

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 219.920 van 25 juni 2012  
in de zaak A. 197.846/IX-6955**

In zake: Jan DE BRUYNE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Matthias Storme  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Verenigingstraat 28  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van  
Buitenlandse Zaken  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Patrik De Maeyer  
kantoor houdend te 1160 Brussel  
Tedescolaan 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2010, strekt tot de  
nietigverklaring van:
- het koninklijk besluit van 25 juni 2010 waarbij Marc Mullie wordt geaccrediteerd  
als ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië, met standplaats te  
Kuala Lumpur;
  - “de informele weigering om verzoeker op te nemen in de Diplomatieke  
Beweging 2010 die hem mondeling ter kennis werd gebracht en samenhangt met  
het Koninklijk Besluit van 25 juni 2010”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 211.779 van 3 maart 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

Bij arrest nr. 217.224 van 16 januari 2012 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Auditeur Melissa Celis heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 juni 2012.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Storme, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Patrik De Maeyer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 217.224 van 16 januari 2012.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

4. In het voormelde tussenarrest heeft de Raad van State de exceptie verworpen die door de verwerende partij in haar memorie van antwoord was opgeworpen betreffende de niet-aanvechtbaarheid van de beide bestreden beslissingen, alsook de exceptie die door de auditeur-verslaggeefster ambtshalve in haar verslag over de zaak was opgeworpen betreffende het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker voor zover zijn beroep gericht is tegen de tweede bestreden beslissing.

5. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag werpt de verwerende partij nog op dat er “veranderde omstandigheden” zijn die alsnog een weerslag hebben op het belang van de verzoeker bij zijn beroep tegen zowel de eerste als de tweede bestreden beslissing.

Zij betoogt dat zij heeft beslist om de verzoeker op te nemen in de diplomatieke beweging 2012. Ter staving voegt zij een ontwerp van proces-verbaal bij van de vergadering van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst (hierna: FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 10 februari 2012 waaruit volgens haar blijkt dat de kandidatuur van de verzoeker voor de functie van posthoofd te Brazzaville werd besproken en goedgekeurd. De uitvoering van deze beslissing, zo stelt zij, zal worden “geconcretiseerd” in september 2012. Aangezien de verzoeker zijn belang bij het beroep heeft toegeschreven aan de reputatieschade die hij lijdt ingevolge de bestreden beslissingen en aan het verlies van een laatste mogelijkheid op een volwaardige benoeming als ambassadeur voor een periode van drie tot vier jaren, moet volgens de verwerende partij, gelet op de opname van de verzoeker in de diplomatieke beweging 2012 en de beslissing om hem te affecteren als posthoofd te Brazzaville, worden besloten dat de verzoeker geen actueel belang meer heeft bij het bestrijden van de ter discussie staande beslissingen.

*Beoordeling van de laatstgenoemde exceptie*

6. Blijkens het door de verwerende partij bij haar laatste memorie gevoegde “ontwerp proces-verbaal van de zitting van 10 februari 2012” van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt de verzoeker in het kader van de diplomatieke beweging 2012 voorgesteld om te worden aangewezen voor de functie van posthoofd te Brazzaville. Luidens dit proces-verbaal, dat inmiddels definitief is geworden, heeft niemand zich kandidaat gesteld voor deze post.

Het voormelde voorstel doet evenwel geen afbreuk aan verzoekers belang bij de nietigverklaring van de beslissingen die het voorwerp uitmaken van het voorliggende beroep. De omstandigheid dat de verzoeker wordt opgenomen in de diplomatieke beweging 2012 en zou worden aangewezen voor de functie van posthoofd te Brazzaville, waarvoor hij zich overigens klaarblijkelijk geen kandidaat heeft gesteld, staat er niet aan in de weg dat de verzoeker het rechtens vereiste belang behoudt bij een vernietiging van de tweede bestreden beslissing die hem heeft verhinderd deel te nemen aan de diplomatieke beweging 2010 en van de eerste bestreden beslissing die in het kader van deze beweging een andere kandidaat heeft aangesteld in de functie van ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië, waarvoor de verzoeker zich ook kandidaat had gesteld maar niet in aanmerking werd genomen. Zoals de Raad van State reeds heeft overwogen in het tussenarrest nr. 217.224 van 16 januari 2012, zal de verwerende partij immers na een vernietigingsarrest een nieuwe beslissing dienen te nemen over verzoekers deelname aan de diplomatieke beweging 2010 en diens kandidatuur voor de post in Maleisië. Daarbij zal zij rekening dienen te houden met de in aanmerking genomen vernietigingsgrond en is het niet uitgesloten dat zij dan tot een andere beoordeling komt van verzoekers kandidaatstelling. Aldus zou de verzoeker alsnog een aanstelling in de geambieerde functie in Maleisië kunnen verkrijgen.

De exceptie is derhalve niet gegrond.

