie van de motivering".

Beoordeling

5. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: 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 materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

6. In zoverre de verzoekende partij de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en de daaruit voortvloeiende

formelemotiveringsplicht inroept, dient vastgesteld dat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij kennis heeft van de motieven waarop de bestreden beslissing is gesteund en deze uitvoerig in haar verzoekschrift inhoudelijk betwist zodat het normdoel van de formelemotiveringsplicht is bereikt.

Het eerste middel is in die mate niet-ontvankelijk.

7. In de mate de verzoekende partij oordeelt dat de veruitwendigde motieven de bestreden beslissing – inhoudelijk of materieel – niet kunnen schragen, wat in wezen betrekking heeft op de materiëlemotiveringsplicht, kan zij, zoals hierna wordt uiteengezet, niet worden bijgevallen.

De wijzigingen die de nationale raad van de Orde van architecten met zijn beslissing van 18 oktober 2019 *sub* agendapunt 2.7.2 doorvoert in zijn huishoudelijk reglement, in het bijzonder in artikel 41, §§ 2 en 3 ervan, strekken er in essentie toe te bepalen over welke aangelegenheden de twee afdelingen van de nationale raad (de Franstalige en Duitstalige raad van de Orde van architecten eensdeels en de Vlaamse raad van de Orde van architecten anderdeels) elk afzonderlijk kunnen beraadslagen en, vervolgens, na beraadslaging, beslissen, alsook over welke aangelegenheden zij gezamenlijk kunnen beraadslagen en beslissen. Er wordt daarnaast ook bepaald (onder meer door de wijziging aan artikel 90 van het huishoudelijk reglement) dat de afdelingen over een zekere mate van budgettaire autonomie beschikken in die zin, zo luidt de toelichting bij die bepaling, dat “elke afdeling alleen, en ten laste van haar eigen begroting, de financiële gevolgen zal dragen van de beslissingen genomen krachtens artikel 41, § 2, van het huishoudelijk reglement”.

Het determinerend motief in de *sub* 3.3. aangehaalde bestreden beslissing is de overweging dat het toekennen van een autonome beslissings-bevoegdheid aan de twee afdelingen van de nationale raad niet strookt met artikel 35 van de wet van 26 juni 1963, dat de beslissingsbevoegdheid toewijst aan de nationale raad alleen.

8. Zoals de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord zelf aangeeft, moeten de bepalingen van de wet van 26 juni 1963 in hun (onderlinge) samenhang worden gelezen. Daarbij kan niet aan artikel 6 (van 'Hoofdstuk II-De organen van de Orde') van die wet worden voorbijgegaan waarin de organen van de orde worden aangeduid, met name: (i) de raden van de orde ('Afdeling 1'), (ii) de raden van beroep ('Afdeling 2') en, tot slot, (iii) de nationale raad ('Afdeling 3'). Zoals de verzoekende partij heeft kunnen lezen in het auditoraatsverslag wordt in het genoemde artikel 6 enkel de nationale raad vermeld, zonder enige verwijzing naar zijn afdelingen. Aldus kunnen de afdelingen van de nationale raad in elk geval niet als zelfstandige organen van de orde worden beschouwd.

Bovendien dient vastgesteld dat bij de wet van 26 juni 1963 – telkens onder een titel 'B. Bevoegdheden' – de bevoegdheden (en bijhorende beslissingsbevoegdheden) van de hiervoor genoemde respectieve organen worden opgesomd, met name (i) in de artikelen 17 en volgende wat de raden van de orde betreft, (ii) in de artikelen 31 en volgende wat de raden van beroep betreft en, tot slot, (iii) in de artikelen 37 en volgende – met name in bijzonder de artikelen 37, 38 en 38*bis* en 49, §1 – wat de nationale raad betreft. In die bepalingen wordt weerom op geen enkele wijze verwezen naar de afdelingen binnen de nationale raad als zelfstandige beslissingsorganen. Overigens, wordt in artikel 40 van die wet – dat voorziet in de (jurisdictionele) beroepsmogelijkheid bij de Raad van State tegen de beslissingen van de nationale raad –, evenmin verwezen naar "beslissingen" van de *afdelingen* binnen die nationale raad. Kortom, aan de *afdelingen* binnen de nationale orde als zodanig worden door de wet van 26 juni 1963 geen autonome beslissingsbevoegdheden toegewezen.

