

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 196.806 van 12 oktober 2009
in de zaak A. 138.460/IX-3831**

In zake : 1. Noël DE SMET,
 2. Donald SABBE,
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carine Flamend
 kantoor houdend te Meise
 Vilvoordsesteenweg 101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Leen De Vuyst
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juni 2003, strekt tot de
nietigverklaring van :

- het koninklijk besluit van 12 maart 2003 waarbij Emile Moulron, Pieter De Mey, André Nys en Bernard Ista, commissarissen van politie bij de federale politie, worden benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie bij de federale politie;
- het koninklijk besluit van 5 juni 2002 waarbij Emile Moulron, Pieter De Mey, André Nys, Bernard Ista en Christian Vanderlinden, commissarissen van politie bij de federale politie, worden aangesteld in de graad van hoofdcommissaris van politie.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Henri Colin heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor een eerste terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 november 2008, tijdens dewelke de zaak sine die werd uitgesteld.

De partijen zijn opnieuw opgeroepen voor een terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 mei 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carine Flamend, die verschijnt voor de verzoekers en advocaat Leen De Vuyst, die loco advocaat David D'Hooghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere 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. Beide verzoekers zijn commissarissen van politie bij de federale politie.

4. Bij koninklijk besluit van 5 juni 2002, bij uittreksel bekendgemaakt in het Bulletin van het Personeel van de federale politie van

7 oktober 2002, worden Emile Moulron, Pieter De Mey, André Nys, Bernard Ista en Christian Vanderlinden, allen commissarissen van politie, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie aangesteld in de graad van hoofdcommissaris van politie bij de federale politie met uitwerking vanaf 1 april 2001.

In de aanhef van dit koninklijk besluit wordt verwezen naar de artikelen 121 en 247 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna : WGP), de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van de eerste aanstelling in bepaalde betrekkingen van de federale politie en van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie (hierna: het koninklijk van 31 oktober 2000) en naar de door de minister van Binnenlandse Zaken op 14 februari 2002 goedgekeurde personeelsformatie van de federale politie.

Luidens het verslag aan de Koning bij dit koninklijk besluit strekken de desbetreffende aanstellingen ertoe “een gedegen coördinatie van de inplaatsstelling van de ‘geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ te kunnen garanderen”. Het verslag vermeldt een rechtvaardiging voor de toekenning van de graad van hoofdcommissaris van politie en zet uiteen dat de begunstigde personeelsleden over bekwaamheden beschikken die hen zeer geschikt maken om het betrokken ambt uit te oefenen.

Dit koninklijk besluit maakt het tweede voorwerp uit van het voorliggende beroep tot nietigverklaring.

5. Bij koninklijk besluit van 12 maart 2003, bij uittreksel bekendgemaakt in het Bulletin van het Personeel van de federale politie van 26 mei 2003, worden Emile Moulron, Pieter De Mey en André Nys met uitwerking vanaf 2 april 2001 en Bernard Ista met uitwerking vanaf 1 november 2002 benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie bij de federale politie.

In de aanhef van dit koninklijk besluit wordt opnieuw verwezen naar de artikelen 121 en 247 WGP en de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000. Tevens wordt melding gemaakt van het koninklijk besluit van 5 juni 2002 houdende de aanstelling van de voornoemde commissarissen

van politie in de graad van hoofdcommissaris van politie, alsook van het gegeven “dat de betrokken officieren allen reeds meer dan drie jaar, tot ieders tevredenheid, hun hogere functie welke leidde tot de aanstelling in de graad van hoofdcommissaris bij de federale politie, uitoefenen”.

Dit koninklijk besluit maakt het eerste voorwerp uit van het voorliggende beroep tot nietigverklaring.

IV. Ontvankelijkheid

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord twee excepties van onontvankelijkheid van het beroep op.

