

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.652 van 15 juli 2011
in de zaak A. 195.578/IX-6734**

In zake : Stefan SOMERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Philippe Leroy en Dirk Vanheule
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Béatrice ANDRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Lindemans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 15 december 2009 waarbij Béatrice
Andries wordt benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk
arrondissement Oudenaarde en van de impliciete weigering om de verzoeker in dat
ambt te benoemen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 mei 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeker en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2011.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Vanheule, die verschijnt voor de verzoeker, advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Aube Wirtgen, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Met een bericht in het Belgisch Staatsblad van 22 april 2009 wordt een betrekking van gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde vacant verklaard.

3.2. Voor die betrekking stellen zich 14 personen kandidaat, onder wie de verzoeker, Stefan Somers, en de tussenkomende partij, Béatrice Andries.

3.3. Op 8 juni 2009 vraagt de minister van Justitie overeenkomstig artikel 512, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek om het advies van de raad van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders van het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde (hierna: de arrondissementskamer), van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Gent en van de procureur des Konings te Oudenaarde.

Op 16 juli 2009 brengen de procureur des Konings en de procureur-generaal voor de beide kandidaten een gunstig advies uit.

3.4.1. De arrondissementskamer heeft voor haar advies, opgemaakt op 25 juni 2009, een eigen systeem gehanteerd waaraan de titels en de verdiensten van de kandidaten worden beoordeeld. Zij heeft de kandidaten beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

“De Raad heeft zich bij de beoordeling gebaseerd op de hierna vermelde criteria en puntentoedeling

1. nazicht van het dossier waaruit blijkt dat de voormelde postulant voldoet aan alle benoemingsvoorwaarden en de noodzakelijke documenten tijdig aan ondergetekende syndicus heeft bezorgd per aangetekende zending tegen ontvangstbewijs.

De kandidaat heeft de volle leeftijd van 25 jaar bereikt, is houder van het diploma van doctor of licentiaat in de rechten of het gelijkwaardig getuigschrift van kandidaat-gerechtsdeurwaarder afgeleverd door de bevoegde instantie, in het bezit is van een geldig getuigschrift van goed zedelijk gedrag en de voorziene stage heeft doorlopen.

2. ancienniteit

- De Raad is van oordeel dat er geen onderscheid meer is tussen kandidaten met meer dan negen jaar ervaring, onze ervaring leert ons dat dit zelfs in bepaalde gevallen omgekeerd werkt.

3. bekwaamheden en vaardigheden (puntentoekenning van 0 tot 20 punten) gebaseerd op de adviezen van de gerechtsdeurwaarders waar de postulanten werkzaam zijn of waren, geviseerd door de syndicus voor wat betreft de eventuele tuchtstraffen. Als dit advies is bijgevoegd dan valt het op dat elke kandidaat door zijn werkgever wordt beschouwd als de beste kandidaat die er in het vlaamse land aanwezig is, geen enkele negatieve of zelfs kritische opmerking is ook maar ergens terug te vinden, zodat de Raad van oordeel is dat hieromtrent geen onderscheid te maken is tussen de onderscheiden kandidaten, zodat elke kandidaat met een overgemaakt advies alle 20 punten krijgt toebedeeld.

4. tuchtstraffen
aangezien bij nazien van de dossiers is gebleken dat geen enkele postulant een tuchtstraf heeft opgelopen, acht de Raad het niet nodig de criteria te vermelden welke in voorkomend geval wel zouden zijn toegepast.

- | | | | |
|--|---|-----|----------|
| 5. andere activiteiten en elementen gerelateerd aan het ambt | | | |
| 1. permanente vorming, bijwonen van congressen en colloquia | 0 | tot | 2 punten |
| 2. bijkomende juridisch gerelateerde opleidingen | 0 | tot | 2 punten |
| 3. publicaties boeken artikels ivm recht en beroep | 0 | tot | 2 punten |
| 4. geven van voordrachten ivm beroep en recht | 0 | tot | 2 punten |

- | | |
|--|----------------|
| 5. actief in beroepsverenigingen | 0 tot 2 punten |
| 6. andere nuttige ervaring of activiteiten | 0 tot 2 punten |

6. gesprek met de Raad: (puntentoekening van 0 tot 10 punten)
 elke postulant werd per brief en e-mail uitgenodigd op een gesprek met de leden van de Raad, waarbij werd medegedeeld dat ondermeer het navolgende aan bod zou komen:
- de werkelijke motivatie en gedrevenheid om het ambt van gerechtsdeurwaarder op te nemen in de standplaats Geraardsbergen.
 - de capaciteit om volledig zelfstandig een kantoor te starten en uit te bouwen.
 - de actuele kennis van de kandidaat van zowel de theorie als de praktijk betreffende het ambt van gerechtsdeurwaarder, alsmede alle nieuwe richtlijnen en besluiten van de Nationale Kamer der Gerechtsdeurwaarders.”