## *V. Onderzoek van het eerste middel*

### *Standpunt van de partijen*

7. De verzoeker voert in het middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel.

De verzoeker betoogt dat de weigering om hem op te nemen in de diplomatieke beweging 2010, dewelke hem werd meegedeeld zonder enige nadere verduidelijking, niet is gemotiveerd.

Hij stelt voorts dat ook de bestreden benoeming van Marc Mullie als ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië niet is gemotiveerd. Er wordt immers geen enkele reden opgegeven op grond waarvan deze beslissing werd genomen. Geen enkel element stelt de verzoeker in staat om op te komen tegen deze benoeming of maakt het de rechter mogelijk om de legaliteit ervan te controleren. Ook al zou de Koning te dezen over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken, dringt de motiveringsplicht zich des te meer op als een waarborg tegen willekeur. Uit de motivering moet blijken dat de overheid tot haar beslissing is gekomen op grond van een objectieve vergelijking van de titels en verdiensten van de diverse kandidaten aan de hand van wettige beoordelingscriteria die voor iedere kandidaat dezelfde moeten zijn.

De verzoeker wijst erop dat het advies van het directiecomité waaruit zou moeten blijken dat de voormelde vergelijking heeft plaatsgevonden, niet in de bestreden benoemingsbeslissing is opgenomen en dat er evenmin naar wordt verwezen. Bovendien is een loutere opgave van de toewijzing van bepaalde posten aan bepaalde personen geen motivering, zodat ook het advies van het directiecomité niet aan de motiveringsplicht voldoet.

8. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissingen niet formeel dienden te worden gemotiveerd, omdat het maatregelen van inwendige orde zijn die niet onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen vallen.

Voor zover de bestreden beslissingen toch als administratieve rechtshandelingen zouden worden beschouwd, laat de verwerende partij gelden dat voor de impliciete beslissing om de verzoeker niet op te nemen in de diplomatieke beweging 2010 wel degelijk afdoende motieven werden gegeven die door de verzoeker gekend zijn. Zij wijst in dit verband op het verslag van de vergadering van het directiecomité van 19 maart 2010 tijdens dewelke verzoekers kandidatuur onontvankelijk werd verklaard en dienvolgens niet in aanmerking werd genomen bij de toewijzing van de te begeben posten.

De verwerende partij besluit: “daar de kandidatuur van de [verzoeker] niet werd weerhouden in de eerste fase van het onderzoek door het Directiecomité en er derhalve geen koninklijk besluit ten aanzien van zijn persoon hoefde te worden opgesteld (er werd immers beslist hem bij het hoofdbestuur te houden), diende er uiteraard geen sprake te zijn van een formeel gemotiveerde beslissing ten aanzien van zijn persoon”.

9. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de verwerende partij sinds 2011 poogt om beslissingen zoals degene die thans worden bestreden, een schijn van motivering mee te geven, namelijk door aan de kandidaten zelf te vragen een motivering voor hun eventuele benoeming te bedenken die vervolgens kan worden overgenomen. Volgens de verzoeker wijst deze handelwijze erop dat de verwerende partij goed beseft dat dergelijke beslissingen moeten worden gemotiveerd.

De verzoeker herhaalt voorts dat de weigering om hem op te nemen in de diplomatieke beweging 2010, die hem mondeling ter kennis werd

gebracht, niet werd gemotiveerd, evenmin als de bestreden benoeming van Marc Mullie als ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië.

Met betrekking tot de verwijzing door de verwerende partij naar het proces-verbaal van de vergadering van het directiecomité van 19 maart 2010, merkt de verzoeker op dat dit proces-verbaal niet werd opgenomen in de bestreden beslissingen en deze beslissingen er ook niet naar verwijzen. De bewering van de verwerende partij dat hij de motieven van de bestreden beslissingen wel degelijk kende, is volgens de verzoeker volstrekt onjuist en door niets gestaafd. Bovendien zou zelfs het “welgekend” zijn van de motieven de verwerende partij niet hebben ontslagen van de formele motiveringsplicht die het de Raad van State mogelijk moet maken de motivering te toetsen.

De omstandigheid dat hij al in de eerste ronde van de bespreking gediskwalificeerd zou zijn geworden, ontsloeg de verwerende partij volgens de verzoeker er niet van de individuele beslissingen die uit die bespreking zijn voortgevloeid te motiveren. De verzoeker heeft immers een oproep gekregen voor kandidaatstelling en voldeed aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden, zodat hij als afgewezen kandidaat het recht heeft om de redenen waarom andere kandidaten boven hemzelf werden verkozen voor de posten van zijn voorkeur te laten toetsen door de Raad van State. Deze toetsing, zo besluit de verzoeker, is door het gebrek aan formele motivering onmogelijk gemaakt door de verwerende partij.

### *Beoordeling*

10. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing 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 de beslissing te maken moet hebben en dat ze

draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Deze formele motiveringsplicht is luidens artikel 1 van de voornoemde wet van toepassing op de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtgevolgen te hebben voor één of meerdere bestuursorganen of voor een ander bestuur.

