

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.546 van 26 september 2014
in de zaak A. 212.392 /IX-8374**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoeker tot tussenkomst:

Luk JOLY
die woonplaats kiest te 3212 Pellenberg
Lostraat 235

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 5 mei 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 waarbij Luk Joly wordt benoemd tot voorzitter van het Milieuhandhavingscollege.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 27 mei 2014 heeft Luk Joly gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2014.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest 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. Verzoekster is bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 benoemd tot ondervoorzitter van het Milieuhandhavingscollege. Het betreft een mandaat van zes jaar, dat ingaat op 1 september 2009.

3.2. Ingevolge de vrijwillige ambtsneerlegging van de voorzitter van het Milieuhandhavingscollege wordt verzoekster met ingang van 1 september 2013 waarnemend voorzitter van dat college.

3.3. Op 25 november 2013 keurt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het selectiereglement goed voor de selectie van een nieuwe voorzitter van het Milieuhandhavingscollege “ter voleinding van het mandaat van [de vorige voorzitter]”.

Luidens dat selectiereglement verloopt de selectieprocedure als volgt:

- (1) een screening van het curriculum vitae: enkel de sollicitanten die aan de deelnemingsvoorwaarden voldoen, worden in aanmerking genomen voor het vervolg van de procedure;
- (2) een assessment: deze oefening beoogt de evaluatie van persoonsgebonden competenties;
- (3) de opmaak van een beleidsplan: dit plan zal tijdens een interview worden voorgesteld aan de selectiecommissie;
- (4) een interview met de selectiecommissie van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving: dit interview beoogt de evaluatie van het opgestelde beleidsplan, de competenties en de motivatie.

Op grond van deze elementen formuleert de selectiecommissie een advies aan de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, die vervolgens een voordracht doet aan de Vlaamse Regering.

Na vergelijking van de aangetoonde relevante ervaring en op advies van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, benoemt de Vlaamse Regering ten slotte de voorzitter.

3.4. Op 3 december 2013 volgt de bekendmaking van een oproep tot de kandidaten voor de functie van voorzitter van het Milieuhandhavingscollege in het Belgisch Staatsblad.

3.5. Verzoekster en Luk Joly, die effectieve bijzitter is in het Milieuhandhavingscollege, dienen respectievelijk op 6 en 9 december 2013 hun kandidatuur in.

3.6. Op 14 januari 2014 neemt Luk Joly deel aan het externe assessment. Luidens het rapport over het assessment resulteert de kwalitatieve situering van deze kandidaat ten aanzien van het vereiste competentieprofiel in het volgende advies:

- “- We beschouwen Luk Joly als geschikt voor de functie van Voorzitter Milieuhandhavingscollege.
- Hij komt in grote lijnen tegemoet aan de vooropgestelde competenties. Hij heeft in ieder geval een uitgesproken visie op het college. Hij kan dit vertalen naar regelgeving toe, heeft aandacht voor de klant binnen het kader van de mogelijkheden, handelt deontologisch, beslist overwogen en doordacht.
- Hij kan echter ook soms ongeduldig zijn en daardoor zaken gaan forceren of te weinig ruimte laten bij overleg en gesprekken.”

De “schaal” die daarbij is gehanteerd, vermeldt voor zes van de tien getoetste competenties de waardering ‘3’, dit wil zeggen: “Voldoende. De kandidaat beschikt over deze competentie, al blijven er nog ontwikkelingspunten over”. Voor drie getoetste competenties is de waardering ‘4’ toegekend, dit wil zeggen: “Goed. De kandidaat komt duidelijk tegemoet aan de betrokken competentie”. Voor één getoetste competentie is de waardering ‘5’ toegekend, dit wil zeggen: “Zeer goed. Is een sterk punt van de kandidaat in de betrokken functie”.

3.7. Op 21 januari 2014 neemt ook verzoekster deel aan het assessment. Luidens het rapport over het assessment resulteert de kwalitatieve situering van deze kandidaat ten aanzien van het vereiste competentieprofiel in het volgende advies:

- “- We beschouwen XXXX als geschikt voor de functie van Voorzitter Milieuhandhavingscollege.
- Zij komt o.i. ten volle tegemoet aan de vooropgestelde competenties. Ze heeft oog voor klanten en de efficiëntie van werken, beschikt over de

nodige samenwerkingsvaardigheden, kan een eigen visie ontwikkelen en deze vertalen in een concreet plan, ze geeft in functie hiervan richting aan haar medewerkers. Haar gedrevenheid en betrokkenheid geven haar kleur, maar leiden er soms toe dat zij zich soms vergaloppeert en zij haar snelheid van praten nog gaat verhogen. Anderzijds merken we dat zij deze elementen, als ze er zich op focust, grotendeels in toom kan houden.”

