RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 196.826 van 12 oktober 2009
in de zaak A. 167.726/IX-5128

In zake : Dirk KNEGTEL
wonende te Sint-Katelijne-Waver
Halewijnstraat 4

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Eerste Minister
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kaat Leus
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 november 2005, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 24 augustus 2005 tot benoeming van Marc De Smet als voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2009.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Bogaerts, die loco advocaat Kris Lens verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Audrey Baeyens, die loco advocaat Kaat Leus verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Melissa Celis, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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

1.1. Bij koninklijk besluit van 23 januari 1996 wordt de heer Bart Massart benoemd tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven in opvolging van de heer Adhémar Deneir, wiens mandaat hij zal voleindigen.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

> "Gelet op de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, inzonderheid op artikel 31, § 5;
>
> Gelet op het koninklijk besluit van 19 oktober 1995 houdende ontslag van de heer Deneir, Adhémar, uit zijn functie van voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven;
>
> Gelet op de jarenlange ervaring en de verantwoordelijkheden waargenomen door de heer Massart, Bart, in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties".

1.2. Bij koninklijk besluit van 18 november 1998 wordt de benoeming van de heer Bart Massart verlengd voor een termijn van zes jaar, met ingang van 28 november 1998.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

> "Gelet op de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, inzonderheid op artikel 31, § 5;
>
> Gelet op zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties".

1.3. Met een brief van 14 december 2004 biedt de heer Massart zijn ontslag aan als voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven.

1.4. Uit een nota van een medewerkster van de beleidscel van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven naar aanleiding van de ministerraad van 13 mei 2005, blijkt de kandidatuur van de verzoeker voor het voorzitterschap van het Comité Overheidsbedrijven.

Die nota luidt onder meer als volgt:

> "Het mandaat van de heer Bart Massart is afgelopen sinds 28/11/2004. Hij heeft tevens per brief te kennen gegeven geen nieuw mandaat meer te ambiëren maar mondeling zei hij wel bereid te zijn nog een overgangsperiode te doen...
>
> Hij wordt dus benoemd vanaf 28/11/2004 tot 30 juni 2005.
>
> Tegen dan zou de situatie van dit Comité moeten uitgeklaard zijn...
>
> Zoals u weet, is er ook reeds een nieuwe kandidaat: de heer Dirk Knegtel, expert luchtvaart bij minister Landuyt."

1.5. In een nota van 27 juni 2005 aan de ministerraad stellen de eerste minister en de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven voor om de heer Marc De Smet te benoemen tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven ter vervanging van de heer Bart Massart.

Tijdens de vergadering van 1 juli 2005 stemt de ministerraad in met dit voorstel tot benoeming.

1.6. Bij koninklijk besluit van 24 augustus 2005 wordt de heer Marc De Smet met ingang van 1 juli 2005 voor een termijn van zes jaar benoemd tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven.

Dit is het bestreden besluit. Het is gemotiveerd als volgt:

> "Gelet op de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven, inzonderheid op artikel 31, § 5;
>
> Gelet op zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties".

Dit besluit wordt op 3 oktober 2005 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De verwerende partij werpt een exceptie op, afgeleid uit een gebrek aan belang, doordat de verzoeker zich niet op formele wijze kandidaat heeft gesteld bij de bevoegde overheid en bijgevolg de benoeming van de heer Marc De Smet niet kan bestrijden.

De verwerende partij wijst erop dat de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven wordt benoemd door de Koning, op voordracht van de eerste minister, bij een in ministerraad overlegd besluit. De Koning is ter zake niet aan enige procedure gebonden noch aan enige verplichte oproep tot kandidaten.

Zij betoogt dat de verzoeker louter verwijst naar een interne nota van een medewerkster van de beleidscel van de vice-eerste minister en minister van Overheidsbedrijven, waarin gewag wordt gemaakt van zijn, wellicht op eigen initiatief ingediende, kandidatuur. Zij stelt dat de verzoeker echter geen schrijven heeft gericht aan de bevoegde overheid, aan de eerste minister of aan de FOD Kanselarij, waarbij hij zich kandidaat stelde of waaruit zijn kandidatuur moest blijken.

2.2. De verzoeker repliceert dat nergens een formele kandidaatstelling bij de eerste minister of bij de FOD Kanselarij is voorgeschreven. Uit de stukken die bij zijn verzoekschrift zijn gevoegd, blijkt volgens de verzoeker dat het ganse dossier in nauwe samenwerking tussen de eerste minister en de minister van Overheidsbedrijven werd uitgewerkt. Dit geldt volgens hem ook voor de nota naar aanleiding van de ministerraad van 13 mei 2005 van een medewerkster van de beleidscel van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, waarin wordt vermeld “indiener Verhofstadt/Vande Lanotte”. De verzoeker stelt er te mogen van uitgaan dat zijn kandidatuur gekend was bij de eerste minister en de minister van Overheidsbedrijven, nu het bestreden besluit een in de ministerraad overlegd besluit is op voordracht van de eerste minister. De verzoeker meent dan ook wel degelijk belang te hebben bij het bestrijden van de benoeming van de heer Marc De Smet.

2.3. De verwerende partij repliceert dat er geen ernstige met elkaar overeenstemmende vermoedens zijn dat de eerste minister, zijnde de enige bevoegde overheid om kandidaten voor te dragen, kennis had of moest hebben van de kandidatuur van de verzoeker. Zij stelt dat de louter interne nota van de medewerkster van de beleidscel van de vice-eerste minister geen deel uitmaakt van het benoemingsdossier dat wordt voorgelegd aan de ministerraad, enkel gericht was aan de vice-eerste minister, geen enkele formele of juridische waarde heeft, zelfs de vice-eerste minister niet bindt en enkel de eigen mening van die medewerkster vertolkt dat er een nieuwe kandidaat zou zijn opgedoken, waarbij niet blijkt dat ook de vice-eerste minister die mening deelt. Bovendien stelt de verwerende partij dat uit die nota geenszins een uitdrukkelijke en ernstige kandidaatstelling van de verzoeker blijkt, wat volgens haar wel verwacht mocht worden, gelet op het gebrek aan een formele oproep en procedure. Zij wijst ook op de nota aan de ministerraad van 27 juni 2005 die uitgaat van de eerste minister en de vice-eerste minister, waarin geen gewag wordt gemaakt van de kandidatuur van de verzoeker.

De verwerende partij stelt verder dat enkel personeelsleden die de voorwaarden vervullen om te worden benoemd als kandidaat kunnen worden weerhouden en dat de eerste minister, bij gebrek aan specifieke bepalingen ter zake, zich hierbij dient te laten leiden door de bijzondere bevoegdheden aangaande sociale relaties. In dat verband merkt zij op dat de eerste minister niet alleen niet op de hoogte was van enige kandidaatstelling van de verzoeker, maar evenmin enige notie had van zijn titels en verdiensten.

Voorts betoogt de verwerende partij dat gelet op het uitzonderlijk karakter van de te begeven functie, geen vergelijking diende te gebeuren van alle kandidaten waarvan de eerste minister wist of behoorde te weten dat zij voor die functie in aanmerking kwamen. Met name is de betrokken functie volgens haar een vertrouwensfunctie, waarbij het de overheid toegelaten is om de gegadigde vrij te kiezen, zonder oproep tot de kandidaten en vergelijking van hun titels en verdiensten. De persoon in kwestie moet enkel beschikken over bijzondere bevoegdheden aangaande sociale relaties.

2.4. Luidens artikel 31, § 5, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna: de wet van 21 maart 1991) wordt het Comité Overheidsbedrijven voorgezeten door een persoon gekozen omwille van zijn bijzondere bevoegdheden aangaande sociale relaties. De

Koning benoemt, op voordracht van de eerste minister, de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven bij een in ministerraad overlegd besluit.

Er is niet voorzien in een oproep tot kandidaten en een formele kandidaatstelling. In die zin kan de verwerende partij niet worden gevolgd waar zij schrijft dat de verzoeker bij gebrek aan formele kandidaatstelling bij de bevoegde overheid geen belang heeft bij voorliggend annulatieberoep.

In de nota naar aanleiding van de ministerraad van 13 mei 2005 van een medewerkster van de beleidscel van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven wordt de verzoeker genoemd als nieuwe kandidaat voor de functie van voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven. Bijgevolg is het aannemelijk dat de vice-eerste minister op de hoogte was van deze, al dan niet op eigen initiatief ingediende, kandidatuur van de verzoeker. De verzoeker merkt terecht op dat er in het benoemingsdossier een nauwe samenwerking was tussen de eerste minister en de vice-eerste minister. In voornoemde nota is immers vermeld "indiener Verhofstadt/Vande Lanotte" en ook de nota aan de ministerraad van 27 juni 2005 houdende het benoemingsvoorstel is door de eerste minister én de vice-eerste minister ondertekend. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de eerste minister, bevoegd om de nieuwe voorzitter voor te dragen, geen notie had van de kandidatuur van de verzoeker. Dit volstaat om te doen besluiten dat de verzoeker in aanmerking kwam om te worden benoemd tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven.

Voorts voert de verwerende partij aan dat ingevolge het uitzonderlijk karakter van de te begeven functie, geen vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten diende te gebeuren. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de bewering van de verwerende partij dat te dezen geen vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten diende te gebeuren, verband houdt met het onderzoek van de grond van de zaak. Bovendien toont de verwerende partij niet aan waarom de vaststelling dat te dezen geen vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten diende te gebeuren, de verzoeker zijn belang bij het onderhavige beroep zou ontnemen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

3.1. In een vierde middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 3 en 4 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Hij stelt onder meer dat het bestreden besluit gemotiveerd is met de volgende stijlformule: “Gelet op zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties”.

Dat het een stijlformule betreft, blijkt volgens hem uit het feit dat het koninklijk besluit van 18 november 1998 houdende de benoeming van de heer Bart Massart tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven alsook het ontwerp van koninklijk besluit waarmee die benoeming verlengd werd tot 30 juni 2005 op identieke wijze gemotiveerd zijn.

De verzoeker stelt dat men uit de motivering van het besluit zou kunnen afleiden dat de titels en verdiensten en het beroepsverleden van de heren Massart en De Smet quasi identiek zijn, wat volgens hem eerder onwaarschijnlijk lijkt en niet wordt aangetoond.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit zowel refereert aan artikel 31, § 5, van de wet van 21 maart 1991 als aan de ervaring van de heer De Smet als sociaal bemiddelaar door te stellen dat deze wordt benoemd: “Gelet op zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties”. Zij betoogt dat die motivering een weliswaar kernachtige doch voldoende weergave van de realiteit is en te dezen kan volstaan in het licht van de wet, daar de benoeming naar keuze niet gepaard moest gaan met een openbare oproep, maar de Koning intern een lid van het federale ambtenarenkorps en meer bepaald van het korps van sociaal bemiddelaars heeft benoemd.

De verwerende partij betoogt dat te dezen uit de motivering geen vergelijking moest blijken van de titels en verdiensten van de kandidaten en dat het volstond dat het opgegeven motief voor de keuze van de gegadigde juist en rechtsgeldig is.

De verwerende partij stelt dat, gelet op de hoedanigheid van de heer Marc De Smet als ambtenaar - sociaal bemiddelaar, het in het bestreden besluit aangehaalde motief dat verwijst naar zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties, dan ook juist is, rechtsgeldig en pertinent.

Beoordeling

3.3.1. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan het besluit ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met het besluit te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om het besluit 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 het hem aanbelangende besluit zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is het besluit met een annulatieberoep te bestrijden.

3.3.2. Luidens artikel 31, § 5, van de wet van 21 maart 1991 wordt de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven gekozen omwille van zijn bijzondere bevoegdheden aangaande sociale relaties.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de motivering van de benoeming van de heer de Smet in die functie bestaat uit een verwijzing naar die

bepaling en uit de volgende vermelding: “gelet op zijn jarenlange ervaring en de waargenomen verantwoordelijkheden in de sociale sector, in het bijzonder aangaande sociale relaties”.

De motivering van een benoeming naar keuze zonder voorafgaande oproep tot kandidaten moet niet doen blijken van een vergelijking van de titels en verdiensten van de benoemde met die van andere personen. Wel is vereist dat de aangehaalde motieven precies zijn en behoorlijk werden beoordeeld.

De motivering van het bestreden besluit bestaat er slechts in dat de voorwaarde bepaald in voormeld artikel 31, § 5, om benoemd te kunnen worden in de betrokken functie wordt hernomen in andere bewoordingen. De motieven bevatten geen enkel concreet gegeven waaruit de “bijzondere bevoegdheden aangaande sociale relaties” van de heer De Smet blijkt.

Bovendien blijkt uit het koninklijk besluit van 23 januari 1996 houdende de benoeming van de heer Bart Massart tot voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven en uit het koninklijk besluit van 18 november 1998 tot verlenging van diens benoeming dat deze besluiten op een identieke wijze gemotiveerd waren als het bestreden besluit.

Bijgevolg voert de verzoeker terecht aan dat de motivering van het bestreden besluit bestaat uit een stijlformule.

Dergelijke stijlformule is geen afdoende motivering in de zin van voornoemde wet van 29 juli 1991.

3.3.3. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 24 augustus 2005 tot benoeming van Marc De Smet als voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

met bijstand van

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**