Vooreerst voert zij aan dat de verzoekers niet over het rechtens vereiste belang bij hun beroep beschikken. Zij argumenteert dat de verzoekers ten onrechte ervan uitgaan dat de bestreden benoemingen tot hoofdcommissaris van politie het resultaat zijn van een bevorderingsprocedure. De bestreden besluiten werden integendeel genomen in het kader van “een eerste toewijzing van een betrekking in het nieuwe statuut”. Vermits de verzoekers in de oude politiestructuur geen ambt bekleedden dat bij de overgang naar de nieuwe politiestructuur in aanmerking kwam voor een aanstelling in de graad van hoofdcommissaris van politie op grond van de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000, lijden zij door de bestreden besluiten geen persoonlijk en rechtstreeks nadeel. Voorzover de verzoekers toch zouden moeten worden bijgevalen in hun standpunt dat deze besluiten het resultaat zijn van een bevorderingsprocedure, is hun belang louter toekomstig en hypothetisch, aangezien zij uitdrukkelijk erkennen nog niet aan de bevorderingsvoorwaarden te voldoen. Zij beschikken niet over de vereiste kaderanciënniteit en het vereiste directiebrevet en bovendien kunnen de bevorderingsvoorwaarden met betrekking tot de laatste evaluatie en de eventueel opgelopen tuchtstraffen slechts worden beoordeeld op het ogenblik dat zij zich effectief kandidaat hebben gesteld. De bestreden besluiten benadelen de verzoekers ook niet in hun toekomstige bevorderingskansen, noch verkleinen zij hun mogelijkheden om een toelating te verkrijgen voor het volgen van een opleiding tot het behalen van het directiebrevet.

Voorts laat de verwerende partij gelden dat het beroep laattijdig is voorzover het gericht is tegen het koninklijk besluit van 5 juni 2002. Zij betoogt

dat er geen verplichting bestond om dit koninklijk besluit bekend te maken in het Belgisch Staatsblad. Het werd wel bekendgemaakt in het Bulletin van het Personeel van de federale politie van 7 oktober 2002, dat ter inzage lag van alle personeelsleden van de federale politie. De verzoekers moeten dan ook worden geacht op 7 oktober 2002 van dit koninklijk besluit kennis te hebben genomen.

7. De verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord dat zij in de oude politiestructuur inderdaad geen ambt bekleedden dat hen bij de overgang naar de nieuwe politiestructuur in aanmerking deed komen voor een aanstelling en een benoeming in de graad van hoofdcommissaris van politie op grond van de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000, maar dat de personen die de bestreden aanstellingen en benoemingen hebben verkregen, evenmin daarvoor de nodige voorwaarden vervulden. Zij stellen dat volgens vaste rechtspraak van de Raad van State de exceptie van niet-ontvankelijkheid niet met goed gevolg kan worden ingeroepen in het geval dat noch de verzoekende partij, noch de benoemde kandidaten de benoemingsvoorwaarden vervullen. Volgens de verzoekers valt het op dat de verwerende partij geen enkel stuk voorlegt waaruit de kwalificaties van de aangestelde en benoemde personen blijken. De verzoekers beklemtonen zelf te kunnen bogen op een kaderanciënniteit van respectievelijk 8 en 9 jaar, zodat zij de opleiding voor het behalen van het directiebrevet zouden kunnen aanvatten. De overheid heeft evenwel nog niet het nodige gedaan om de modaliteiten van een dergelijke opleiding te bepalen.

Met betrekking tot de opgeworpen laattijdigheid van hun beroep tegen het koninklijk besluit van 5 juni 2002, voeren de verzoekers aan dat de bekendmaking van dit besluit in het Bulletin van het Personeel de beroepstermijn bij de Raad van State niet heeft doen ingaan, te meer omdat in het bulletin geen melding is gemaakt van die beroepstermijn. Voorts stellen zij dat het koninklijk besluit van 5 juni 2002 een handeling is die het koninklijk besluit van 12 maart 2003 heeft voorbereid. Ter staving wijzen zij erop dat het laatstgenoemde koninklijk besluit voor drie van de benoemden terugwerkt tot de dag volgend op die waarop hun aanstelling uitwerking heeft.

8. De verzoekers voeren in hun laatste memorie nog aan dat overeenkomstig artikel 56, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, tweetalige koninklijke en ministeriële besluiten, die geen belang hebben voor de meerderheid van de burgers, bij uittreksel

mogen worden bekendgemaakt of het voorwerp mogen zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad. Wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, mag daarvan worden afgezien. Volgens de verzoekers worden aanstellingen, aanwijzingen en benoemingen vrijwel steeds bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, wat erop wijst dat volgens het bestuur de bekendmaking van dergelijke besluiten een karakter van openbaar nut vertoont. De verzoekers betogen voorts dat de verplichting tot bekendmaking uit een constante praktijk kan blijken. Een publicatie in het Bulletin van het Personeel, die slechts aan de aangestelde personeelsleden ter kennis wordt gebracht, is naar hun mening niet voldoende om ervan uit te gaan dat zij het bestreden koninklijk besluit van 5 juni 2002 kenden, waardoor de termijn voor het instellen van een beroep bij de Raad van State voor hen zou zijn ingegaan.