3.4.2. De concrete toetsing van de verzoeker en van de tussenkomende partij aan de vermelde criteria geeft volgend resultaat:

a. voor de verzoeker:

“Aangezien Stefan Somers werd gehomologeerd op 20.03.1999 en aldus 10 jaar en 3 maanden globale ervaring heeft, alsmede 1.877 dagen effectieve plaatsvervanging in arrondissement Oudenaarde

- | | |
|--|-----------|
| 1. benoemingsvoorwaarden: voldaan voor alle kandidaten | |
| 2. ancienniteit: | |
| a. globale ervaring | 10 punten |
| b. vervanging in arr. Oudenaarde | 9 punten |
| 3. adviezen | 20 punten |
| 4. cfr. Supra : idem voor alle kandidaten | |
| 5. andere activiteiten | |
| 1. permanente vorming | 1 punt |
| 2. opleidingen | 1 punt |
| 3. publicaties | 1 punt |
| 4. voordrachten | 1 punt |
| 5. beroepsverenigingen | |
| 6. andere ervaring | |
| 6. gesprek met de Raad | 9 punten |

de kandidaat om benoemd te worden tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde behaalde een totaal van 52 punten.

De Raad geeft volgens navermeld schema advies

meer dan 46 punten	zeer uitmuntend
van 41 tot 45 punten	uitmuntend
van 30 tot 40 punten	zeer gunstig
minder dan 30 punten	gunstig

hierdoor krijgt kandidaat Stefan Somers

het advies zeer uitmuntend.”

b. voor de tussenkomende partij:

“Aangezien Béatrice Andries werd gehomologeerd op 20.08.1992 en aldus 16 jaar en 10 maanden globale ervaring heeft, alsmede 1.015 dagen effectieve plaatsvervanging in arrondissement Oudenaarde

1. benoemingsvoorwaarden: voldaan voor alle kandidaten
2. ancienniteit:
 - a. globale ervaring 10 punten
 - b. vervanging in arr. Oudenaarde 7 punten
3. adviezen 20 punten
4. cfr. Supra : idem voor alle kandidaten
5. andere activiteiten
 1. permanente vorming 1 punt
 2. opleidingen 1 punt
 3. publicaties
 4. voordrachten
 5. beroepsverenigingen
 6. andere ervaring
6. gesprek met de Raad 5 punten

de kandidaat om benoemd te worden tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde behaalde een totaal van 44 punten.

De Raad geeft volgens navermeld schema advies

meer dan 46 punten	zeer uitmuntend
van 41 tot 45 punten	uitmuntend
van 30 tot 40 punten	zeer gunstig
minder dan 30 punten	gunstig

hierdoor krijgt kandidaat Béatrice Andries

het advies uitmuntend.”

3.4.3. De tussenkomende partij maakt bij aangetekende brief van 14 juli 2009 bezwaar. Onder meer formuleert ze kritiek op het verloop van het gesprek. Ze merkt ook op dat er geen motivering wordt gegeven bij de punten toegekend voor het gesprek en vraagt om de punten van de andere kandidaten mede te delen.

De arrondissementskamer ajusteert de periode van anciënniteit naar 24 jaar en 3 maanden, maar gaat voor het overige niet in op de kritiek.

3.5. Op grond van het aan de minister van Justitie overgemaakt dossier wordt een rangschikking van de kandidaten opgemaakt. Het bestuur hanteert daarvoor het stramien vastgelegd in de omzendbrief nr. 116 van 7 april 2008 betreffende de adviesprocedure bij de benoeming van gerechtsdeurwaarders (hierna: de omzendbrief nr. 116), met dien verstande evenwel dat het advies van de arrondissementskamer herleid wordt tot 30 punten in plaats van 50 op een totaal van 80 punten in plaats van 100. Voor die puntentoekenning worden de resultaten van de kandidaten in de rubriek “adviezen” en “gesprek met de raad” samengeteld.

In de puntentabel heeft de verzoeker een eindscore van 49 punten, terwijl de tussenkomende partij een eindscore behaalt van 52 punten.

3.6. Bij koninklijk besluit van 15 december 2009 wordt de tussenkomende partij benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde. Dit besluit bevat de volgende motieven:

“Gelet op het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid op de artikelen 510, 515, tweede lid en 555quater;

Overwegende dat het ambt van gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 april 2009, vacant is sedert 21 oktober 2009;

Overwegende dat veertien kandidaten aepostuleerd hebben voor het vacante ambt;

Overwegende dat de door de wet voorziene adviezen werden gevraagd op 8 juni 2009;

Overwegende dat aan de Syndicus van de arrondissementskamer van gerechtsdeurwaarders van Oudenaarde bovendien werd gevraagd om zijn advies uit te brengen verwijzend naar de ministeriële omzendbrief nr.116, dd. 7 april 2008 betreffende de adviesprocedure bij de benoemingen van gerechtsdeurwaarders;

Overwegende dat alle adviezen werden uitgebracht;

Overwegende dat vanuit een bezorgdheid om goed bestuur er moet tegemoet gekomen worden aan een maximale objectivering en aan een afdoende motivering van de besluitvorming; dat hiertoe niet alleen de adviesprocedure werd gestandaardiseerd maar eveneens aan de kandidaten werd gevraagd een standaard CV te gebruiken;

