RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Ve KAMER

A R R E S T

nr. 213.827 van 14 juni 2011
in de zaak A. 181.055/V-1733

In zake: 1. Marc CLAERHOUT
2. VZW NATIONAAL SYNDICAAT VAN HET POLITIE- EN VEILIGHEIDSPERSONEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carine Flamend
kantoor houdend te 1860 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 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

Jean-Pierre DONNAY-WOUTERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Benoît Cambier
kantoor houdend te 1180 Brussel
Winston Churchilllaan 253
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 februari 2007, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 14 november 2006 waarbij Jean-Pierre Donnay-Wouters met ingang van 13 maart 2006 wordt benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Jean-Pierre Donnay-Wouters heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 mei 2007. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 maart 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carine Flamend, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Leen De Vuyst, die loco advocaat David D'Hooghe verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Benoît Cambier en Fabien Hans, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een andersluidend 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. Eerste verzoeker is commissaris van politie bij de federale politie.

3.2. Tweede verzoekende partij is een representatieve vakorganisatie in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

3.3. Bij koninklijk besluit van 4 april 2003 houdende de aanstelling in de graad van hoofdcommissaris van politie bij de federale politie wordt commissaris van politie bij de federale politie Jean-Pierre Donnay-Wouters, aangewezen als verbindingsofficier in de eenheid Antistroperij van de afdeling Natuur en Wouden van het Waalse Gewest en daartoe gedetacheerd van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken voor een opdracht van algemeen belang naar het ministerie van het Waals Gewest, met ingang van 12 maart 2003 aangesteld in de graad van hoofdcommissaris van politie bij de federale politie.

In de aanhef van dit koninklijk besluit wordt als rechtsgrond 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 : Wet Geïntegreerde Politiedienst) en naar 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 ook : het koninklijk besluit van 31 oktober 2000).

3.4. Bij het thans bestreden koninklijk besluit van 14 november 2006 wordt diezelfde Jean-Pierre Donnay-Wouters, tussenkomende partij, met ingang van 13 maart 2006 benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie.

In de aanhef van dit koninklijk besluit wordt opnieuw verwezen naar de artikelen 121 en 247 van de Wet Geïntegreerde Politiedienst en de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000. Tevens wordt melding gemaakt van het voormeld koninklijk besluit van 4 april 2003, alsook van "het gegeven dat de heer Jean-Pierre Donnay-Wouters reeds meer dan drie jaar, tot ieders tevredenheid en positief geëvalueerd, het ambt van verbindingsofficier voor de politiediensten en de operationele leiding in de schoot van de Anti-stroperij eenheid van de Afdeling Natuur en Wouden van het Waalse Gewest welke leidde tot de aanstelling in de graad van hoofdcommissaris bij de federale politie, uitoefent".

Het Bulletin van het Personeel van 15 december 2006 maakt deze benoeming bekend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. De ontvankelijkheid van het beroep, ingesteld door Marc Claerhout

Exceptie

4. Verzoeker erkent in het inleidend verzoekschrift als "een feit" dat hijzelf niet over het voorgeschreven directiebrevet beschikkend, "op dit ogenblik niet voldoet -en ook niet kan voldoen- aan de voorwaarden om tot hoofdcommissaris benoemd te worden". Hij herinnert evenwel aan de rechtspraak van de Raad van State die het belang van zo een verzoeker aanvaardt, indien hij kan aantonen dat ook de wél benoemde concurrent de benoemingsvoorwaarden niet vervult, omdat in zulk geval de verzoeker na de gevorderde vernietiging in de gelegenheid wordt gesteld om aan de bedoelde vereisten te voldoen.

Voorts zet verzoeker met betrekking tot zijn belang uiteen dat het aangevochten besluit ernstig zijn kansen hypothekeert om zo snel mogelijk tot hoofdcommissaris benoemd te kunnen worden, indien andere commissarissen die

hoegenaamd niet de voorwaarden vervullen waaraan hij zal moeten voldoen, alle beschikbare plaatsen op die manier invullen. Hij meent ook dat het aantal commissarissen dat wordt toegelaten tot de opleiding voor het directiebrevet in functie zal staan van het aantal nodige hoofdcommissarissen.

5. Verwerende partij en tussenkomende partij werpen op dat de gevraagde nietigverklaring er niet toe kan leiden dat het totaal aantal vacante betrekkingen van hoofdcommissaris wijzigt. Verzoeker heeft het aanstellingsbesluit van tussenkomende partij tot hoofdcommissaris van 4 april 2003 immers niet bestreden, zodat dit definitief is geworden. De eventuele vernietiging van het benoemingsbesluit zou dit aanstellingsbesluit overeind laten en bijgevolg niet ertoe leiden dat een betrekking vacant komt.