Voor drie van de tien getoetste competenties verkrijgt zij de waardering ‘4’; voor zeven van de getoetste competenties verkrijgt zij de waardering ‘5’.

3.8. Verzoekster en Luk Joly dienen respectievelijk op 28 en 29 januari 2014 hun beleidsplan in.

3.9. Op 20 februari 2014 heeft het interview plaats van verzoekster en van Luk Joly met de selectiecommissie van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving.

Er worden notulen van deze interviews opgemaakt, luidens dewelke de leden van de selectiecommissie geheim stemmen over de rangschikking van de kandidaten.

Het proces-verbaal van de stemming vermeldt als resultaat van de stemming dat verzoekster zeven punten verkrijgt en Luk Joly acht punten.

3.10. Op een onbekende datum formuleert de selectiecommissie haar advies, dat als volgt luidt:

“[...]

Op 20 februari 2014 interviewde het selectiecomité beide kandidaten. Het interview beoogde de evaluatie van het opgestelde beleidsplan, van de competenties, evenals van de motivatie.

Mevrouw XXXX heeft haar kandidatuurstelling en beleidsplan voornamelijk uitgetekend in functie van een kortdurend transitie management. Dit maakt dat het beleidsplan dominant focust op operationele korte termijn (beheer)doelstellingen en geen goed zicht voorhanden is ten aanzien van de bredere visie, missie en strategische doelstellingen.

Mevrouw XXXX heeft een sterke academisch achtergrond en hanteert een open en vlotte communicatiestijl. In haar denkwijze houdt mevrouw XXXX rekening met de ruimere context en redeneert ze op een kritische en zelfstandige wijze.

Uit het interview en uit het assessment blijkt dat mevrouw XXXX opteert voor een eerder participatief leiderschap waarbij in het delegeren rekening wordt gehouden met de interesses en kwaliteiten van de medewerkers. Onder meer het feit dat mevrouw XXXX veel oog heeft voor onderlinge bekommernissen en gevoeligheden binnen het Milieuhandhavingscollege wijst op haar empathisch vermogen. Zij gaat opzoek naar zo breed mogelijk gedragen oplossingen en hecht veel belang aan interne kennisoverdracht en het ter beschikking stellen van haar expertise.

De heer Luk Joly heeft daarentegen een duidelijkere resultaatgerichte visie heeft over de langere termijn toekomst van het Milieuhandhavingscollege, eerder dan de loutere transitievisie van de andere kandidaat. De heer Joly formuleerde aan de hand van zijn beleidsplan een strategische beschouwing ten aanzien van het Milieuhandhavingscollege – meer dan in het beleidsplan van de andere kandidaat – die het micro- en situationele niveau van operationele doelstellingen en het dagdagelijks beheer oversteeg. Zowel uit het extern assessment als uit het interview blijkt dat de heer Luk Joly kritisch en zelfstandig denkt, ook op het beleidsmatig niveau. In (de voorstelling van) zijn beleidsplan werd een helicoptervisie gehanteerd waarbij meer rekening werd gehouden met de interne als externe aspecten van het functioneren van het Milieuhandhavingscollege en tevens de uitdagingen waar het Milieuhandhavingscollege mee wordt geconfronteerd.

Daarnaast werd een niet-casuïstische benadering van de rol als voorzitter van het Milieuhandhavingscollege voorgesteld door de heer Joly. Hoewel uit het extern assessment bleek dat de andere kandidaat beter scoorde inzake de competenties ‘delegeren’ en ‘richting geven’, wijst het meer overtuigend, resultaatgericht en sereen optreden van de heer Joly op de zelfverzekerdheid van het voorzitten, het sterk leidinggeven, het efficiënt en duidelijk delegeren en het nemen van afgewogen beslissingen. De evenwichtige combinatie van mensen taakgerichte benadering van de heer Joly komt eveneens tot uiting in het feit dat hij medewerkers – gelet op het beperkt interveniëren – ruime verantwoordelijkheden en een sterke vorm van onafhankelijkheid geeft.

Daarnaast combineert de heer Joly een luistervermogen met de vaardigheid om zelf ideeën te lanceren en doortastend en ‘to the point’ te verdedigen zonder deze aan anderen op te dringen. De klantengerichte benaderingswijze van de heer Joly beperkt zich niet tot de organisatie-interne aspecten van het Milieuhandhavingscollege zoals bij de andere kandidaat, maar overschouwt tevens de externe facetten.

