

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 107.561 van 10 juni 2002

A. 82.528/VI-16.174

In zake: **VANDENDOREN** Willy
Leopold Romstraat 1c
1150 Brussel,

tegen:

DE BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd
door:
1. de Eerste Minister,
2. de Minister van Binnenlandse Zaken.

Tussenkomende partij:
PAULUS de CHÂTELET Véronique,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LAMBERT, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 16 februari 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij Willy VANDENDOREN de nietigverklaring vordert van het koninklijk besluit van 18 december 1998 waarbij Véronique PAULUS de CHÂTELET met ingang van 21 december 1998 benoemd wordt tot gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad;

Gezien het op 30 september 1999 ingediende verzoekschrift waarbij Véronique PAULUS de CHÂTELET vraagt als tussenkomende partij te mogen optreden;

Gelet op de beschikking van 3 november 1999 waarbij die tussenkomst wordt toegestaan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 15 januari 2002 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories van de partijen;

Gelet op de beschikking van 13 mei 2002, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 29 mei 2002;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Michel MAHIEU, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt, en van Mr. Monique KESTEMONT-SOUMERYN, advocaat, die voor de tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. Op 16 november 1998 heeft verzoeker de Minister van Binnenlandse Zaken aangeschreven om zich kandidaat te stellen voor het ambt van gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. In die sollicitatiebrief wordt verwezen naar het ontslag van Raymonde DURY, waardoor de betrekking van gouverneur vacant wordt, en naar artikel 10 van de Grondwet, dat de Belgen de vrije en gelijke toegang tot overheidsbetrekkingen waarborgt. Bij die brief is verzoekers curriculum vitae gevoegd.

2. Bij een koninklijk besluit van 26 november 1998, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 december 1998, is aan Raymonde DURY eervol ontslag verleend uit zijn ambt van gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

3. Op 11 december 1998 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken naar verzoeker geschreven om hem ontvangst te melden van zijn kandidatuur voor het ambt van gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

4. Bij een koninklijk besluit van 18 december 1998, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 december 1998, is Véronique PAULUS de CHÂTELET met ingang van 21 december 1998 benoemd tot gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, ter vervanging van Raymonde DURY.

Dat is de bestreden handeling, die gemotiveerd is als volgt:

" Gelet op de provinciewet, inzonderheid op de artikelen 4 en 5, § 1;

Gelet op de ervaring die Mevrouw Véronique PAULUS de CHÂTELET heeft verworven bij de magistratuur, meer in het bijzonder als Rechter bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel, als Onderzoeksrechter bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel en als Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Nijvel;

Gelet op de ervaring die Mevrouw Véronique PAULUS de CHÂTELET heeft verworven als Voorzitter van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten (Comité I).

Overwegende dat mevrouw Véronique PAULUS de CHÂTELET aan alle gestelde voorwaarden voldoet;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,"

5. Op 6 januari 1999 heeft verzoeker naar de Minister van Binnenlandse Zaken geschreven om een eensluidend afschrift te vragen van het bestreden koninklijk besluit en van het uittreksel uit de notulen van de Ministerraad van vrijdag 18 december 1998 met betrekking tot de omstreden benoeming.

6. Op 27 januari 1999 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken verzoeker een eensluidend afschrift bezorgd van het bestreden koninklijk besluit en hem laten weten dat hij zich tot de Eerste Minister moest wenden om het afschrift te krijgen van het uittreksel uit de notulen van de Ministerraad.

7. Op 29 januari 1999 heeft verzoeker naar de Eerste Minister geschreven om een afschrift te vragen van het uittreksel uit de notulen van de Ministerraad van 18 december 1998 met betrekking tot de omstreden benoeming.

8. Bij een brief van 5 maart 1999 heeft de Eerste Minister verzoeker geantwoord dat de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de Ministerraad van 18 december 1998 zijn collega's gewoon had meegedeeld dat hij van plan was de benoeming van Véronique PAULUS de CHÂTELET voor te stellen aan de Koning. In die brief stond ook dat het bestreden koninklijk besluit alleen door de Minister van Binnenlandse Zaken ter ondertekening aan de Koning was voorgelegd en dat aan het einde van de aanhef van het besluit overigens "op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken" stond, en niet de gebruikelijke formule "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers".

Overwegende dat de verwerende partij in een eerste exceptie opwerpt dat het beroep niet ontvankelijk is voorzover het gericht is tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister; dat ze aanvoert dat over de bestreden beslissing niet is en ook niet behoefde te worden beraadslaagd in de Ministerraad, die door de Minister van Binnenlandse Zaken louter op de hoogte is gebracht van het voorstel om de tussenkomende partij te benoemen; dat ze stelt dat de bestreden beslissing enkel medeondertekend is door de Minister van Binnenlandse Zaken en niet door de Eerste Minister;

Overwegende dat verzoeker in zijn wederantwoord stelt dat, ook al heeft de Eerste Minister niet medeondertekend, de bestreden beslissing op 18 december 1998 aan de Ministerraad is voorgelegd; dat bijgevolg de vraag rijst waarom de Eerste Minister, die verantwoordelijk is voor heel het beleid van de federale regering, daarvan niet de gevolgen zou dragen;

Overwegende dat de bestreden handeling een koninklijk besluit is dat alleen door de Minister van Binnenlandse Zaken medeondertekend is; dat de Eerste Minister bijgevolg buiten de zaak moet worden gesteld;

Overwegende dat de verwerende partij in een tweede exceptie opwerpt dat de bestreden handeling geen bestuurshandeling is maar een regeringsdaad, waarvan de Raad van State geen kennis kan nemen, zoals unaniem is aangenomen tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State; dat ze stelt dat de benoeming van de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad door de Koning, op de voordracht van de Minister van Binnenlandse

Zaken, een bij uitstek politieke beslissing is waartegen, zoals tegen een benoeming van een minister, geen beroep tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding kan worden ingesteld; dat ze aanvoert dat bij arrest nr. 22.690 van 26 november 1982, SCHILTZ vs. Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, de exceptie van onbevoegdheid die steunde op het feit dat het om een regeringsdaad ging, weliswaar is verworpen, maar zulks niet geschied is omdat die categorie handelingen niet in België erkend zou zijn, maar omdat de bestreden handeling in die zaak niet de kenmerken had van een bestuurshandeling verricht door een beleidsorgaan die wegens het politieke beleidsmatig karakter ervan aan het toezicht van de rechter is onttrokken en uitsluitend aan dat van de door het kiezerskorps aangewezen vertegenwoordigend orgaan is onderworpen;

Overwegende dat verzoeker in zijn wederantwoord stelt dat de Raad van State zich tot op heden nooit heeft moeten uitspreken over een beroep wegens een onwettige benoeming van een gouverneur, en dat iedere vergelijking met de benoeming van een minister misleidend is aangezien deze niet wordt benoemd voor een periode die langer duurt dan een legislatuur, wat ook zijn leeftijd is, terwijl een gouverneur benoemd wordt voor de periode tot zijn pensioenleeftijd, dat wil zeggen zevenenzestig jaar, zoals alle ambtenaren of magistraten;

Overwegende dat de tussenkomende partij aanvoert dat, ook al staat de rechtspraak niet erg gunstig tegenover de theorie van regeringsdaden, sommige juristen op grond van de parlementaire voorbereiding van de genoemde wet van 23 december 1946 hebben kunnen aanvoeren dat sommige handelingen die uitgaan van de uitvoerende macht tot die categorie behoren en buiten het toetsingsbereik van de Raad van State vallen, zoals de koninklijke besluiten waarbij ministers worden benoemd en afgezet, wegens de sterke vertrouwensrelatie die er moet bestaan tussen het Staatshoofd en zijn ministers, en, in mindere mate, de benoeming en afzetting van de leden van de ministeriële kabinetten, wegens de nagenoeg onbeperkte beoordelingsbevoegdheid die de ministers op dat gebied hebben; dat ze aanvoert dat de Raad van State, zelfs indien hij de theorie van de regeringsdaden niet in aanmerking zou nemen, bij de beoordeling van de middelen die strekken tot de nietigverklaring van de benoeming van een gouverneur toch oog moet hebben voor de bijzondere kenmerken van diens situatie, die vergelijkbaar is met die van de ministers of hun medewerkers; dat ze erop wijst dat de gouverneur de vertegenwoordiger is van de Staat in de provincie en er daarom een sterke vertrouwensrelatie moet bestaan tussen de Koning en hem, waarbij de Koning over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wat betreft zijn benoeming en afzetting;

Overwegende dat meer bepaald uit artikel 5, § 1, van de provinciewet blijkt dat er in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad een commissaris van de federale regering is die de titel van gouverneur voert en wiens rechtspositie gelijk is aan die van de commissarissen van de federale regering, provinciegouverneurs; dat de gouverneurs luidens artikel 4 van dezelfde wet benoemd en afgezet worden door de Koning;

Overwegende dat de Koning, door de omstreden beslissing uit te vaardigen, die medeondertekend is door de Minister van Binnenlandse Zaken, gehandeld heeft als administratieve overheid; dat het sterk politiek geladen karakter van Zijn beslissing geen reden is om te stellen dat ze buiten het toetsingsbereik van de Raad van State valt, welke toetsingsbevoegdheid steunt op artikel 14, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten; dat de exceptie van onbevoegdheid niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de verwerende partij een derde exceptie ontleent aan gebrek aan belang; dat ze aanvoert dat de Koning de bestreden beslissing "naar eigen keuze" heeft genomen, dat de mogelijkheid voor verzoeker om, in geval van nietigverklaring van die beslissing, in de plaats van de tussenkomende partij in de betrokken functie te worden benoemd, louter theoretisch is, aangezien de Koning zijn keuze reeds gemaakt heeft; dat ze stelt dat het feit dat verzoeker zijn kandidatuur heeft gesteld, zoals iedere burger had kunnen doen, niet voldoende is opdat hij belang heeft bij het beroep;

Overwegende dat verzoeker in zijn wederantwoord stelt dat hij, als leerkracht, die op zestig jaar op pensioen is gesteld, wegens zijn aanspraken en verdiensten toegang heeft tot het ambt van gouverneur en die functie tot zevenenzestig jaar mag uitoefenen, dat, naar hij vernomen heeft "een andere provinciegouverneur een pedagogische opleiding heeft gehad, en geenszins magistraat, of doctor of licentiaat in de rechten is"; dat hij stelt dat het feit een politieke of levensbeschouwelijke strekking aan te kleven, geen hinderpaal kan zijn voor zijn benoeming "aangezien een regering van voorbijgaande aard is, maar de gouverneur blijft, behoudens vrijwillig ontslag of gedwongen ontslag wegens zware fout", en hij niet alleen van een moreel, maar ook van een materieel belang doet blijken bij zijn optreden, gezien het verschil tussen het bedrag van zijn rustpensioen en de wedde van gouverneur, vermeerderd met de voordelen in natura;

Overwegende dat verzoeker zich in het onderhavige geval uit eigen beweging kandidaat heeft gesteld voor de betrekking van gouverneur van

het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, die vacant was geworden na het ontslag van de vorige ambtsdrager en die de Koning naar keuze diende toe te wijzen; dat niet wordt aangevoerd dat het hem verboden is een openbare betrekking uit te oefenen; dat hij er in die omstandigheden voldoende belang bij heeft de nietigverklaring van de bestreden handeling te vorderen;

Overwegende dat verzoeker een eerste middel ontleent aan schending van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat hij stelt dat de motivering van de bestreden handeling niet afdoende is, dat in de eerste overweging slechts enkele feiten uit de loopbaan van de tussenkomende partij in de Belgische magistratuur worden weergegeven en in de tweede overweging gewag wordt gemaakt van de ervaring die ze verworven heeft bij het Vast comité van toezicht op de inlichtingendiensten, klaarblijkelijk te danken aan haar hoedanigheid van magistraat, dat "het overduidelijk is: je rolt van de ene ervaring in de andere ... en plots worden deze "vereist", terwijl ze nergens zijn voorgeschreven, noch vermeld in een oproep tot de gegadigden";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het sterk politiek getinte karakter van de status van gouverneur de bevoegde overheid ervan vrijstelt een oproep tot de gegadigden te doen, de aanspraken en verdiensten van de kandidaten te vergelijken en een gemotiveerde beslissing te nemen in het licht van die vergelijking, dat haar niet verweten kan worden dat ze haar beslissing slechts beknopt gemotiveerd heeft, aangezien haar benoemingsbevoegdheid discretionair is, en dat ze zich geenszins hoeft te verantwoorden, noch meer bepaald enige motiveringsplicht heeft tenzij naar de vorm; dat ze stelt dat verzoeker niet aantoont dat, gezien de taken die aan een gouverneur worden toevertrouwd, de beslissing om de tussenkomende partij te benoemen een keuze zou zijn die in strijd is met het algemeen belang of met het beginsel van behoorlijk bestuur;

Overwegende dat de tussenkomende partij aanvoert dat de Koning bij de benoeming van een gouverneur over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, wat een rechtvaardigingsgrond is voor de beperkte formele motivering van het benoemingsbesluit, dat de motivering van de bestreden beslissing in casu ruim voldoende is, aangezien daarin enerzijds de ervaring wordt vermeld die de benoemde persoon heeft verworven bij de uitoefening van de ambten die ze achtereenvolgens in de rechterlijke orde heeft bekleed, en anderzijds vermeld wordt dat ze voorzitter was van het Vast comité van toezicht op de inlichtingendiensten, een ervaring waarmee rechtsgeldig kon

worden aangetoond dat er tussen de benoemende overheid en de benoemde persoon een vertrouwensrelatie is die noodzakelijk is voor de uitoefening van het betrokken ambt; dat ze aanvoert dat de ervaring waarvan verzoeker gewag kan maken geenszins te vergelijken is met die van haar;

Overwegende dat artikel 4, tweede lid, van de provinciewet het volgende bepaalt:

" De gouverneurs worden benoemd en afgezet door de Koning";

dat deze wetsbepaling niet oplegt dat daarbij een bepaalde vorm of bijzonder vormvoorschrift geëerbiedigd wordt; dat ze de Koning in staat stelt de persoon van Zijn keuze in het ambt van gouverneur te benoemen, zonder dat Hij daarvoor eerst een oproep tot de gegadigden moet richten; dat, ook al moet de benoeming van de gouverneur uitdrukkelijk gemotiveerd worden, zoals iedere eenzijdige handeling met individuele strekking die uitgaat van een administratieve overheid en die tot doel heeft rechtsgevolgen te creëren ten aanzien van één of meer bestuurden, uit die motivering, aangezien het gaat om een benoeming naar keuze, niet moet blijken dat een vergelijking is gemaakt van de verdiensten van de benoemde persoon en van die van iemand anders opdat ze afdoende is, ook al heeft één van hen zich uit eigen beweging kandidaat gesteld voor het betrokken ambt; dat de motieven die worden opgegeven voor de keuze van de persoon die benoemd is, juist moeten zijn en op rechtgeldige wijze beoordeeld moeten zijn, maar dat dat dan ook voldoende is;

Overwegende dat in het onderhavige geval in de bestreden beslissing vermeld wordt dat Véronique PAULUS de CHÂTELET magistraat is, dat het verloop van haar loopbaan wordt vermeld en haar aanstelling als voorzitter van het Vast comité van toezicht op de inlichtingendiensten; dat niet wordt betwist dat die motieven juist zijn; dat daaruit geen kennelijke dwaling omtrent de beoordeling blijkt; dat die motivering bijgevolg als afdoende kan worden beschouwd;

Overwegende dat verzoeker een tweede middel ontleent "aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en van de verplichting tot materiële motivering van de bestreden handeling"; dat hij aanvoert dat het koninklijk benoemingsbesluit zich niet alleen aandient als een besluit zonder afdoende formele motivering, maar ook zonder enige in rechte gegronde motivering en bijgevolg als willekeurig moet worden beschouwd;

Overwegende dat de benoeming van de gouverneur steunt op een bijzondere vertrouwensrelatie die, onder voorbehoud van een kennelijke beoordelingsfout of van machtsafwendings, op zich de keuze van de benoemende overheid wettigt; dat verzoeker niet kan beweren dat hij zich in dezelfde situatie bevindt als diegene die "intuitu personae" gekozen is; dat voor het overige uit het onderzoek van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing op juiste gronden steunt, die op rechtsgeldige wijze door de verwerende partij zijn beoordeeld; dat het tweede middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De Eerste Minister wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten komen ten laste van verzoeker ten belope van 173,53 euro, en ten laste van de tussenkommende partij ten belope van 123,95 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op tien juni tweeduizend twee door:

de HH.	ANDERSEN,	voorzitter van de Raad van State,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL

R. ANDERSEN