Zoals de Raad van State heeft overwogen in het tussenarrest nr. 217.224 van 16 januari 2012 zijn in dit geval de bestreden beslissingen geen loutere maatregelen van inwendige orde, maar grievende beslissingen die de verzoeker raken in zijn statutaire rechten. Deze beslissingen vallen, in tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, dan ook onder het toepassingsgebied van de formele motiveringsplicht.

11. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voornoemde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing 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 beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Opdat dit doel van de formele motiveringswet zou worden bereikt, kan het niet volstaan dat de betrokkene pas kennis krijgt van de motieven die aan de beslissing ten grondslag liggen tijdens de annulatieprocedure die hij mede op grond van de schending van de formele motiveringsplicht bij de Raad van State tegen deze beslissing heeft ingesteld. De formele motiveringsplicht zou geheel worden uitgehold en de rechtsbescherming tegen de miskennis van deze verplichting zou wezenlijk in het gedrang komen, indien het bestuur de motieven

van zijn beslissing aan de adressaat van de beslissing slechts zou dienen voor te leggen, nadat deze laatste zich verplicht heeft gezien een annulatieberoep gesteund op het ontbreken van motieven, tegen die beslissing in te stellen bij de Raad van State.

12.               Betrokken op de tweede bestreden beslissing, met name de beslissing van de verwerende partij om de verzoeker niet toe te laten tot de diplomatieke beweging 2010 – beslissing die niet impliciet maar uitdrukkelijk besloten is in het proces-verbaal van de vergadering van het directiecomité van 19 maart 2010 en blijkens het verweer van de verwerende partij reeds definitief was –, moet worden vastgesteld dat uit niets blijkt dat de verzoeker langs enigerlei weg, vóór het instellen van het voorliggende beroep kennis heeft gekregen van de motieven die het directiecomité tot deze beslissing hebben gebracht. In zoverre is het doel van de formele motiveringswet ten aanzien van de verzoeker niet bereikt en dient deze wet geschonden te worden geacht.

De omstandigheid dat de verzoeker middels het in de voorliggende zaak door de verwerende partij neergelegde administratief dossier kennis heeft kunnen nemen van het proces-verbaal van het directiecomité van 19 maart 2010 en van de daarin in aanmerking genomen redenen om hem niet tot de diplomatieke beweging 2010 toe te laten, kan er weliswaar toe leiden dat een nietigverklaring van de tweede bestreden beslissing op grond van een schending van de formele motiveringsplicht, door de verwerende partij ook zou kunnen worden rechtgezet door een louter vormelijke ingreep en dienvolgens aan de verzoeker slechts een kortstondig en voorlopig voordeel zou kunnen opleveren, maar dit ontnemt de verzoeker niet het belang bij een nietigverklaring van de tweede bestreden beslissing op grond van dit middel. Ze biedt hem na rechtsherstel op zijn minst de mogelijkheid een nieuw verzoekschrift tot nietigverklaring van deze beslissing op te stellen en ditmaal met eerbiediging van de wapengelijkheid tussen de partijen aan de Raad van State voor te leggen.

Bovendien blijkt uit niets dat de verzoeker na de kennisneming van het proces-verbaal van het directiecomité van 19 maart 2010 en van de daarin vermelde redenen voor zijn niet-toelating tot de diplomatieke beweging 2010 uitdrukkelijk of impliciet afstand zou hebben gedaan van het middel betreffende de schending van de formele motiveringsplicht.

Het middel is in de hiervóór aangegeven mate gegrond en dient te leiden tot de nietigverklaring van de tweede bestreden beslissing.

13. De omstandigheid dat de beslissing van de verwerende partij om de verzoeker niet toe te laten tot de diplomatieke beweging 2010 in de hiervóór aangegeven mate onwettig is gebleken, tast bij gevolgtrekking evenzeer de wettigheid aan van de eerste bestreden beslissing waarbij Marc Mullie wordt geaccrediteerd als ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië. De verzoeker was immers eveneens kandidaat voor deze functie. Doordat de verzoeker onwettig de toegang tot de diplomatieke beweging 2010 is ontzegd, is zijn kandidaatstelling door de verwerende partij op een onwettige wijze buiten beschouwing gelaten bij het nemen van een beslissing over het toewijzen van deze functie aan een andere kandidaat.

Deze vaststelling volstaat om ook tot de nietigverklaring van de eerste bestreden beslissing te besluiten.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 maart 2010 waarbij Jan De Bruyne niet wordt toegelaten tot de diplomatieke beweging 2010, alsook het koninklijk besluit van 25 juni 2010 waarbij Marc Mullie wordt geaccrediteerd als ambassadeur en consul-generaal van België in Maleisië, met standplaats te Kuala Lumpur.**

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

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 juni 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| André Vandendriessche, | kamervoorzitter, |
| Daniël Moons,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Tiny Temmerman,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**André Vandendriessche**