De heer Luk Joly functioneert tevens sinds juli 2013 als aanvullend raadslid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Desondanks het feit dat de andere kandidaat in het extern assessment beter scoorde betreffende de competentie ‘voortdurend verbeteren’, levert deze kennisvergaring en ervaring de heer Luk Joly – in het kader het toekomstige Vlaamse Bestuursrechtcollege – een goede basis om de samensmelting van het Milieuhandhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwisting vlot te laten verlopen.

De beleidsmatige achtergrond van de heer Joly, gecombineerd met een sterke technische en juridische ervaring en zijn resultaatgerichte aanpak, maakt dat hij de belangen van het Milieuhandhavingscollege als voorzitter op een beheerste en adequate wijze kan behartigen, maar tevens dat hij progressie kan leveren met betrekking tot de interne werking van het Milieuhandhavingscollege. Deze combinatie van eigenschappen maakt dat de heer Luk Joly als eerste wordt gerangschikt onder beide kandidaten voor de functie van voorzitter van het Milieuhandhavingscollege.

Het proces-verbaal van stemming en bovenstaande motivering geven aan dat de heer Luk Joly de best gerangschikte kandidaat is voor de functie van voorzitter van het Milieuhandhavingscollege. Het selectiecomité van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving wenst dan ook de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur te adviseren de heer Luk Joly te benoemen als voorzitter van het Milieuhandhavingscollege.

Bij de opmaak van dit advies werd rekening gehouden met:

- Kandidaatstelling (CV, toegevoegde stukken en motivatie)
- Resultaten assessment
- Beleidsplan
- Interview

De heer Luk Joly wordt als eerste gerangschikt.

Dit doet evenwel geen enkele afbreuk aan de prestaties en competenties van mevrouw XXXX die na het ontslag van de heer Jan Heyman, het voorzitterschap van het Milieuhandhavingscollege tijdelijk heeft waargenomen.
[...].”

3.11. Op 21 maart 2014 neemt de Vlaamse Regering, met verwijzing naar het advies van de selectiecommissie, het thans bestreden besluit waarbij Luk Joly tot voorzitter van het Milieuhandhavingscollege wordt benoemd.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Met een verzoekschrift van 27 mei 2014 heeft Luk Joly gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Hij heeft evenwel het recht dat hij voor de beoogde tussenkomst verschuldigd is krachtens artikel 70, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, niet binnen de door artikel 71 van datzelfde besluit voorgeschreven termijn gekweten.

Artikel 71, vierde lid, bepaalt dat dan “de proceshandeling waarop de kwijting betrekking heeft als niet verricht [wordt] beschouwd”.

Het verzoek van Luk Joly tot tussenkomst dient dan ook te worden verworpen.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van verzoekster

6. Verzoekster voert aan dat zij kennis heeft van de vroegere rechtspraak van de Raad van State waarin werd aangenomen dat een moreel nadeel in de regel wordt hersteld door de genoegdoening die een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing met zich meebrengt. Zij meent evenwel dat in haar geval de spoedeisendheid van haar vordering toch wordt verantwoord door bijzondere omstandigheden, namelijk “haar bijzondere positie binnen het Milieuhandhavingscollege van eerder beperkte omvang” en “de beperkte duur van het mandaat van Voorzitter van het Milieuhandhavingscollege”.

Zij licht toe dat het bestreden besluit zowel intern als extern als een desavouering kan worden beschouwd van het ambt van waarnemend voorzitter dat zij uitoefende.

De perceptie dat zij is opzijgezet, wordt volgens haar nog versterkt door de bijzonder beperkte duur van het bestreden (resterend) mandaat, dat eindigt op 31 oktober 2014, zoals blijkt uit de lezing van de artikelen 10, eerste lid, en 96 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ in samenhang met artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’. Aangezien de behandeling van haar beroep tot nietigverklaring waarschijnlijk langer zal duren dan het bestreden mandaat, bestaat volgens verzoekster het risico dat de uitspraak van de Raad van State te laat komt om het beoogde voordeel nog te kunnen realiseren en dat haar actueel belang in het gedrang komt. De schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zou, aldus verzoekster, onmiddellijk tot gevolg hebben dat zij het mandaat van waarnemend voorzitter terug kan uitoefenen en zij niet moet wachten op een nieuwe beslissing van de Vlaamse Regering.

Verzoekster wijst er ook op dat Luk Joly zijn mandaat met ingang van 15 april 2014 heeft opgenomen en dat zij al het mogelijke heeft gedaan om zo spoedig mogelijk met kennis van zaken een beroep in te stellen bij de Raad van State.

Verzoekster stelt voorts dat de vermoedelijke gevolgen van een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook voor het openbaar belang, geenszins dermate nadelig zijn dat ze op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen van de schorsing.