Overwegende dat op die manier de door de kandidaten ter beschikking gestelde informatie kan worden vergeleken en de verdiensten kunnen worden afgewogen;

Overwegende dat de Raad van de arrondissementskamer van gerechtsdeurwaarders van Oudenaarde echter voor een eigen manier van puntenbedeling heeft gekozen, gebaseerd op 6 criteria, waarbij de criteria anciënniteit, plaatsvervangingen en andere activiteiten gerelateerd aan het ambt ook worden opgenomen zodat er een dubbeltelling tot stand komt;

Overwegende dat de criteria die tot dubbeltellingen leiden dus moeten worden geweerd waardoor de puntentelling van de Raad van de arrondissementskamer wordt herleid tot dertig punten en dat deze punten worden toegekend op basis van het door de kandidaten ingevulde standaard CV, de door de bevoegde gerechtsdeurwaarders ingevulde formulieren ‘gemotiveerd advies’ en het advies van de raad;

Overwegende dat inzake anciënniteit de globale ervaring, de ervaring in het gerechtelijk arrondissement van de vacature, de ervaring in de stad of gemeente waarin de vacature gelegen is, de ervaring in het vacante kantoor zelf en het totaal aantal plaatsvervangingen in aanmerking komen voor de weging;

Overwegende dat bovendien verworven kennis, opleidingen, activiteiten gerelateerd aan het ambt, en andere nuttige ervaring een meerwaarde kan betekenen voor de uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder;

Overwegende dat uit de vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten aan de hand van de criteria gesteund op de circulaire van 16 april 2008 blijkt dat er drie kandidaten zijn die het best gerangschikt zijn op louter mathematische benadering, te weten in alfabetische volgorde: mevr. Andries Béatrice, de heer De Meyer Bart en de heer Somers Stefan;

Overwegende dat inzake anciënniteit mevr. Andries Béatrice veruit de beste score haalt, gevolgd door de heren Somers Stefan, Matthys Marino en De Meyer Bart;

Overwegende dat mevr. Andries Béatrice en de heer De Meyer Bart de enige kandidaten zijn die enige ervaring hebben in het vacante kantoor en in de gemeente, waardoor ze zich positief onderscheiden van de andere kandidaten;

Overwegende dat drie kandidaten met name mevr. Andries Béatrice en de heren Somers Stefan en De Meyer Bart, volgens de louter mathematische score, nauw op elkaar aansluiten doch dat bij de ontleding van de puntenbedeling van de arrondissementsraad vastgesteld wordt dat aan de kandidaten Somers Stefan en De Meyer Bart een hogere quoteringscoëfficiënt wordt toegekend voor het gesprek; dat uit de toelichting van de arrondissementskamer echter niet in concreto wordt aangegeven waarop het onderscheid voor bepaalde kwalificaties is gestoeld:

Overwegende dat mevr. Andries Béatrice, op basis van haar maximum score van twintig punten van de van de raad van de arrondissementskamer met betrekking tot haar bekwaamheden en vaardigheden, van de beste score van alle kandidaten inzake anciënniteit en beroepservaring alsmede van haar inzet en activiteiten binnen en buiten het beroep van gerechtsdeurwaarder, bijgevolg een score behaalde van tweeënvijftig punten op tachtig en aldus de best gerangschikte kandidaat is;

Overwegende dat betrokkene aan alle wettelijke benoemingsvoorwaarden voldoet;

Overwegende dat de adviezen van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Gent en de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Oudenaarde gunstig zijn omtrent de voorgedragen kandidaat;

Overwegende dat op grond van de vergelijking van alle vooropgestelde elementen inzake adviesvorming en beroepservaring mevr. Andries Béatrice als de meest geschikte kandidaat dient te worden weerhouden voor het ambt van gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde;”

Dit is het bestreden besluit.

3.7. Bij ministerieel besluit van 17 december 2009 is bepaald dat het kantoor van de tussenkomende partij wordt gevestigd te Geraardsbergen.

IV. Het beroep tegen de impliciete weigering om de verzoeker te benoemen

4. Behalve indien een teleurgestelde kandidaat kan aantonen dat in hoofde van de overheid een rechtsplicht bestaat om hem te benoemen, kan een afzonderlijk beroep tegen de impliciete weigering om die kandidaat te benoemen

in beginsel niet tot een ruimer herstel leiden dan het herstel dat voortvloeit uit de vernietiging van de beslissing waarbij een concurrent is benoemd. De bewijslast ter zake rust op de verzoeker.

Noch uit de ter zake geldende wetgeving, noch uit de door de verzoeker aangevoerde middelen blijkt evenwel dat ter zake een dergelijke rechtsplicht zou bestaan. In beginsel heeft de verzoeker dan ook geen belang bij het beroep gericht tegen de impliciete weigering om hem tot gerechtsdeurwaarder te benoemen.

Weliswaar kunnen er uitzonderlijk omstandigheden zijn die met zich brengen dat een verzoeker wel belang heeft bij het bestrijden van de impliciete beslissing om hem niet te bevorderen. De verzoeker voert echter geen dergelijke omstandigheden aan. Uit het dossier blijkt ook niet dat dergelijke omstandigheden te dezen voorhanden zijn.