Meer nog, zo wijst tussenkomende partij erop, de door haar ingenomen betrekking is toegewezen aan de Franse taalrol terwijl verzoeker behoort tot de Nederlandse taalrol. Zij leidt hieruit af dat verzoeker er geen belang bij heeft om de vernietiging van haar benoeming te vorderen omdat hij geen roeping heeft voor betrekkingen die toekomen aan de Franse taalrol. Het belang dat verzoeker doet gelden valt samen met het algemeen belang.

6. Verzoeker antwoordt niet op het door tussenkomende partij opgeworpen concrete ontvankelijkheidsbezwaar dat met betrekking tot de taalrol aan hem is tegengeworpen, evenmin weerlegt hij dat de vernietiging van de benoeming van tussenkomende partij haar aanstelling onverlet zou laten en niet tot een vacature kan leiden. Verzoeker herinnert in de memorie van wederantwoord enkel aan het arrest nr. 132.070 van 7 juni 2004 waarbij de Raad van State de nietigverklaring uitspreekt van het op 19 juli 1999 bekendgemaakt besluit van het algemeen commando van de Rijkswacht waarbij hij werd gemuteerd naar de functie van directeur bij de hoofddirectie van de Telematica. Volgens verzoeker is tot op vandaag niet gezorgd voor de uitvoering van dit arrest en verkeert hij in de grootste onzekerheid, maar “hoe dan ook” kan niet worden aanvaard dat ande-

re commissarissen zonder dat daartoe enige rechtsgrond bestaat als hoofdcommissaris worden benoemd.

Beoordeling

7. 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, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 4 november 2000, bepaalt onder meer :

> "Art. 12. - De minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie bepalen gezamenlijk de modaliteiten van eerste aanstelling tot andere betrekkingen van de federale politie. Gaat het om een betrekking die gepaard gaat met een mandaat dan is de aanstelling slechts vijf jaar geldig.
> Art. 13. - De politieambtenaar bekleed met een graad van officier, aangesteld met toepassing van dit besluit in een betrekking waarvoor een graad van hoger officier vereist is, wordt benoemd in de graad van hoger officier na afloop van het derde jaar dat hij deze betrekking uitoefent, indien hij een gunstige evaluatie kreeg."

Het ministerieel besluit tot uitvoering van voornoemd artikel 12 is vervolgens genomen op 16 januari 2001 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 januari 2001.

8. Het wordt niet betwist dat, sedert de politiehervorming, de federale politiediensten onder de toepassing vallen van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna : de bestuurstaalwet) en de betrekkingen bij de federale politie ingedeeld zijn volgens taalkaders.

De wetgever heeft met artikel 116 van de programmawet van 30 december 2001 de overgangsbepalingen van de Wet Geïntegreerde Politiedienst gewijzigd door de invoeging van een artikel 246*bis* waarbij uitdrukkelijk gesteld wordt dat de aanwijzingen bij de centrale diensten van de federale politie

en bij de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie tot 31 december 2002 mogen gebeuren zonder dat voorafgaandelijk een taalkader vastgesteld is. Deze bepaling vertolkt de wil van de wetgever om een van de bestuurstaalwet afwijkende overgangsperiode in te lassen, die even uitdrukkelijk op 31 december 2002 afliep.

Elke benoeming in een betrekking bij de federale politie valt bijgevolg vanaf dan onder de toepassing van de bestuurstaalwet en een betrekking die wordt uitgeoefend bij de centrale diensten van de federale politie is bijgevolg onderworpen aan een toewijzing aan het Franstalig of het Nederlandstalig taalkader.

Op het ogenblik van de thans bestreden beslissing behoren de hoofdcommissarissen van federale politie samen met de ambten van diensthoofd blijkens het koninklijk besluit van 5 maart 2004 tot vaststelling van de taaltrappen van de federale politie en van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, met het oog op de toepassing van artikel 43*ter* van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, tot de derde taaltrap. De betrekkingen van de centrale diensten worden over het Nederlandse en het Franse taalkader verdeeld, vervolgens, bij het koninklijk besluit van 5 maart 2004 tot vaststelling van de taalkaders van de taaltrappen van de federale politie en van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

9. Tussenkomende partij verklaart, en de stukken van het administratief dossier spreken haar niet tegen, ingeschreven te zijn op de Franse taalrol.

Verzoeker weerlegt niet dat de betrekking waarin tussenkomende partij benoemd is behoort tot het Frans taalkader.

10. De voornaamste betrachting van iemand die, zoals verzoeker, voor de Raad van State de rechtshandeling aanvecht waardoor niet hij maar een

concurrent wordt benoemd, is door de nietigverklaring ervan te verkrijgen dat die betrekking opnieuw open verklaard wordt en dat hij aldus de kans krijgt om zelf, in plaats van degene wiens benoeming nietig verklaard is, in die betrekking te worden benoemd en om ze daadwerkelijk waar te nemen.

Kon verzoeker zelf geen kandidaat zijn voor de bestreden benoeming omdat hij niet voldeed aan een bepaalde benoemingsvoorwaarde, dan wordt aangenomen dat hem dit niet mag worden tegengeworpen ingeval ook de benoemde kandidaat niet aan die voorwaarde voldeed en dus evenmin aanspraak kon maken op de benoeming.

Dit sluit evenwel niet uit dat verzoeker nog steeds moet beantwoorden aan de overige ontvankelijkheidsvoorwaarden, inzonderheid wat het vereiste belang betreft. Het enkele feit, tot de federale politie te behoren en ooit een promotie te ambiëren, volstaat daartoe niet.

11. Het belang waarvan verzoeker krachtens artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet doen blijken dient minstens ook voorhanden te zijn op het tijdstip van het indienen van het annulatieberoep. Dit veronderstelt dat verzoeker, abstractie makend van de voorwaarde om over een directiebrevet te beschikken, ten tijde van het bestreden besluit in de beoogde betrekking benoemd kon worden. Welnu, verzoeker, die behoort tot de Nederlandse taalrol, heeft geen roeping voor een betrekking waarvan hij niet bestrijdt dat ze op het Franstalig kader vacant was.

Aangezien verzoeker hoe dan ook niet zelf in de bedoelde betrekking benoemd kon worden, rijst de vraag of hij bij een vernietiging van de bestreden benoeming een ander belang kan doen gelden. De Raad van State moet bij het beantwoorden van die vraag acht slaan op hetgeen verzoeker daaromtrent aanvoert, aangezien het aan een verzoeker behoort zijn belang aan te tonen.

Verzoeker doet gelden dat "alle beschikbare plaatsen op die manier riskeren te worden ingenomen" en dat minder gegadigden toegelaten zouden worden tot de opleiding voor het directiebrevet, omdat dit in functie zou staan van het aantal nodige hoofdcommissarissen. Evenwel, zolang enkel beschikbare plaatsen in het Franse kader "op die manier" worden ingenomen, moet worden herinnerd aan wat zo-even over verzoekers belang is opgemerkt. Of de zienswijze van verzoeker correct is hoeft derhalve niet onderzocht te worden, want zelfs als ze voor het debat wordt aangenomen, dan nog heeft de benoeming van tussenkomende partij ten hoogste een weerslag op het aantal te brevetteren kandidaten voor een benoeming in het Franstalige taalkader. Blijkens artikel 11 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 tot bepaling van het directiebrevet dat vereist is voor de bevordering tot de graad van hoofdcommissaris van politie hangt de selectie van de kandidaten voor de opleiding af van "de overeenkomstig artikel 3 per taalrol bepaalde behoeften". De gevorderde nietigverklaring brengt verzoekers toekomstige bevorderingskansen dan ook in dat opzicht geen stap naderbij, want de eventuele quota voor de toelating voor de opleiding kunnen hoe dan ook slechts per taalrol nuttig bestaan. Wat hij in deze omstandigheden doet gelden als belang is enkel een belang bij het gegrond horen verklaren van een middel, wat niet het vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang uitmaakt.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het belang dat verzoeker doet gelden niet toereikend is. De exceptie is in zoverre gegrond.

B. De ontvankelijkheid van het beroep, ingesteld door de vzw Nationaal Syndicaat van het Politie- en Veiligheidspersoneel

Exceptie

13. Zowel verwerende partij als tussenkomende partij betwisten dat tweede verzoekende partij beschikt over het vereiste belang of de vereiste hoedanigheid om de bestreden benoemingsbeslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

14.1. Reeds in het inleidend verzoekschrift wijst verzoekster erop een representatieve vakorganisatie te zijn in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, en opgericht te zijn als vereniging zonder winstoogmerk. Haar maatschappelijk doel is in artikel 3 van haar statuten aldus beschreven:

> "De vereniging heeft tot doel
> 1. het realiseren, het bevorderen en het ontplooien van activiteiten die, rechtstreeks of onrechtstreeks, gericht zijn op de creatie, de vrijwaring en de bestendige verbetering van de beroeps-, de materiële, sociale en morele toestand van zijn leden;
> 2. activiteiten ontplooien om het personeel van de politie- en veiligheidsdiensten, van alle kaders te valoriseren;
> 3. het tot stand brengen van betrekkingen met gelijkaardige verenigingen in België en in andere landen, zonder daarbij, op enige wijze zijn eigenheid of autonomie in het gedrang te brengen.
>
> Om haar doelstellingen te bereiken kan de vereniging ondermeer
> 1. stappen doen, in het collectief of persoonlijk belang van zijn leden, bij de overheden die gewoonlijk beslissingen nemen alsmede bij hen die gevoelig zijn aan de bevordering van onze belangen;
> 2. informatievergaderingen, vormingsinitiatieven en stages organiseren, evenals alle activiteiten die zijn werking kunnen bevorderen;
> 3. alle maatregelen nemen die nodig zijn om de statuten en de belangen van het personeel te verdedigen en te verbeteren;
> 4. alle initiatieven aanmoedigen, ondersteunen of ontwikkelen die de sociale, financiële en materiële belangen van de leden en/of de vereniging kunnen verbeteren.
>
> De vereniging kan ter uitvoering van wat hierboven bepaald is, ondermeer alle eigendommen of zakelijke rechten verwerven, in huur nemen, verhuren, personeel aanwerven, rechtsgeldige overeenkomsten sluiten, fondsen inzamelen, kortom alle activiteiten uitoefenen of laten uitoefenen die dit doel kunnen bevorderen. Zij kan in die zin ook, doch slechts op bijkomstige wijze, handelsdaden stellen, enkel voor zover de opbrengst hiervan besteed wordt aan het doel waarvoor zij werd opgericht."

Volgens verzoekster schaden de "bestreden bepalingen" de belangen van haar leden, wat automatisch tot gevolg heeft dat de belangen die de vereniging tot doel heeft te verdedigen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt.

14.2. In de memorie van wederantwoord acht verzoekster het evident dat een beroepsorganisatie niet zomaar kan aanvaarden dat bepaalde personen worden benoemd, zonder dat zij aan de wettelijke benoemingsvoorwaarden voldoen en zonder dat ook maar de minste rechtsgrond voorhanden is, terwijl andere personen -waaronder heel wat van haar leden- die wel aan de voorwaarden voldoen, in de kou blijven staan.

14.3. Ook in haar laatste memorie luidt het dat zij niet kan aanvaarden dat personen in "spookambten" worden aangewezen en er daarna in worden benoemd zonder dat er enige rechtsgrond voorhanden is terwijl andere personen waaronder leden van haar vereniging op dergelijke benoemingen geen aanspraak kunnen maken.

14.4. Op de terechtzitting herneemt en resumeert verzoekster haar argumentatie omtrent haar belang als vakorganisatie om in rechte op te komen tegen de bestreden beslissing.

Beoordeling

15. Verzoekster, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, beroept zich erop een belangengroepering te zijn die is opgericht ter verdediging van de beroepsbelangen van haar leden.

De bestreden bestuurshandeling stelt de rechtstoestand vast van een welbepaalde ambtenaar en benadeelt dan ook in de eerste plaats individualiseerbare ambtenaren die zich door deze beslissing persoonlijk achteruit gesteld kunnen voelen. Het zijn dezen die de hoedanigheid hebben om desgewenst voor hun belangen in rechte op te komen. In zoverre verzoekster optreedt ter verdediging van de zuiver individuele belangen van één of meer van haar leden, is het haar als belangenvereniging evenwel niet toegestaan -bij gebreke aan een wettelijke bepaling die haar uitdrukkelijk machtigt om in een dergelijk geval op te tre-

den- zich in de plaats te stellen van haar leden bij het in rechte aanvechten van een individuele akte zoals die thans voorligt.

In zoverre een betrokken belangenvereniging zoals verzoekster beoogt zich te beroepen op het collectief belang van de groep die zij wordt geacht te vertegenwoordigen, kan haar toegestaan worden om ter verdediging van dit belang op te komen tegen reglementaire besluiten die haar groep nadelig treffen. Evenwel is er in beginsel geen voldoende rechtstreeks verband tussen dat collectief belang en de individuele beslissing die een welbepaalde benoeming inhoudt. Verzoekster vergist zich door uit de individualiseerbare schade die sommigen van haar leden mogelijk kunnen lijden, automatisch en zonder enige concretisering aan te nemen dat ook haar collectief belang in het gedrang wordt gebracht en daarop een vorderingsrecht te steunen. Verzoekster overtuigt aldus niet dat er te dezen reden is om af te wijken van voornoemd beginsel. Het collectief belang waarop verzoekster zich beroept is een onvoldoende rechtstreeks belang en volstaat dan ook niet om voor de Raad van State tegen een dergelijke beslissing op te komen.

16. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

3. De kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euros, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 juni 2011, door de Raad van State, Ve kamer, samengesteld uit:

Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Jacques Jaumotte,	staatsraad,

bijgestaan door

Wim Geurts,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Wim Geurts **Paul Lemmens**