Beoordeling

7. Zoals *sub* 5 hiervóór in herinnering is gebracht, kan krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wettelijke bepaling is te lezen dat “[d]e spoedeisendheid zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

8. Verzoekster voert in essentie aan dat het bestreden besluit zowel intern als extern kan worden beschouwd als een desavouering van het door haar uitgeoefende mandaat van waarnemend voorzitter van het Milieuhandhavingscollege.

Het aldus aangevoerde nadeel is een louter moreel nadeel. Een dergelijk nadeel kan in beginsel geheel worden goedge maakt door een vernietigingsarrest en vergt geen spoedeisende behandeling van de zaak in kort geding.

Weliswaar wijst verzoekster erop dat in dit geval bijzondere omstandigheden gelden, namelijk enerzijds “haar bijzondere positie binnen het Milieuhandhavingscollege van eerder beperkte omvang” en anderzijds “de beperkte duur van het mandaat van Voorzitter van het Milieuhandhavingscollege”.

Voor zover verzoekster met “haar bijzondere situatie binnen het Milieuhandhavingscollege van eerder beperkte omvang” doelt op de omstandigheid dat zij op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit

waarnemend voorzitter was van het Milieuhandhavingscollege en zij de uitwerking van het bestreden besluit dient te ondergaan in een veeleer beperkte professionele omgeving, dient te worden opgemerkt dat die omstandigheid mogelijk het aangevoerde morele nadeel enigszins versterkt, maar niet in die mate dat een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring verzoekster geen volledige genoegdoening meer zou kunnen verschaffen. Zij diende er immers rekening mee te houden dat de waarnemende uitoefening van de functie van voorzitter haar helemaal geen garanties bood op een effectieve aanstelling in het mandaat en dat een deelname aan de selectieprocedure nu eenmaal het risico inhield niet te worden gekozen.

Daarbij komt nog dat de beperkte duur van het te begeven mandaat, in tegenstelling tot hetgeen verzoekster voorhoudt, het aangevoerde morele nadeel veeleer relativeert.

De bestreden benoeming is gebeurd met toepassing van artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. De benoeming strekt tot de verdere invulling – na de vrijwillige ambtsneerlegging van de vorige voorzitter – van het nog lopende mandaat van voorzitter dat eindigt op 31 augustus 2015. Verzoekster wijst erop dat artikel 10 van het bij de sluiting van de debatten nog niet bekendgemaakte decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ bepaalt dat de voorzitter van een Vlaams bestuursrechtscollege – zoals het Milieuhandhavingscollege er één is – wordt aangesteld onder en door de effectieve bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij dat Vlaams bestuursrechtscollege. Artikel 96 van datzelfde decreet bepaalt dat het decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 januari 2015. Volgens artikel 36 van het evenmin reeds bekendgemaakte besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechts-

colleges' treedt artikel 10 van het voornoemde decreet van 4 april 2014 in werking op 1 november 2014. Volgens verzoekster impliceert deze nieuwe regeling, bij afwezigheid van een overgangsregeling voor de bestaande voorzitter, dat het te begeven mandaat hoe dan ook zou eindigen op 31 oktober 2014.

Ter terechtzitting bevestigt de verwerende partij dat het voornoemde decreet van 4 april 2014 en besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 wachten op hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Het standpunt van verzoekster dat het te begeven mandaat aldus zou eindigen op 31 oktober 2014, impliceert dat het mandaat spoedig weer vacant zou worden en opnieuw te begeven zou zijn, waardoor zich voor verzoekster een nieuwe kans zou aandienen om voor dat ambt te worden aangewezen. In die door verzoekster aangebrachte omstandigheden, is het morele nadeel dat zij voorzeker ondergaat, niet van aard dat zij "zich in een toestand [dreigt] te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen".

9. Het feit dat verzoekster na de opneming van het mandaat van voorzitter van het Milieuhandhavingscollege door Luk Joly, met diligentie de voorliggende vordering heeft ingesteld, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

Dat het mandaat in kwestie verstreken zal zijn op het ogenblik dat de Raad van State uitspraak zal doen over het beroep tot nietigverklaring, verandert daar evenmin iets aan. Overigens zou dat evenzeer het geval zijn indien de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zou worden bevolen. Bovendien zou een dergelijke schorsing op zich niet tot gevolg hebben dat verzoekster voor de korte, nog resterende duur van het mandaat tot voorzitter wordt aangesteld.

10. Verzoekster toont derhalve niet aan dat de vordering te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een annulatieberoep.

11. Aldus is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

VII. Anonimisering

12. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoekster dat bij de publicatie van het arrest “haar identiteit en de naam van de gemeente” niet worden opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. Het verzoek van Luk Joly tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt verworpen.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 september 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Bert Thys