Het beroep is, wat de impliciete weigering om de verzoeker te benoemen, niet ontvankelijk.

V. Onderzoek van het tweede en vierde onderdeel van het tweede middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoeker voert de schending aan van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het patere legem-beginsel en van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel:

- doordat het bestreden besluit voorbijgaat aan het advies van de arrondissementskamer waarin de verzoeker als meest geschikte kandidaat naar voren kwam op grond van een inhoudelijke beoordeling van de kwaliteiten van de kandidaten en de minister geen overtuigende argumenten aanwijst die hem toelieten af te wijken van het advies, dat hem voor de inhoudelijke kwaliteiten 29 punten toekende tegen 25 voor de tussenkomende partij; het feit van meer

ervaring te hebben in Geraardsbergen of in het kantoor van de vacature betreft het objectief presteren van werk maar laat niet toe de kwaliteiten te meten. Dergelijk kwantitatief criterium kan niet zonder het zorgvuldigheidsbeginsel te schenden en een advies over de kwaliteiten opzij te schuiven;

- doordat de kandidaten door de minister worden onderscheiden op grond van niet-pertinente criteria, met name door de kwantitatieve evaluatie van de ervaring in een bepaalde gemeente en in een bepaald kantoor en inzake de plaatsvervangings te laten primeren op de kwalitatieve evaluatie van de arrondissementskamer; bovendien berusten die criteria op toevalligheden die, in tegenstelling tot de ervaring in het arrondissement en de globale ervaring, niet relevant zijn voor de benoeming van een gerechtsdeurwaarder die in het gehele arrondissement opereert en niet gebonden is aan een bepaald kantoor; het doorslaggevend belang dat aan het criterium “anciënniteit/beroepservaring” wordt gegeven leidt tot de benoeming van de kandidaat die kwalitatief niet de sterkste is, zeker wanneer als te dezen de ervaring in het kantoor dagtekent uit een periode dat het kantoor nog niet in Geraardsbergen gevestigd was; door de criteria “globale ervaring” en “plaatsvervangingen”, dat verbonden is met een praktijk en dus besloten is in de globale ervaring, toch naast elkaar te gebruiken maakt de verwerende partij zich schuldig aan een dubbeltelling.

6. De verwerende partij antwoordt dat het precies getuigt van zorgvuldig gedrag dat geen rekening wordt gehouden met de punten die door de arrondissementskamer toegekend werden met betrekking tot rubrieken die ook zijn opgenomen in de puntentabel die gebruikt wordt door de FOD Justitie. In de puntentabel die het bestuur gehanteerd heeft wordt wel degelijk rekening gehouden met het advies van de arrondissementskamer voor zover dit advies betrekking had op de criteria waarvan de verwerende partij de beoordeling heeft toevertrouwd aan de arrondissementskamer. De verwerende partij beschikt trouwens over de bevoegdheid om al dan niet rekening te houden met een advies; de enige vereiste is dat zij de reden opgeeft waarom zij afwijkt van dit advies en dit is in casu gebeurd. De beoordeling van kennis en vaardigheden werd in de puntentabel opgenomen en de criteria omtrent de ervaring in de gemeente en in het vacante kantoor werden

niet gehanteerd om het kwalitatief advies van de arrondissementskamer opzij te schuiven.

De verwerende partij betoogt voorts dat zij niet inziet hoe of in welke mate de objectieve vergelijking van de kandidaten geschonden zou kunnen zijn doordat rekening wordt gehouden met de ervaring van een bepaalde kandidaat in het kantoor waarin het ambt is opengevallen. Indien de Raad van State in een bepaalde zaak tot het besluit gekomen is dat het criterium “ervaring in het gerechtelijk arrondissement” niet als pertinent kan worden beschouwd in zoverre dat dit criterium aangewend wordt om bepaalde kandidaten op voorhand uit te sluiten van een doorgedreven onderzoek naar de aanspraken en verdiensten, dan blijkt dat in die zaak de ervaring gebruikt werd om een soort voorselectie door te voeren. In deze zaak daarentegen is rekening gehouden met de voormelde criteria bij de beslissing een kandidaat al dan niet te benoemen, en daardoor wordt het gelijkheidsbeginsel helemaal niet geschonden. Zij kon in de voorliggende zaak eigenlijk niet anders dan een deel van het advies en de quotering van de arrondissementskamer buiten beschouwing laten.