9. De verwerende partij beklemtoont in haar laatste memorie nog dat geen van beide verzoekers in aanmerking kwam voor een aanstelling in de betrekkingen waarin de bestreden aanstellingen zijn gebeurd. Het belang van de verzoekers reikt volgens haar niet verder dan het belang dat de ganse samenleving erbij heeft dat de overheid de wetten en de rechtsregels naleeft. De omstandigheid dat de verzoekers ook commissaris waren ten tijde van de hervorming van de politiediensten is niet voldoende voor het aannemen van hun belang. De rechtspraak van de Raad van State, waarnaar de verzoekers verwijzen, betreft gevallen waarin vergelijkbare ambtenaren niet voldoen aan eenzelfde benoemingsvoorwaarde en toch één van hen wordt benoemd. De functies en betrekkingen van de verzoekers waren echter niet vergelijkbaar met deze van de benoemde personen.

Zij wijst er voorts op dat krachtens artikel V.III.7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: RPPol) en artikel II.15 van het ter uitvoering daarvan genomen ministerieel besluit van 28 december 2001 de bekendmaking in een personeelsbulletin de voorgeschreven vorm van bekendmaking van personeelsbeslissingen is. Het is volgens haar niet zo dat aanstellings- en benoemingsbesluiten van hoofdcommissarissen in de praktijk ook in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. Artikel 56, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken voert daartoe ook geen verplichting in.

De verwerende partij stelt ten slotte de vraag of de verzoekers belang kunnen hebben bij de vernietiging van het benoemingsbesluit van 12 maart 2003, terwijl een dergelijke vernietiging de aanstelling van de benoemden tot hoofdcommissaris van politie niet zou kunnen teniet doen.

10.1. Met een brief van 15 juni 2004 heeft de verwerende partij de Raad van State ervan in kennis gesteld dat Bernard Ista, wiens aanstelling en benoeming tot hoofdcommissaris van politie mede het voorwerp uitmaken van het voorliggende beroep tot nietigverklaring, is overleden.

Ambtshalve werpt de Raad van State op dat de verzoekers, zoals zij overigens in hun laatste memorie toegeven, geen actueel belang meer hebben bij de vernietiging van de aanstelling en de benoeming van de overleden hoofdcommissaris.

10.2. Individuele rechtshandelingen moeten niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, tenzij de verplichting tot bekendmaking blijkt uit een wettelijke bepaling of tenzij de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, ook al gaat het niet om een door de wet opgelegde verplichting, een vast gebruik is. Binnen de beleidsvrijheid waarover de overheid beschikt, kan zij opteren voor een interne bekendmaking in de plaats van voor een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Die door de overheid bepaalde wijze van bekendmaking, indien ze een constante praktijk betreft én een officieel karakter heeft én een vorm aanneemt die normaal de betrokkenen kan bereiken, wordt geacht een voldoende mogelijkheid tot effectieve kennisneming te bieden, zodat er een -weliswaar weerlegbaar- vermoeden van bekendheid bestaat en die bijzondere vorm van bekendmaking als uitgangspunt van de beroepstermijn bij de Raad van State geldt.

De verzoekers wijzen geen wettelijke bepaling aan die de verwerende partij ertoe verplichtte het bestreden koninklijk besluit van 5 juni 2002 houdende aanstellingen in de graad van hoofdcommissaris van politie in het Belgisch Staatsblad bekend te maken. Artikel 56, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, waarop de verzoekers zich beroepen, bevat geen dergelijke verplichting. De verzoekers maken ook niet aannemelijk dat er een constante praktijk zou bestaan om aanstellingen tot hoofdcommissaris in het Belgisch Staatsblad bekend te maken.

Artikel V.III.7 RPPol bepaald daarentegen dat de minister de nadere regels bepaalt inzake de bekendmaking van benoemingsbeslissingen.

Artikel II.15 van het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het RPPol bepaalt voorts :

“De directie van de mobiliteit en het loopbaanbeheer van de federale politie verspreidt een personeelsbulletin dat alle beslissingen met betrekking tot het personeel betreft en inzonderheid de benoemingen, de bevorderingen, de detacheringen, de aanstellingen en de aanwijzingen bij mobiliteit bevat.

Dit bulletin wordt ten minste in één exemplaar per korps van de lokale politie en per dienst of eenheid van de federale politie verspreid.

De in het tweede lid bedoelde korpsen, diensten en eenheden staan in voor de verdere verspreiding van dit bulletin aan hun personeelsleden.”

Het bestreden koninklijk besluit van 5 juni 2002 werd op de aldus voorgeschreven wijze bekendgemaakt in het Bulletin van het Personeel van de federale politie van 7 oktober 2002. De verzoekers tonen niet aan dat het in hun bijzonder geval niet mogelijk was van het bekendgemaakte besluit kennis te nemen. Die bekendmaking moet dan ook geacht worden voor hen de beroepstermijn bij de Raad van State te hebben doen ingaan. De omstandigheid dat die bekendmaking geen melding maakte van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State doet daaraan geen afbreuk, vermits een dergelijke vermelding krachtens artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts is voorgeschreven bij de betekening van individuele beslissingen en het bestreden koninklijk besluit van 5 juni 2002 niet aan de verzoekers diende te worden betekend.

Het standpunt van de verzoekers dat het koninklijk besluit van 5 juni 2002 een handeling is die het koninklijk besluit van 12 maart 2003 heeft voorbereid, kan niet worden bijgevalen. Overigens zouden de verzoekers een louter voorbereidende handeling niet ontvankelijk mede tot voorwerp van hun beroep kunnen maken en kan een “voorbeslissing” slechts worden vernietigd, indien het beroep tegen die beslissing tijdig is ingediend.

Het voorliggende beroep is dan ook laattijdig ingediend voorzover het gericht is tegen het koninklijk besluit van 5 juni 2002.

De tweede door de verwerende partij opgeworpen exceptie is gegrond.

10.3. Met de verwerende partij kan worden aangenomen dat het bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2003 niet het resultaat is van een bevorderingsprocedure, maar wel de eerste toewijzing betreft van betrekkingen in de nieuwe geïntegreerde politiestructuur.

De verzoekers betwisten niet dat zij in de oude politiestructuur geen ambt bekleedden dat bij de overgang naar de nieuwe politiestructuur in aanmerking kwam voor een aanstelling of benoeming in de graad van hoofdcommissaris van politie op grond van de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000. In beginsel hebben zij dan ook geen belang bij de nietigverklaring van een besluit waarbij andere commissarissen van politie dan zichzelf in de graad van hoofdcommissaris van politie worden benoemd. Anders zou het evenwel zijn indien, zoals de verzoekers in hun eerste middel aanvoeren, die andere commissarissen van politie die wel een benoeming in de graad van hoofdcommissaris van politie hebben verkregen, evenmin in aanmerking konden komen voor een dergelijke benoeming om reden dat daarvoor geen rechtsgeldige rechtsgrond voorhanden was.

De verzoekers ontlenen hun eerste middel aan een schending van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000. Zij argumenteren dat het bestreden benoemingsbesluit van 12 maart 2003 ter aanduiding van zijn rechtsgrond uitdrukkelijk verwijst naar de artikelen 12 en 13 van dat koninklijk besluit, hetwelk uitvoering geeft aan artikel 247 WGP en zijn toepassing uitdrukkelijk beperkt tot de functies die in het laatstgenoemde wetsartikel worden opgesomd. Volgens de verzoekers is het koninklijk besluit van 31 oktober 2000 niet van toepassing op de hoofdcommissarissen of commissarissen van politie en kan het dan ook niet dienen als rechtsgrond voor de benoeming van Emile Moulron, Pieter De Mey en André Nys in de graad van hoofdcommissaris van politie.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat, nadat het voorliggende beroep tot nietigverklaring werd ingesteld, bij wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten, in de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, een artikel 135quater werd ingevoegd, dat als volgt luidt:

“Het personeelslid dat werd benoemd in de graad van commissaris van politie of van commissaris van politie eerste klasse op 1 april 2001 en dat vóór deze datum werd aangewezen voor een betrekking die door de Koning als mandaat werd gekwalificeerd, wordt benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie na afloop van het derde jaar dat het deze betrekking uitoefent, indien het een gunstige evaluatie heeft gekregen.”

Deze bepaling heeft uitwerking met ingang van 1 april 2001.

Bij arrest nr. 183/2008 van 18 december 2008 heeft het Grondwettelijk Hof de beroepen tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van deze wetsbepaling verworpen.

De verzoekers betwisten ter terechtzitting niet dat Emile Moulron, Pieter De Mey en André Nys op grond van deze wetsbepaling in de graad van hoofdcommissaris van politie konden worden benoemd en dat zij zelf niet aan de wettelijk bepaalde voorwaarden voldeden.

Dienvolgens beschikken de verzoekers niet over het rechtens vereiste belang bij de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 waarbij de voornoemde personen in de graad van hoofdcommissaris van politie worden benoemd.

De eerste door de verwerende partij opgeworpen exceptie is eveneens gegrond.

10.4 Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring tegen geen van beide bestreden besluiten ontvankelijk is ingesteld.

11. In de concrete omstandigheden van de zaak past het de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 oktober 2009,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit :

Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

Paul Lemmens