9. Wel omvat de nationale raad krachtens artikel 35 van de wet van 1963, zoals gewijzigd bij artikel 57 van de wet van 24 juli 2008 twee afdelingen (respectievelijk de Franstalige en Duitstalige raad van de Orde van architecten en de Vlaamse raad van diezelfde Orde), "die afzonderlijk of gezamenlijk kunnen beraadslagen". Deze afdelingen zijn samengesteld, bondig samengevat, uit de

afgevaardigden van de diverse (provinciale raden), waarbij de voorzitters van die raden van de orde de afzonderlijke beraadslagingen van de afdelingen bijwonen. De voorwaarden waaronder de nationale raad en zijn afdelingen geldig kunnen beraadslagen zijn bepaald in artikel 36, vijfde en zesde lid, van de wet die met name bepalen dat deze “slechts geldig beraadslagen onder het voorzitterschap van de voorzitter of van diens plaatsvervanger en in aanwezigheid van de aangewezen magistraat, en voor zover twee derden van de leden aanwezig zijn” en “, na een tweede bijeenroeping, wat het aantal aanwezige leden ook is”.

Uit de tekst van de wet van 26 juni 1963, noch uit de artikelen 35 en 36 in het bijzonder blijkt – anders dan de verzoekende partij dat ziet –, de bedoeling van de wetgever om de afdelingen binnen de nationale raad van de Orde van architecten met autonome beslissingsbevoegdheid te bekleden.

Er is in de ter zake relevante bepalingen enkel sprake van “beraadslagen”, wat – in tegenstelling tot het uitvoerige betoog van de verzoekende partij – noch “impliciet maar zeker”, noch expliciet, beslissingsbevoegdheid omvat. De gebruikelijke taalkundige omschrijving van ‘beraadslagen’ is immers “met elkaar overleggen”. Er kan in dit verband overigens niet om de vaststelling heen worden gegaan dat het basiswerkwoord “zich beraden” inhoudt dat men iets (ernstig) overdenkt met het oog op een nog te nemen beslissing en dus niet het nemen van de beslissing zelf betreft, wat immers aan een ander orgaan kan worden toevertrouwd. Weliswaar voorzag het aanvankelijk in de Senaat ingediende wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juni 1963 in het ontworpen artikel 38, eerste lid (dat artikel 35, eerste lid van de wet van 26 juni 1963 is geworden) nog dat “[d]e nationale raad van de Orde zijn zetel te Brussel [heeft]. Hij omvat twee afdelingen, een Franstalige en een Nederlandstalige die afzonderlijk of gezamenlijk mogen beraadslagen en beslissen” (*Parl. St. Senaat*, 1961-1962, 299, 29). Echter, in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd deze bepaling als volgt aangepast: “De nationale raad van de Orde heeft zijn zetel in de Brusselse agglomeratie. Hij omvat twee afdelingen, een Franstalige en een Nederlandstalige, die afzonderlijk of gezamenlijk kunnen beraadslagen” (*Parl. St.*

Kamer, 1962-1963, 487/1, 9 en *Parl. St*. Senaat, 1962-1963, 212, p. 9), wat spoort met de Franstalige versie van het ontworpen (en aangenomen) artikel waarin van meet af aan enkel gewag werd gemaakt van “délibérer” (“beraadslagen”). Hetzelfde geldt overigens voor artikel 36, laatste lid, van de wet van 26 juni 1963 dat – na bespreking in de Senaat én de Kamer van Volksvertegenwoordigers finaal als volgt luidt: “De nationale raad en zijn afdelingen kunnen slechts geldig beraadslagen onder het voorzitterschap van de voorzitter of van diens plaatsvervanger en in aanwezigheid van de aangewezen magistraat, en voor zover twee derde van de leden aanwezig zijn” (*Parl. St. Kamer*, 1962-1963, 487/5, p. 24 en *Parl. St. Senaat*, 1962-1963, 212, 9) en waarin evenmin nog gewag wordt gemaakt van “beraadslagen en beslissen” zoals aanvankelijk nog het geval was in het ontworpen artikel 39 dat artikel 36 is geworden (*Parl. St. Senaat,* 1961-1962, 299, p.29).

Dat artikel 35 nog is gewijzigd door de wet van 15 februari 2006 ‘betreffende de uitoefening van het beroep van architect in het kader van een rechtspersoon’ (hierna: de wet van 15 februari 2006) en de eerdergenoemde wet van 24 juli 2008 ten gevolge waarvan thans is bepaald dat de nationale raad zijn zetel heeft “op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, de twee afdelingen thans worden aangeduid als “respectievelijk de Franstalige en Duitstalige raad van de Orde van Architecten en de Vlaamse raad van de Orde van Architecten” en, tot slot, (ook) “de voorzitters van de [lees: provinciale] raden van de Orde de afzonderlijke beraadslagingen bijwonen”, verandert daaraan niet.