7. Volgens de tussenkommende partij zijn de ingewonnen adviezen niet bindend en mag de benoemende overheid ervan afwijken. Hier wordt verantwoord waarom afgeweken wordt van de omzendbrief nr. 116. Het kwalitatief advies wordt niet terzijde geschoven, er is bij de puntentoekenning alleen geen rekening gehouden met rubrieken die leidden tot dubbeltellingen, wat getuigt van zorgvuldig handelen. De ervaring in de gemeente en in het kantoor houden verband met de te begeven functie en zijn relevant voor de continuïteit in de dienstverlening. Er moet overigens enige terughoudendheid aan de dag gelegd worden bij de beoordeling van de kennis en vaardigheden door de arrondissementskamer, aangezien de lagere score van de tussenkommende partij te wijten is aan haar lager puntenaantal op het gesprek, waarbij de arrondissementskamer een negatieve houding aannam; haar kritiek op dat gesprek is overigens door de arrondissementskamer verworpen met de eenvoudige vermelding dat er “geen bijkomende fundamentele opmerkingen werden

gemaakt”. Aangezien de punten voor het gesprek niet werden gemotiveerd en haar opmerkingen niet werden beantwoord heeft het er alle schijn van dat het gesprek gewoon diende om de verzoeker het hoogste aantal punten toe te kennen.

De tussenkomende partij wijst vervolgens op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State op de beoordeling van het bestuur. Er zou enkel kunnen vernietigd worden indien vastgesteld wordt dat het bestuur de grotere aanspraken van de verzoeker terzijde geschoven zou hebben op grond van criteria die kennelijk geen verband houden met de betrekking of die kennelijk geen groter belang kunnen hebben dan deze waarop de verzoekende partij beter scoort. Dit is hier niet het geval: de aangehouden beoordelingscriteria zijn allen relevant; er is rekening gehouden met alle mogelijke ervaringen die werden opgedaan en de vergelijking is gebeurd met eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel. Eigenlijk beperkt de verzoeker zich tot opportunistiekritiek, maar die kan niet tot een vernietiging leiden.

8. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoeker nog dat het niet opgaat, voor het berekenen van de ervaring, te verwijzen naar de benoeming van een notaris omdat die benoeming gebeurt in een bepaalde standplaats en het kantoor in dergelijk geval een waarde krijgt bij overlating. Hij herhaalt dat de ervaring binnen een kantoor geen relevant gegeven kan zijn voor de benoeming van een gerechtsdeurwaarder en dat in ieder geval rekening gehouden moet worden met het feit dat de ervaring van de tussenkomende partij opgedaan is toen het kantoor nog niet in Geraardsbergen gevestigd was. Hij voegt daar nog aan toe dat het criterium van de ervaring in een gemeente en een kantoor in aanmerking mag genomen worden wanneer twee kandidaten inzake bekwaamheid en attitude gelijk scoren, maar dat het geen criterium mag zijn om de kandidaten inhoudelijk van elkaar te onderscheiden, aangezien dat ertoe leidt dat de plaats van de tewerkstelling gaat primeren op de inhoud.

9. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat de arrondissementskamer een eigen puntentelling gehanteerd heeft om de kandidaten

onderling te beoordelen en dat de minister, om dubbeltellingen te voorkomen, dat advies gereduceerd heeft. Zij herhaalt ook dat de criteria “ervaring in de gemeente” en “ervaring in het kantoor” wel degelijk relevant zijn en dat de objectiviteit erbij gebaat is dat alle criteria een gelijk aantal punten verkrijgen.

In haar laatste memorie wijst de tussenkomende partij harerzijds nogmaals op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State terzake van de vergelijking van de kandidaturen. Niets belette de verwerende partij rekening te houden met de ervaring van de tussenkomende partij in de stad Geraardsbergen en in het kantoor, want het betreft criteria die verband houden met de functie en dus relevant zijn voor de vergelijking van de kandidaten. Zelfs indien, bij weglating van die criteria, de verzoeker een voorsprong zou behalen, dan volgt daaruit nog niet dat de verwerende partij tekort gekomen is aan haar verplichting om de kandidaturen te onderzoeken op basis van objectieve, redelijke en pertinente criteria en met eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, aangezien uit het besluit blijkt dat zulks gebeurd is.

Beoordeling

10. De verzoeker voert in essentie aan enerzijds dat de verwerende partij geen deugdelijke reden aanhaalt om de kwalitatieve beoordeling, uitgevoerd door de arrondissementskamer, terzijde te schuiven en anderzijds dat de verwerende partij zich voor de vergelijking niet relevant kon steunen op de criteria inzake de anciënniteit en de beroepservaring, zoals zij die te dezen toegepast heeft.

11. De arrondissementskamer heeft de kwalitatieve beoordeling van de beroepsbekwaamheid van de kandidaturen doorgevoerd enerzijds op grond van de adviezen van de gerechtsdeurwaarders bij wie de kandidaten actief geweest zijn en die geredigeerd werden volgens het stramien van de omzendbrief nr. 116 en anderzijds op grond van het gesprek met de kandidaten. De adviezen van de gerechtsdeurwaarders leidden de arrondissementskamer tot het besluit dat zowel de verzoeker als de tussenkomende partij de maximumscore verdienden.

Het gesprek daarentegen -tweede pijler van het globaal advies van de arrondissementskamer- resulteerde in een 9 op 10 voor de verzoeker en een 5 op 10 voor de tussenkomen partij. Wat dat betreft maakt de verwerende partij de vaststelling dat deze score niet concreet verantwoord werd. De Raad van State maakt dezelfde vaststelling; de minister heeft aldus terecht besloten dat de hogere waardering van de verzoeker niet deugdelijk onderbouwd werd.

12. De verwerende partij heeft dan, voor de beoordeling van de niet-inhoudelijke aspecten voor de vergelijking van de kandidaten, toepassing gemaakt van de omzendbrief nr. 116 en de beoordeling van de arrondissementskamer terzijde gelaten.

13. De verwijzing, door de verwerende partij, naar de omzendbrief nr. 116, noodzaakt vooreerst een onderzoek naar het karakter van dat rondschrjven, aangezien een omzendbrief met reglementair karakter geen plaats heeft in het Belgisch normenbestel. Een beslissing die op dergelijke omzendbrief steunt heeft geen deugdelijke rechtsgrond. Richtlijnen, die uitgevaardigd worden als een beleidslijn en uiteenzetten op welke wijze het bestuur zich in concrete dossiers in de regel zal gedragen, maken daarentegen de individuele beslissingen die ernaar verwijzen niet onregelmatig, op voorwaarde dan weer dat zij niet als een dwingend voorschrift en zonder oog voor de concrete gegevens van het dossier, in de zaak betrokken zijn. Dergelijke omzendbrieven bevorderen het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dienen aldus de rechtszekerheid, aangezien zij de bestuurde een zicht geven op de wijze waarop het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid zal uitoefenen.

14. Met de omzendbrief nr. 116 van 7 april 2008 betreffende de adviesprocedure bij de benoeming van gerechtsdeurwaarders, heeft de minister van Justitie de Nationale Kamer van gerechtsdeurwaarders en de Arrondissementskamers van gerechtsdeurwaarders erop gewezen dat er nood is aan een geobjectiveerd systeem om de titels en de verdiensten van de kandidaten te vergelijken en dat hij daarom de procedure voor het indienen van de kandidaturen

en voor de adviesverlening wenste te standaardiseren. Hij “beveelt dan aan” de volgende “nieuwe werkwijze” te volgen: de kandidaten voegen een standaard curriculum vitae bij hun kandidatuur evenals een “gemotiveerd advies” van de verschillende vroegere en huidige werkgevers waarin de kandidaten beoordeeld worden wat betreft verschillende aspecten van hun “bekwaamheid” en hun “vaardigheden”; op basis van die stukken wordt aan de arrondissementskamer gevraagd een “globaal advies” op te stellen waarin zij de verschillende aspecten van de bekwaamheid en de vaardigheid van de kandidaat beoordeelt, waardeert op een voorgeschreven cijfertabel en daaraan een “eindconclusie, gemotiveerd door objectieve overwegingen” verbindt. Op grond van het aldus samengesteld dossier en op basis van “een aantal thans vastgestelde objectieve criteria” maakt de FOD Justitie “een algemene quoterings per kandidaat” die omgezet wordt in een rangschikking. Van het curriculum vitae, het gemotiveerd advies en het globaal advies wordt een model bijgevoegd; omtrent de opdracht van de FOD Justitie en van de minister vermeldt de omzendbrief nr. 116:

“Eens de bevoegde dienst van de FOD Justitie alle stukken heeft ontvangen, zal mijn administratie een dossier opstellen. Er zal hierbij gebruik gemaakt worden van een aantal objectieve criteria,

- Ten eerste zal er worden rekening gehouden met de anciënniteit/beroepservaring. Hierbij wordt volgend onderscheid gemaakt:
 - Globale ervaring
 - Ervaring in het arrondissement van de vacature
 - Ervaring in de stad/gemeente
 - Ervaring in het vacante kantoor
 - PlaatsvervangingenDeze eerste groep van criteria staat op 40 punten.
- Ten tweede zal worden gekeken naar het advies en de verschillende criteria die men kan terugvinden in het 'globale advies' van de Raad van de arrondissementskamer. Deze tweede groep van criteria staat op 50 punten.
- Ten derde zal er rekening worden gehouden met andere activiteiten en elementen gerelateerd aan het ambt. Deze derde groep van criteria staat op 10 punten.

Eens alle punten zijn toegekend zal men komen tot een objectieve rangschikking.

Bij mijn uiteindelijke voordracht aan de Koning voor de benoeming van een kandidaat zal ik mij aldus laten leiden door deze rangschikking, de adviezen en door de elementen uit het dossier, dat aldus op gelijkvormige wijze kan worden samengesteld.

U kan in bijlage het schema van de criteria en de weging vinden.

Indien de hierboven beschreven procedure door alle betrokken partijen op een correcte manier wordt opgevolgd, zal de benoemingsprocedure van de gerechtsdeurwaarders in de toekomst op een snelle, efficiënte en transparante wijze kunnen gebeuren.”

15. De omzendbrief nr. 116 is gesteld als een aanbeveling aan de arrondissementskamers om hun advies te stroomlijnen en aldus een betere vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten mogelijk te maken. Hij bevat daarnaast ook een instructie aan het bestuur dat voor de minister een rangschikking van de kandidaten moet opmaken. De minister acht zich niet gebonden door de rangschikking; hij zal een voordracht formuleren met inachtneming van de rangschikking, de adviezen en de gestroomlijnde gegevens die uit het dossier blijken.