Een en ander spoort trouwens met de overige bepalingen van de wet van 26 juni 1963.

Zo bepaalt artikel 37 dat de nationale raad de Orde vertegenwoordigt en kan daarover in de memorie van toelichting worden gelezen dat “de Nationale Raad het hoogste orgaan van de orde is”. Geheel in diezelfde lijn bepaalt artikel 46 van de wet van 26 juni 1963 nog dat: “[b]ehoudens andersluidende bepaling van deze wet, de beslissingen van de *organen* van de Orde

bij meerderheid van stemmen van de aanwezige leden [worden] genomen" en, zoals *supra sub* 8 is uiteengezet, volgt uit artikel 6 van de wet van 26 juni 1963 dat enkel de (provinciale) raden, de raden van beroep en de nationale raad een orgaan van de orde zijn en dat zij het zijn die door diezelfde organieke wet met uitdrukkelijk toegewezen beslissingsbevoegdheden zijn bekleed; niet de afdelingen binnen die nationale raad die slechts mogen beraadslagen, afzonderlijk of gezamenlijk.

10. De door de verzoekende partij voorgestane interpretatie vindt geen grond noch in de tekst van de wet van 26 juni 1963 noch in latere wijzigingen ervan en al evenmin in de parlementaire voorbereidingen daarbij. Zij kan de Raad van State daarvan alvast niet overtuigen: deze leest daarin immers nergens dat het "impliciet maar zeker", laat staan uitdrukkelijk, de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest om beslissingsbevoegdheid toe te kennen aan de afdelingen binnen de nationale raad die volgens de wetgever het "hoogste orgaan" van die orde is.

De Raad van State merkt daarbij op dat het toekennen van verregaande beleids-, beslissings-, en budgettaire autonomie aan elk van de twee taalafdelingen van de nationale raad, zoals de verzoekende partij heeft pogen te doen in haar inmiddels vernietigde beslissing van 18 oktober 2019, een beleidskeuze betreft die fundamenteel is en om die reden alleen al toekomt aan de federale wetgever als inrichtende macht van de Orde van architecten. Voorts kan redelijkerwijs niet worden aangenomen dat een dergelijke opdeling van beslissingsbevoegdheid volgens communautaire lijnen zonder grondig debat in het federale parlement zou zijn gevoerd. De Raad van State ziet daarvan in elke geval geen spoor. Het maken van een dergelijke fundamentele beleidskeuze kan in elk geval niet worden ingepast in de bevoegdheid *ex* artikel 38, 5º, van de wet van 26 juni 1963, van de nationale raad om "de huishoudelijke reglementen van de raden van de Orde [van architecten] en van hun bureaus vast te stellen". Een huishoudelijk reglement kan immers enkel aanvullende voorschriften van ondergeschikte orde bevatten, die louter de interne administratieve organisatie en wijze van besluitvorming van de raden van de Orde van Architecten en hun

bureaus regelen. De verzoekende partij kan dan ook niet worden bijgevallen in de mate zij het mogelijk zou achten dat een (wijziging van) een huishoudelijk reglement *de facto* en/of *de iure*, zonder aanpassing van de organieke oprichtingswet, de splitsing van een orgaan van een beroepsorde volgens communautaire lijnen tot stand kan brengen. Een dergelijke fundamentele beleidsoptie die aan de werking van de betrokken beroepsorde raakt, vereist een duidelijke tussenkomst van de wetgever.

11. Met de bestreden beslissing waarbij de verwerende partij de beslissing van de verzoekende partij van 18 oktober 2019 vernietigt omwille van een schending van het genoemde artikel 35 geïnterpreteerd in die zin dat "het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de 2 taalafdelingen niet [strookt] met artikel 35 van de wet van 26 juni 1963 dat voorziet dat de 2 taalafdelingen enkel kunnen beraadslagen" en de "uiteindelijke beslissingsbevoegdheid toe[komt] aan de nationale raad", zijnde het determinerend motief, ligt geen schending voor van de artikelen 35 en 36 van de wet van 26 juni 1963, noch derhalve van de materiëlemotiveringsplicht.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partij steunt in het verzoekschrift een tweede middel op "een schending van de artikelen 40 en 49 van de wet van 26 juni 1963 […], op de onbevoegdheid van de auteur van de bestuurshandeling, op het gebrek aan motivering, op de schending van de wet van 29 juli 1991 […], en in het bijzonder de artikelen 2 en 3 hiervan, en de machtsoverschrijding". Zij vat in het verzoekschrift het tweede middel als volgt samen:

> "Daar waar door de aangevochten bestuurshandeling de Minister gebruik heeft gemaakt, als gevolg van een beroep van de regeringscommissaris, van de bevoegdheid tot nietigverklaring waarover hij beschikt krachtens het artikel 49, §1, lid 5 van de in het middel beoogde wet van 26 juni 1963.
> Dat evenwel niet blijkt, en dat de aangevochten bestuurshandeling in dat opzicht niet is gemotiveerd, dat de nietig verklaarde beslissing van de Nationale Raad van

de verzoekende partij, volgens de verwerende partij strijdig met de wet, van aard was de solvabiliteit van de orde in het gevaar te brengen of strijdig is met de goedgekeurde begroting.
Terwijl elke bestuurshandeling moet berusten op werkelijke, relevante en rechtens toelaatbare juridische en feitelijke motiveringen en aangezien het een bestuurshandeling betreft met individuele strekking legt de in het middel beoogde wet van 29 juli 1991 op dat deze motivering uitdrukkelijk wordt vermeld in de tekst zelf van de beslissing.
Dat artikel 40 van de in het middel beoogde wet van 26 juni 1963, vermeld onder punt C – 'Toezicht en Beroep' – van afdeling III betreffende de Nationale Raad, verduidelijkt dat de Minister van Middenklasse een beroep kan instellen bij de Raad van State tegen de beslissingen van de Nationale Raad van de verzoekende partij.
Dat aldus langs deze weg een wettigheidscontrole van de beslissingen van de Nationale Raad van de verzoekende partij kan worden uitgeoefend door de Minister.
Dat artikel 49 van de wet van 26 juni 1963 beoogd in het middel bepaalt:
'§ 1. Tijdens het laatste kwartaal van het jaar legt de nationale raad het bedrag van de bijdrage vast voor het volgende werkjaar, dat hij aan de goedkeuring van de minister bevoegd voor Middenstand onderwerpt.
Hij maakt eveneens een begrotingsontwerp op dat hij aan de minister die bevoegd is voor Middenstand overmaakt.
De minister beschikt over een termijn van 30 kalenderdagen na ontvangst van het ontwerp om hetzij het ontwerp goed te keuren, hetzij zijn/haar opmerkingen aan de nationale raad over te maken. Bij afwezigheid van beslissing binnen deze termijn, wordt het ontwerp goedgekeurd. De nationale raad beschikt over een termijn van 15 kalenderdagen na ontvangst van de opmerkingen van de minister om de ontwerpbegroting aan te passen. Indien de nationale raad geen gevolg geeft aan de opmerkingen van de minister, kan deze laatste een begroting opleggen.
De nationale raad kan in de loop van het werkjaar steeds aan de minister een wijziging van de goedgekeurde ontwerpbegroting voorstellen indien de aanrekening van de inkomsten en uitgaven dit vereist.
Een regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger worden, op voordracht van de minister van Middenstand, onder de ambtenaren van zijn departement benoemd door de Koning. De Koning bepaalt het bedrag van de functievergoeding van de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger.
De regeringscommissaris beschikt over een termijn van vijftien werkdagen om bij de minister beroep in te stellen tegen de uitvoering van elke beslissing van de Nationale Raad, die strijdig is met de wetten en verordeningen of die niet tot de opdracht behoort van de Nationale Raad zoals bepaald in artikel 38, die de solvabiliteit van de Orde in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de Orde.
Deze termijn gaat in op de dag waarop de regeringscommissaris in kennis wordt gesteld van het proces-verbaal van de beslissing.
Het beroep heeft schorsende kracht.
Indien de minister de nietigverklaring niet heeft uitgesproken binnen een termijn van vijftien werkdagen, te rekenen van de ontvangst van het beroep, wordt de beslissing definitief.
De Nationale Raad wijst voor een termijn van twee jaar, die kan worden vernieuwd, een bedrijfsrevisor aan die belast is met de controle van de financiële toestand en van de jaarrekeningen. Hij stuurt jaarlijks een verslag van de controle naar de Nationale Raad en naar de minister die de middenstand onder zijn bevoegdheid heeft.
§ 2. De Orde int van haar leden de door de nationale raad vastgestelde bijdragen.

§ 3. Het niet betalen van de bijdrage kan aanleiding geven tot de toepassing van een tuchtstraf.’

Dat artikel 49, §1, lid 5 betreffende de begroting van de Orde en de jaarlijkse bijdrage ten laste van haar leden aldus voorziet dat de regeringscommissaris, ingevoerd door artikel 49, §1, lid 4, een beroep kan indienen bij de Minister van Middenklasse tegen de uitvoering van elke beslissing van de Nationale Raad die strijdig is met de wetten en verordeningen of die niet tot de opdracht behoort van de Nationale Raad zoals bepaald in artikel 38, die de solvabiliteit van de Orde in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de Orde.

De aangevochten bestuurshandeling is niet gemotiveerd door het feit dat de nietig verklaarde beslissing, die volgens de Minister strijdig was met de genoemde wet van 26 juni 1963, van aard zou zijn de solvabiliteit van de Orde in het gevaar te brengen of strijdig zou zijn met de door de Orde goedgekeurde begroting. De Minister kon dus de aangevochten bestuurshandeling niet aannemen. Dat de aangevochten bestuurshandeling in ieder geval de juridische en feitelijke motivering daarover moest bevatten.”

In de toelichting bij het middel doet de verzoekende partij gelden, verwijzend naar artikel 7 van de kaderwet van 1 maart 1976 ‘tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen’ (hierna: de kaderwet van 1 maart 1976) dat de minister bevoegd voor Middenstand enkel een beslissing nietig kan verklaren die strijdig is met de wetten of die geen deel uitmaakt van de opdrachten van de nationale raad van de orde en die, *bovendien*, van aard is de solvabiliteit van de orde in gevaar te brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de orde. Er is aldus slechts een wettigheidscontrole op basis van artikel 49, § 1, zesde lid, van de wet van 26 juni 1963, mogelijk op de beslissingen van de nationale raad, op voorwaarde dat de betrokken beslissing eveneens van aard is de solvabiliteit van de orde in gevaar te brengen of strijdig zou zijn met de goedgekeurde begroting van de orde. Dergelijke motivering ligt volgens de verzoekende partij niet voor.

In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de vereiste dat de betrokken beslissing de solvabiliteit van de orde in gevaar kan brengen of strijdig is met de goedgekeurde begroting van de orde, een cumulatieve voorwaarde betreft, wat volgens haar “grammaticaal” volgt uit artikel 49, § 1, zesde lid, van de wet van 26 juni 1963. Het bestuurlijk toezicht heeft een budgettair oogmerk.

In haar laatste memorie handhaaft de verzoekende partij het tweede middel, met name dat de voogdij enkel mogelijk is indien aan de cumulatieve voorwaarden is voldaan. Volgens haar kan het standpunt in het auditoraatsverslag, met name dat het bestuurlijk toezicht in artikel 49, § 1, zesde lid, vier zelfstandige gronden tot vernietiging omvat, niet worden gevolgd, daarbij stellende dat het auditoraat “zijn standpunt niet verantwoordt”. Volgens de verzoekende partij had – wanneer vier zelfstandige vernietigingsgronden werden beoogd –, deze bepaling anders moeten worden geredigeerd, met name door de eerste “of” in artikel 49, §1, zesde lid, te vervangen door een komma. De verzoekende partij meent voorts dat rekening moet worden gehouden met het gegeven dat artikel 49, §1, zesde lid, een “bijzonder beroep” betreft dat is ingevoegd in 2006. Het betreft volgens haar een bijzonder beroep ingevoerd *naast* artikel 40 van de wet van 26 juni 1963 dat erin voorziet dat het de minister vrij staat een beroep tot nietigverklaring in te dienen tegen elke beslissing van de nationale raad bij de Raad van State. Met het specifiek beroep geïntegreerd in artikel 49, §1, zesde lid, was het de bedoeling een voogdijcontrole te voorzien op de beslissingen van de nationale raad die van aard waren de solvabiliteit van de Orde in het gedrang te brengen of strijdig met haar begroting. Zij herhaalt dat de wetgever inspiratie heeft gezocht in artikel 7, §3, van de kaderwet van 1 maart 1976, zoals vervangen door artikel 49, 5°, van de programmawet van 10 februari 1998 ‘tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap’ waaruit zij vervolgens meent te mogen afleiden dat het wettigheidstoezicht slechts kan worden uitgeoefend wanneer de begane onwettigheid “eveneens” de solvabiliteit van het instituut in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van dat instituut.

Beoordeling

13. Wat de in het tweede middel aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht betreft, wordt er verwezen naar wat daarover reeds werd opgemerkt bij de beoordeling van het eerste middel (*cfr. supra sub* 6), wat te dezen

eenzelfde beoordeling moet krijgen en er dienvolgens toe leidt dat ook het tweede middel in zoverre het is gesteund op een schending van de formelemotiveringsplicht, niet-ontvankelijk is.

14. Wat de door de verzoekende partij ingeroepen “schending van de artikelen 40 en 49 van de wet van 26 juni 1963” en de ingeroepen “onbevoegdheid van de auteur van de bestuurshandeling”, betreft, heeft de verzoekende partij in het auditoraatsverslag kunnen lezen dat ook die grieven ongegrond zijn op grond van de volgende overwegingen:

> “5.2.2.2. Het door de verzoekende partij ingeroepen artikel 40 van de wet van 26 juni 1963, luidt:
> ‘Tegen beslissingen van de nationale raad kunnen de in artikel 11 van de wet van 23 december 1946 bedoelde personen, alsook de Minister van Middenstand beroep instellen bij de afdeling administratie van de Raad van State, overeenkomstig artikel 9 van dezelfde wet.’.
> Waar de verzoekende partij ook artikel 49 van diezelfde wet inroept, blijkt zij in wezen artikel 49, § 1, zesde lid, te bedoelen, dat als volgt luidt:
> ‘De regeringscommissaris beschikt over een termijn van vijftien werkdagen om bij de minister beroep in te stellen tegen de uitvoering van elke beslissing van de Nationale Raad, die strijdig is met de wetten en verordeningen of die niet tot de opdracht behoort van de Nationale Raad zoals bepaald in artikel 38, die de solvabiliteit van de Orde in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de Orde.’.
> In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat, waar voornoemd artikel 40 voorziet in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State tegen beslissingen van de nationale raad van de Orde van architecten en die mogelijkheid ook uitdrukkelijk toekent aan de minister, die beroepsmogelijkheid het bestuurlijk toezicht door de minister *ex* artikel 49, § 1, zesde lid en volgende, van de wet van 26 juni 1963, onverlet laat. De zelfstandige vernietigingsbevoegdheid van de minister, na te zijn gevat door de regeringscommissaris, bestaat naast de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State waarover de minister beschikt. Het ene sluit het andere niet uit.
> 5.2.2.4 In het middel doet de verzoekende partij in essentie gelden dat de minister op grond van artikel 49, § 1, zesde lid, en volgende van de wet van 26 juni 1963, een beslissing van de nationale raad van de Orde van architecten enkel kan vernietigen indien voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden, namelijk:
> - de beslissing moet strijdig zijn met de wetten en verordeningen of niet tot de opdracht van de nationale raad behoren zoals bepaald in artikel 38;
> - én zij moet de solvabiliteit van de orde in gevaar brengen of strijdig zijn met de goedgekeurde begroting van de orde.
> Die lezing van artikel 49, §1, zesde lid, van de wet van 26 juni 1963, faalt. Die bepaling stelt geen cumulatieve voorwaarde in zoals de verzoekende partij het ziet. Op grond van die bepaling kan de minister elke beslissing van de nationale raad ‘die strijdig is met de wetten en verordeningen of die niet tot de opdracht behoort van de Nationale Raad zoals bepaald in artikel 38, die de solvabiliteit van de Orde in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de Orde. Waar de

verzoekende partij in haar lezing het woord ‘en’ wil invoegen na ‘artikel 38,’ kan zij niet worden bijgevallen. Het bestuurlijk toezicht waarin artikel 49, §1, zesde lid, van de wet van 26 juni 1963, voorziet, omvat vier zelfstandige gronden tot nietigverklaring:
- de betrokken beslissing is strijdig met de wetten en verordeningen;
- de betrokken beslissing behoort niet tot de opdrachten van de nationale raad zoals bepaald in artikel 38 van de wet;
- de betrokken beslissing brengt de solvabiliteit van de Orde in gevaar;
- de betrokken beslissing is strijdig met de goedgekeurde begroting van de Orde.
Het volstaat dat de minister besluit dat één van deze vernietigingsgronden voorhanden is en motiveert waarom zulks het geval is. Dat is te dezen het geval.”

Daargelaten nog dat de tekst van artikel 49, § 1, zesde lid, op zich duidelijk is met name in die zin dat er inderdaad vier autonome gronden in moeten worden gezien waarop de toezichthoudende overheid haar vernietigingsbevoegdheid kan steunen en wat ze te dezen heeft gedaan, vindt de in het auditoraatsverslag voorgestane lezing van die bepaling onbetwistbaar steun in de parlementaire voorbereiding bij die bepaling.

Huidig artikel 49, § 1, zesde lid, zoals het werd vervangen bij artikel 14 van de wet van 15 februari 2006 is het resultaat – zoals de verzoekende partij aangeeft – van een amendement nr. 11 dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend. De verzoekende partij gaat echter voorbij aan de verantwoording bij het amendement. Het bewuste amendement strekte ertoe het vijfde en zesde lid van het voorgestelde artikel 49, §1, van het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 februari 2006, te vervangen. De verantwoording bij dat amendement nr. 11 – waaraan de verzoekende partij dus geheel voorbijgaat – is nochtans duidelijk. Deze luidt: “De intentie is *niet enkel* een financiële controle te installeren, *maar ook* een wettigheidcontrole van de beslissingen van de Nationale Raad zoals voorzien in de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen (*Parl. St. Kamer*, 2004-2005, 1920/004, 5, cursivering toegevoegd). De aanvankelijke tekst van het wetsontwerp voorzag enkel in een bestuurlijk toezicht om begrotingsredenen – wat sommige parlementsleden weliswaar al “overbodig” achtten of waarin anderen “een vorm van betutteling” zagen (*ibidem*, 13-14), doch dat toezicht om louter begrotingsredenen haalde de eindmeet niet. Het amendement nr. 11 dat in de

bevoegde Kamercommissie met ruime meerderheid werd aanvaard, heeft er finaal toe geleid dat ten behoeve van de toezichthoudende overheid “naast de financiële controle ook nog in een wettigheidscontrole werd voorzien” (zie ook *Parl. St. Kamer*, 2004-2005, 1920/005, 28-29).

15. De Raad van State ziet dan ook geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, na een eigen onderzoek, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het tweede middel ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. In haar laatste memorie werpt de verzoekende partij – voor het eerst – een nieuw (derde) middel op dat is ontleend aan een schending van “artikel 49, § 1, lid 6 en 7 van de wet van 26 juni 1963 […], de onbevoegdheid van de auteur van de bestuurshandeling en de machtsoverschrijding”. Zij voert aan dat de ingeroepen wetsbepalingen zijn geschonden omdat de minister niet geldig zou zijn gevat en bijgevolg niet bevoegd zou zijn geweest om de bestreden beslissing te nemen. De minister zou niet op een correcte wijze zijn gevat omdat de regeringscommissaris zijn schorsend beroep reeds heeft ingediend op 12 november 2019 terwijl hij op dat ogenblik nog niet in kennis was gesteld van het proces-verbaal van de beslissing, hetwelk hem werd meegedeeld per e-mail van 20 november 2019. Krachtens artikel 49, § 1, zesde en zevende lid, van de wet van 26 juni 1963 beschikt de regeringscommissaris over een termijn van vijftien werkdagen om bij de minister beroep in te stellen tegen de uitvoering van elke beslissing van de nationale raad, die, aldus de verzoekende partij “strijdig is met de wetten en verordeningen of die niet tot de opdracht behoort van de Nationale Raad zoals bepaald in artikel 38, die de solvabiliteit van de Orde in gevaar kan brengen of die strijdig is met de goedgekeurde begroting van de Orde”, en deze termijn gaat in op de dag waarop de regeringscommissaris in kennis wordt gesteld van het proces-verbaal van de beslissing.

De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie nog dat “de bevoegdheid van de auteur van de akte van openbare orde is, zodat het nieuwe middel opgeworpen in de laatste memorie ontvankelijk is”.

Beoordeling

17. In beginsel is het aanvoeren van een nieuw middel of de uitbreiding van een middel met een nieuwe grondslag buiten de verjaringstermijn laattijdig en niet ontvankelijk.

Artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna de algemene procedureregeling) bepaalt dat het verzoekschrift een uiteenzetting van de middelen moet bevatten. Hieruit volgt dat in beginsel alle middelen tot nietigverklaring door de verzoekende partij noodzakelijk, op straffe van niet-ontvankelijkheid, worden aangevoerd in het verzoekschrift of zodra zij daartoe de gelegenheid heeft in het kader van de procedure nadat ze er kennis van heeft gekregen of er kennis van moest hebben.

Het voorgaande staat er evenwel niet aan in de weg dat van verzoeker die in die omstandigheden een nieuw middel opwerpt, een loyale procesvoering moet worden verwacht.

18. Te dezen zet de verzoekende partij niet uiteen wanneer zij kennis heeft gekregen van de feiten waarop zij het nieuwe middel steunt, met name de data van indiening van het beroep bij de minister enerzijds en van kennisgeving van het proces-verbaal anderzijds. Hoe dan ook, de datum van indiening van het schorsend beroep bij de minister blijkt uit de stukken van het administratief dossier. De kennisgeving aan de regeringscommissaris van de notulen van de verzoekende partij betreffende de vergadering van de nationale raad van 18 oktober 2019 waarop deze de (inmiddels vernietigde) beslissing tot aanpassing van

haar huishoudelijk reglement heeft genomen, gebeurde, zo blijkt uit een door de verzoekende partij met haar laatste memorie bijgebracht stuk, namens “De voorzitter” op 20 november 2019, en dat vanuit het e-mailadres van N.D. (zonder verdere identificatie). Bovendien is, naast de regeringscommissaris, ook de voorzitter M.D. een van de geadresseerden van deze e-mail. Er moet derhalve redelijkerwijs van worden uitgegaan dat de verzoekende partij, eigenaar van deze notulen en verantwoordelijke voor de kennisgeving ervan, de datum van kennisgeving van de eigen notulen kende, moest kennen, minstens kon kennen op de dag van de indiening van haar verzoekschrift.

Er valt dan ook niet in te zien waarom zij niet in haar verzoekschrift, minstens in haar memorie van wederantwoord, dit “nieuwe” middel kon ontwikkelen.

19. Aan die voor de hand liggende analyse is allicht niet vreemd dat de verzoekende partij aanvoert dat het nieuwe middel de bevoegdheid van de minister en, derhalve, de openbare orde zou raken. Volgens de verzoekende partij is de minister immers voorbarig en dus niet geldig door de regeringscommissaris gevat en dus niet bevoegd om de bestreden beslissing te nemen zodat, aldus de verzoekende partij, “het nieuwe middel opgeworpen in de laatste memorie ontvankelijk is”.

Deze argumentatie kan te dezen evenmin worden bijgevallen zoals hierna wordt uiteengezet.

Zoals de algemene vergadering van de afdeling Bestuurs-rechtspraak van de Raad van State in zijn arrest nr. 238.588 van 20 juni 2017 heeft overwogen, moet een middel tot nietigverklaring dat aangebracht wordt als een middel van openbare orde “[i]n tegenstelling tot wat geldt voor de andere middelen [...] door de verzoekende partij niet noodzakelijk, op straffe van onontvankelijk-heid, worden aangevoerd in het verzoekschrift of zodra zij daartoe de gelegenheid heeft in het kader van de procedure nadat ze er kennis van heeft gekregen of er

kennis van moest hebben." Evenwel, stelt het voornoemde arrest, kan het "in sommige omstandigheden eigen aan een bepaalde zaak gerechtvaardigd zijn dat het middel dat door de verzoekende partij aangebracht wordt als een middel van openbare orde, niet wordt onderzocht wanneer het aanvoeren van dat middel door de verzoekende partij voorkomt een duidelijke schending van de loyale procesvoering te zijn, die een substantiële tekortkoming uitmaakt aan het normale en behoorlijke verloop van het onderzoek van het beroep". Hieruit volgt dat het enkele feit dat een middel wordt aangebracht als een middel van openbare orde, niet belet dat het niet in aanmerking wordt genomen omdat het de loyale procesvoering schendt.

Uit wat voorafgaat blijkt (*cfr*. *supra sub* 18) dat de verzoekende partij geen deugdelijke redenen heeft die haar stilzitten en wachten tot de laatste memorie om het middel aan te voeren verantwoorden, minstens aannemelijk maken. Dat doet de Raad van State besluiten dat de proceshouding van de verzoekende partij, die de verwerende partij, het auditoraat en de Raad van State nodeloos en vermijdbaar confronteert met een nieuw middel, niet getuigt van gepaste loyauteit ten aanzien van de merites van een correct en efficiënt procesverloop waaronder het dubbel onderzoek.

In die omstandigheden is het voor het eerst in de laatste memorie aangevoerd nieuwe middel (dat vertrekt vanuit de datum van kennisgeving van de notulen namens de voorzitter van de nationale raad van de orde en dus de verwerende partij zelf), niet ontvankelijk, daargelaten nog de vaststelling dat het derde middel geen betrekking heeft op de bevoegdheid van de steller van de akte nu de ingeroepen geschonden geachte bepalingen ertoe strekken, omwille van de rechtszekerheid, een uiterlijke termijn te bepalen te rekenen vanaf de kennisgeving van de notulen waarbinnen de regeringscommissaris de minister moet vatten met een (voorlopig) schorsend beroep doch hem geenszins beletten met het oog op het herstel van de legaliteit onmiddellijk te ageren en de minister te vatten. Dit geldt des te meer nu de regeringscommissaris, zoals blijkt uit diezelfde notulen, in persoon aanwezig was op de vergadering van de nationale raad waarop de

vernietigde beslissing werd genomen en die notulen in ieder geval enkel kunnen weergeven wat heeft plaatsgevonden.

Het derde middel raakt niet de bevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing noch de openbare orde en is bijgevolg laattijdig zodat het niet-ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**