De omzendbrief, zoals hij uitgevaardigd is, is dus te kwalificeren als een beleidslijn die de minister zal hanteren bij de beoordeling van individuele benoemingsdossiers en bevat geen dwingende bepalingen voor iemand buiten het bestuur. Hij stelt de minister niet vrij van het evalueren van de titels en verdiensten van de kandidaten, bindt hem ook niet aan vooropgestelde normen en hij verhindert de arrondissementskamer ook niet in haar advies de gegevens te betrekken die zij dienstig acht.

Uit het bestreden besluit of uit de voorgebrachte dossiers blijkt voorts ook niet dat, in dit concreet geval, de minister de omzendbrief als ware het een reglementair besluit in zijn beoordeling betrokken heeft of aan de kandidaten of de arrondissementskamer opgedrongen heeft.

Een en ander doet besluiten dat de omzendbrief niet als een reglement maar als een loutere beleidslijn in de totstandkoming van het bestreden

besluit betrokken is. Het bestreden besluit vindt er geen rechtsgrond in. In die zin is de vraag naar de wettigheid van de omzendbrief, omdat hij in het rechtsverkeer als een reglementair besluit zou gelden, voor deze zaak niet relevant en is er ook geen reden om de zaak naar de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te verwijzen.

16. De verzoeker verzet zich ertegen dat de minister bij de vaststelling van de rangschikking van de kandidaten rekening gehouden heeft met de ervaring die de kandidaten opgedaan hebben in de gemeente en in het vacante kantoor, omdat dit volgens hem irrelevante criteria zijn, temeer daar de ervaring in het kantoor dagtekent van een periode waarin het vacante kantoor nog niet in Geraardsbergen gevestigd was. Hij vindt ook dat aan het criterium “anciënniteit/beroepservaring” een doorslaggevend belang wordt gehecht die de beoordeling van de inhoudelijke bekwaamheid overheerst.

17. In de omzendbrief nr. 116 verduidelijkt de minister de wijze waarop hij de anciënniteit/beroepservaring, waaraan hij 40 punten verbindt, zal beoordelen als volgt:

CRITERIA	WEGING	COMMENTAAR
1. ANCIENNITEIT/ BEROEPSERVARING	40	Per ervaring van 5 jaar en per rubriek met goed gevolg wordt 2 punten toegekend: dus per blok van 1 tot 5, 5 tot 10, 10 tot 15 en meer dan 15 jaar, geeft dit 2 tot 8 punten.
a) Globale ervaring	2 tot 8	
b) Ervaring in het arrondissement van de vacature	2 tot 8	
c) Ervaring in de stad/gemeente	2 tot 8	
d) Ervaring in het vacante kanoor	2 tot 8	
e) Plaatsvervangingen	2 tot 8	
		In totaal kan je van 10 (2x5) tot 40 (8x5) behalen. Dit moet uit het CV en de adviezen blijken. Principe is dat nuttige ervaring doorweegt.

Het gaat in deze rubriek dus om een zuiver mathematische berekening van de duur van de tewerkstelling, zonder inhoudelijke beoordeling van het gepresteerde werk. Voor die inhoudelijke beoordeling verlaat de circulaire zich op het globaal advies van de arrondissementskamer, dat in de regel een score

heeft van 40 punten, maar te dezen wegens de specifieke handelwijze gevolgd door de arrondissemenskamer, herleid is tot 30 punten.

18. In dit geval heeft de minister de regel van de omzendbrief nr. 116 op alle kandidaten toegepast. Hij komt aldus voor de tussenkomen de partij en de verzoeker tot de volgende uitslag:

1a: globale ervaring: 25 jaar = 8 punten voor de tussenkomen de partij tegenover 12 jaar = 6 punten voor de verzoeker

1b: ervaring in het arrondissement: 5 jaar = 4 tegenover 8 jaar = 4

1c: ervaring in de gemeente: 1 jaar = 2 tegenover 0 jaar

1d: ervaring in vacante kantoor: 1 jaar = 2 tegenover 0 jaar

1e: plaatsvervanging (per maand): 21 jaar = 8 tegenover 10 jaar = 6.

Opgeteld resulteert dit in een resultaat van 24 punten op 40 voor de tussenkomen de partij en 16 punten op 40 voor de verzoeker. Dat resultaat heeft de rangschikking bepaald.

19. De verzoeker merkt op dat aan het beoordelingscriterium “anciënniteit/beroepservaring” een waarde is gehecht die de inhoudelijke beoordeling overschaduw t.

Die stelling wordt voor dit geval bijgeval len: Het beoordelingscriterium bevat immers in geen van zijn onderdelen een inhoudelijke waardering, maar reflecteert enkel de duur van de opgedane ervaring. De 40 punten die voor deze loutere duur van de ervaring worden toegekend zijn kennelijk onevenredig in verhouding tot de 30 punten die aan de inhoudelijke waardering worden voorbehouden.

20. De verzoeker verzet zich voorts tegen het in aanmerking nemen van de criteria “ervaring in de gemeente” en “ervaring in het kantoor” bij het toekennen van de punten voor het beoordelingscriterium van de beroepservaring.

21. Het beroep van de gerechtsdeurwaarder wordt uitgeoefend binnen een bepaald gerechtelijk arrondissement. Overeenkomstig artikel 513, eerste en derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek oefent de gerechtsdeurwaarder zijn ambt uit en mag hij zijn ambt slechts uitoefenen in het arrondissement waarin hij benoemd is. Krachtens artikel 513, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt hem ook een gemeente aangewezen waarin hij kantoor moet houden, maar dat kan op zijn verzoek naar een andere gemeente van hetzelfde arrondissement overgedragen worden. Het toezicht op de uitoefening van het beroep wordt ook uitgeoefend door de in het gerechtelijk arrondissement opererende arrondissementskamer.

22. Die bepalingen tonen aan dat het beroep van gerechtsdeurwaarder door de wetgever op het niveau van het gerechtelijk arrondissement geregeld is. Het in aanmerking nemen van een periode van beroepservaring in het arrondissement waar de vacature zich voordoet is derhalve volstrekt verantwoord om de algemene ervaring in het ambt van gerechtsdeurwaarder, beter te duiden in het licht van de concreet te begeven betrekking; het ligt immers voor de hand dat de inhoud van het werk en de wijze van werken kan verschillen naargelang het arrondissement. Gedacht wordt daarbij aan de toepassing van procedures die in een bepaald arrondissement meer dan in andere aan de orde zijn, aan de kennis van de plaatselijke reglementen en onderrichtingen, aan de gebruiken in de omgang met collega's, met de gerechtelijke instanties en met de rechtsonderhorigen en dies meer. Het is dan ook niet onredelijk om, naast de periode van "globale ervaring", ook rekening te houden met de periode waarin de kandidaat ervaring heeft opgedaan in het arrondissement en hem voor die meerwaarde bijkomend punten toe te kennen.

23. Zo algemeen als het gesteld is, is het voor de Raad van State dan weer niet duidelijk welke meerwaarde de "ervaring in de gemeente" kan bieden bovenop de ervaring in het arrondissement. Een gerechtsdeurwaarder opereert immers in alle gemeenten van een arrondissement. De omstandigheid dat de gerechtsdeurwaarder zijn kantoor in een bepaalde gemeente moet houden -maar

dat op vraag van de betrokkene kan gewijzigd worden- is voor die beoordeling ook niet relevant, omdat de toewijzing van een kantoor aan een nieuw benoemde niet noodzakelijk moet gebeuren in de gemeente van de vacature en de minister ter zake een discretionaire bevoegdheid bezit, zodat hij kan beslissen dat het algemeen belang vereist dat het kantoor in een andere gemeente dan die van het opengevallen ambt zal gevestigd worden. Het is kennelijk onredelijk om de periode van ervaring in de gemeente zonder meer -met name zonder aanwijzing van zeer bijzondere omstandigheden die aan een ervaring in een welbepaalde gemeente een meerwaarde verlenen- als een supplementair voordeel te honoreren en bepaalde kandidaten aldus zonder deugdelijke verantwoording toe te laten hun puntenaantal, verkregen voor hun ervaring in het arrondissement als supplement bij de globale ervaring, te verdubbelen.

24. De “ervaring in het vacante kantoor” biedt de meerwaarde van de bekendheid met de organisatie en werking van een bepaald kantoor en leidt misschien tot een spoedige efficiënte werking, maar dit is -los van de vaststelling dat de benoeming niet gebeurt in een welbepaald kantoor- geen meerwaarde betreffende de eigenlijke dienstverlening aan de gemeenschap, die bij de onderlinge afweging van de bekwaamheden nochtans voorop moet staan. Gewis gaat het om een criterium dat een bonus kan opleveren of zelfs een voorrang kan genereren wanneer de kandidaten voor de benoeming op de overige vergelijkingspunten gelijkwaardig zijn, maar op zich heeft het geen waarde in het kader van de te verrichten benoeming.

25. De perioden van ervaring in de gemeente en in het kantoor geven op zich en in het algemeen geen meerwaarde aan de globale ervaring en de ervaring in het arrondissement. Ten onrechte worden zij door de verwerende partij dan ook betrokken bij de initiële vaststelling, van de rangschikking van de kandidaten op grond van objectieve criteria. Het is ook kennelijk onredelijk om die criteria één na één afzonderlijk te waarderen en de behaalde punten te totaliseren, omdat daarmee de criteria van de duur van de globale ervaring in het ambt en de

daarbij aansluitende meerwaarde, volgend uit de ervaring in het arrondissement, ontwaard worden, terwijl zij nochtans voorop moeten staan in de beoordeling.

De voormelde criteria, toegepast zoals de omzendbrief nr. 116 het voorziet, kunnen niet leiden tot een regelmatige rangschikking van de kandidaten. Door die rangschikking als grondslag te nemen voor het bestreden besluit, heeft de minister de kandidaten ongelijk behandeld en het motiveringsbeginsel geschonden.

26. Het aangevoerd middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 15 december 2009 waarbij Béatrice Andries wordt benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Oudenaarde.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juli 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche