

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.003 van 3 november 2014
in de zaak A. 207.940/IX-7933**

In zake: Christian VAN DAMME
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 Assebroek
Baron Ruzettelaan 27
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

Tussenkomen partij:

Heike LALOO
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 11 februari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het proces-verbaal van de vergadering van 24 mei 2012 van de benoemingscommissie voor het notariaat houdende rangschikking van de kandidaat-notarissen voor de notariële standplaats te Brugge (“derde versie”) en van

het koninklijk besluit van 10 december 2012 waarbij Heike Laloo wordt benoemd tot notaris in het gerechtelijk arrondissement Brugge met standplaats te Brugge.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Heike Laloo heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 april 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sabien Lust, die *loco* advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bert Van Herreweghe, die *loco* advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Bij koninklijk besluit van 4 juli 2004 wordt verzoeker benoemd tot kandidaat-notaris. Bij ministerieel besluit van 9 november 2004 wordt hij aangesteld als geassocieerd notaris ter standplaats Brugge (Sint-Andries).

3.2. Bij koninklijk besluit van 14 juli 2010 wordt de tussenkomende partij benoemd tot kandidaat-notaris.

3.3. In het Belgisch Staatsblad van 17 februari 2012 wordt een vacante betrekking van notaris met standplaats te Brugge bekendgemaakt.

Op 12 maart 2012 stelt de tussenkomende partij zich kandidaat voor deze vacante betrekking. Ter motivering van haar kandidaatstelling voor de specifieke vacante plaats stelt zij het volgende:

“Het kantoor van notaris [D.] betreft een kleiner kantoor in een voor mij zeer vertrouwde omgeving. Mede door de kinderen hebben wij een enorme verbondenheid met de gemeente en zijn inwoners.”

Op 14 maart 2012 stelt ook verzoeker zich kandidaat. Ter motivering van zijn kandidaatstelling voor de specifieke vacante plaats stelt verzoeker het volgende:

“Ik stel mij kandidaat voor de standplaats te Brugge van ontslagnemend notaris [D.] omdat ik na 17 jaar full-time professionele ervaring in het notariaat in Brugge én in het bijzonder reeds 7 jaar als geassocieerd notaris te Brugge (Sint-Andries) zeer vertrouwd ben met de standplaats, de plaatselijke gebruiken van de streek en met de omgang met Brugs cliënteel. Het vacante kantoor is mij dan ook zeer goed bekend, en de verstandhouding tussen de beide kantoren (zowel de ontslagnemende notaris [D.] als zijn medewerker) is zeer goed te noemen. De notariële dienstverlening voor de bestaande cliënten van notaris [D.] zou ook in grote continuïteit

kunnen verdergezet worden, gelet het bestaande notariskantoor Van Damme & Van Damme, zich op 300 meter bevindt van het bestaande notariskantoor [D.] (en dit reeds meer dan 20 jaar te Sint-Andries).”

3.4. Op 26 maart 2012 geeft het adviescomité van notarissen van West-Vlaanderen zowel ten aanzien van verzoeker als ten aanzien van de tussenkomen de partij een zeer gunstig advies.

Op 4 en 10 april 2012 deelt de eerste substituut-procureur des Konings mee dat zowel verzoeker als de tussenkomen de partij over een blanco strafregister beschikken en dat er geen strafonderzoeken hangende zijn lastens hen.

3.5. Op 14 mei 2012 worden de dossiers van de kandidaten aan de voorzitter van de Nederlandstalige benoemingscommissie voor het notariaat bezorgd, met het verzoek om op grond van criteria die betrekking hebben op bekwaamheid en geschiktheid voor het uitoefenen van het ambt van notaris de rangschikking op te stellen van de meest geschikte kandidaten.

Op 24 mei 2012 besluit de Nederlandstalige benoemingscommissie voor het notariaat na beraadslaging om V. als eerste kandidaat te rangschikken voor de notariële standplaats te Brugge; de tussenkomen de partij wordt als derde gerangschikt en verzoeker als vierde, met in totaal vijf gerangschikte kandidaten.

Na ontvangst van de voordracht deelt de minister van Justitie aan de voorzitter van deze commissie mee dat artikel 44, § 2, van de wet van 25 ventôse jaar XI ‘op het notarisambt’ (hierna ook: notariswet) niet nageleefd werd, doordat een rangschikking van vijf (en dus alle) kandidaten werd opgesteld in plaats van een rangschikking van de drie meest geschikte kandidaten. Daarnaast merkt de minister op dat de onderlinge afweging van de gerangschikte kandidaten niet voldoende is en dat zij niet in de mogelijkheid is om te controleren wat in het proces-verbaal wordt geschreven. Er worden namelijk onvoldoende

elementen ter beschikking gesteld ofwel is de bewoording te algemeen. De voorzitter van de commissie wordt dan ook verzocht de commissie uit te nodigen een nieuwe voordracht te doen.

3.6. Op 19 juli 2012 wordt aan de minister van Justitie een aangepaste versie van het proces-verbaal van de vergadering van 24 mei 2012 van de Nederlandstalige benoemingscommissie voor het notariaat bezorgd. Daarin worden slechts drie kandidaten gerangschikt, waaronder V., met eenparigheid, als eerste kandidaat en de tussenkomende partij als derde kandidaat.

Op 10 september 2012 wordt nogmaals aan de minister een nieuwe versie van het proces-verbaal van de vergadering van 24 mei 2012 van de Nederlandstalige benoemingscommissie voor het notariaat bezorgd, ditmaal met een meer uitgebreide motivering voor de beoordeling van de kandidaten door de commissie.

3.7. Met het thans bestreden koninklijk besluit van 10 december 2012 benoemt de Koning de tussenkomende partij tot notaris in het gerechtelijk arrondissement Brugge met standplaats te Brugge, grondgebied van het vierde kanton.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. Verzoeker merkt in zijn inleidend verzoekschrift op:

“Ook al bepaalt art. 44, §2 Notariswet dat de benoemingscommissie een rangschikking opmaakt van de drie meest geschikte kandidaten, toch is nergens in de wet bepaald dat de discretionaire bevoegdheid van de Koning tot die gerangschikte kandidaten beperkt zou zijn. [...] De Koning kan, indien hij daartoe ernstige motieven heeft, de rangschikking van de benoemingscommissie derhalve geheel negeren, uiteraard mits de mogelijkheid van legaliteitstoets door Uw Raad. [...]

Bovendien vecht verzoeker in de allereerste plaats de beslissing van de benoemingscommissie aan, houdende rangschikking van de kandidaten (proces-verbaal van de vergadering van 24 mei 2012, derde versie; stuk 18).

De vraag of die voorbeslissing op zich voldoende grievend was om er onmiddellijk tegen op te komen, doordat ze de verzoekende partij slechts als vierde kandidaat rangschikt is niet relevant.

Prima facie is die beslissing overigens niet te aanzien als een definitieve beslissing die de verzoekende partij van elke benoemingskans uitsloot, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid van de Koning om ook tot benoeming over te gaan van een kandidaat die door de commissie niet bij de eerste drie kandidaten is gerangschikt.

Doch ook indien wordt geoordeeld dat die beslissing voor de verzoekende partij minstens *de facto* en gelet op de bestaande gedragslijn om niet buiten de voorgestelde kandidatenlijst te gaan – gedragslijn die te dezen wel niet is gevolgd – vermag de verzoekende partij de onwettigheid van die voorbeslissing nog steeds samen met de eindbeslissing aan te vechten.

Het in algemene vergadering van Uw Raad verleende arrest nr. 152.173, n.v. Labonorm, dd. 2 december 2005 heeft die discussie definitief in die zin afgesloten.”

5. De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen op dat de rangschikking van de benoemingscommissie – de eerste bestreden beslissing – geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt. Het is immers vaste rechtspraak van de Raad van State dat een voorstel als voorbereidende handeling niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring aangezien het niet uitvoerbaar is en niet rechtstreeks grievend voor verzoeker.

Beoordeling

6. Desnoods ambtshalve merkt de Raad van State op, in de eerste plaats, dat hij geen roeping heeft om een “proces-verbaal” te vernietigen. Het eerste bestreden voorwerp wordt geacht de in dat proces-verbaal genotuleerde rangschikking van de kandidaten te zijn.

Vervolgens nodigt de exceptie de Raad uit om na te gaan of die rangschikking een voor vernietiging vatbare rechtshandeling is.

7. Door te refereren aan het Labonorm-arrest laat verzoeker verstaan in het kader van de theorie van de complexe verrichting de aanvechtbaarheid van een voorbereidende beslissing te verwarren met de mogelijkheid om onregelmatigheden die aan die voorbereidende beslissing kleven, aan te voeren in het kader van het beroep dat gericht is tegen de eindbeslissing. Eén zaak immers is de ontvankelijkheid van een beroep dat zich rechtstreeks richt tegen een voorbereidende beslissing; een andere betreft de mogelijkheid om, niettegenstaande geen dergelijk beroep is ingesteld, toch nog op ontvankelijke wijze de aan die beslissing verwijtbare onregelmatigheden in te roepen in het kader van een beroep tegen de eindbeslissing.

Zoals verzoeker het zelf terecht opmerkt – in het inleidend verzoekschrift althans; in zijn latere stukken verandert hij het geweer van schouder – zijn het advies en de rangschikking door de benoemingscommissie niet bindend voor de benoemende overheid. Dat verzoeker niet is opgenomen in de eindrangschikking mag zijn kansen op benoeming dan wel ernstig negatief beïnvloeden, maar het sluit hem niet definitief uit van benoeming. Het advies en de rangschikking verschijnen ten aanzien van verzoeker bijgevolg niet als het soort vóórbeslissing met definitieve rechtsgevolgen, die onmiddellijk grievend is en daarom afzonderlijk aangevochten zou mogen worden.

8. De exceptie is gegrond.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel, tweede subonderdeel, van het enige middel

Standpunt van de partijen

9. Het bestreden koninklijk besluit schendt onder meer, aldus verzoekers *tweede subonderdeel van een eerste middelonderdeel* van het enige middel, artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet en “artikel 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 en het materieel motiveringsbeginsel”.

Verzoeker argumenteert dat de benoemingscommissie de kandidaten luidens artikel 44, § 2, van de notariswet moet rangschikken op grond van criteria die betrekking hebben op de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het uitoefenen van het ambt van notaris. De criteria die zij in overweging mag nemen, moeten bijgevolg naar het oordeel van verzoeker uitsluitend verband houden met de geschiktheid en de bekwaamheid van de kandidaat. Beschouwingen die daar helemaal geen verband mee houden, zijn irrelevant en onwettig.

Verzoeker betoogt dat de benoemingscommissie hem niet batig gerangschikt heeft op grond van een motief dat niets uitstaande heeft met zijn geschiktheid en bekwaamheid. Motieven over de territoriale spreiding van de diverse notariskantoren binnen het grondgebied van een bepaald kanton, hebben daar helemaal geen uitstaans mee. Het komt de commissie niet toe uitspraken te doen over de “diversiteit in de notariaten” noch over de noodzaak tot behoud van een “familiaal notariaat”. Daardoor heeft de commissie haar bevoegdheid overschreden en verzoeker niet batig gerangschikt op grond van een criterium dat niet tot haar bevoegdheid behoort.

Evenmin is volgens verzoeker met enige zekerheid te voorzien dat de drie eerst gerangschikte kandidaten, en thans de benoemde kandidaat, het zullen houden bij het door de commissie zo geprezen specifiek, familiaal en kleinschalig kantoor:

“Wat kan de benoemde kandidaat ervan weerhouden naar groei te streven en een modern en goed uitgerust kantoor uit te bouwen i.p.v. het te houden bij een kleinschalig kantoor met slechts één bediende ?

Evenmin kan iemand uitsluiten dat de benoemde kandidaat associeert met een andere titularis of zelfs met een kandidaat-notaris.

Door de verzoekende partij niet batig te rangschikken omdat hij te kennen heeft gegeven na een eventuele benoeming een associatie te zullen aangaan met zijn broer, titularis van een slechts op 300 m afstand gelegen kantoor, heeft de commissie beslist op basis van een criterium dat vreemd is aan de persoonlijke geschiktheid en hoedanigheid van de verzoekende partij en is zij haar bevoegdheid te buiten gegaan.”

10. De verwerende partij herhaalt in de memorie van antwoord de overwegingen van de beoordelingscommissie in haar advies en van de benoemende overheid in haar benoemingsbesluit over de wenselijkheid om het betrokken notariaat te behouden als zelfstandig, kleinschalig en familiaal kantoor. De specifieke aard van het kantoor noopte er aldus toe het ambt te verlenen aan een kandidaat die niet van plan was het kantoor verder uit te breiden. Voor zover verzoeker meent dat dit motief geen uitstaans heeft met de bekwaamheid en geschiktheid in de zin van artikel 44, § 2, van de notariswet, wijst de verwerende partij erop dat de wetgever zelf het belang van een juiste allocatie ten opzichte van de omgevingsfactoren van een standplaats, zoals aard, omvang en interne organisatie van het kantoor, heeft onderstreept. Voorts werd ook belang gehecht aan het voortzetten van de vertrouwensrelatie met de cliënt.

Daarnaast is het volgens de verwerende partij zo dat met de bedoeling van de partijen rekening gehouden mocht worden bij het verlenen van de benoeming. Ondanks het gegeven dat notarissen zich kunnen associëren in vennootschappen van notarissen, zal deze associatie met een notaris uit een andere standplaats de goedkeuring van de minister van Justitie dienen te krijgen overeenkomstig artikel 52 van de notariswet. Bovendien is het volgens haar “niet kennelijk onredelijk dat, gelet op de betekenis die de wetgever aan de term geschiktheid gegeven heeft, rekening gehouden wordt met de bedoeling van de postulerende kandidaten”.

11. De tussenkomenende partij wijst erop dat de benoemende overheid over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, die de redelijkheid als grens heeft. De controle van de Raad van State op de vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten is beperkt tot een “marginale controle”. Dit impliceert volgens de tussenkomenende partij dat enkel tot vernietiging van het benoemingsbesluit kan worden overgegaan wanneer de titels en verdiensten van de kandidaten op arbitraire en kennelijk onredelijke wijze werden vergeleken. De Raad van State kan enkel het voorhanden zijn van direct zichtbaar grotere aanspraken van een kandidaat vaststellen indien het gaat om aanspraken waarvan het

elke redelijkheid zou tarten eraan voorbij te gaan ten voordele van een kandidaat wiens aanspraken veel kleiner zijn. Met andere woorden: de enkele vaststelling dat een kandidaat op bepaalde beoordelingscriteria beter zou scoren dan de benoemde kandidaat, kan dus niet leiden tot vernietiging van de benoeming van deze kandidaat, tenzij zou blijken dat de niet-benoemde kandidaat kennelijk beter scoort op die beoordelingscriteria en daarmee bovendien globaal genomen – en dus na afweging van alle beoordelingscriteria – nog steeds kennelijk beter zou scoren dan de andere kandidaten.

Voor zover verzoeker meent dat hij door de benoemingscommissie niet batig werd gerangschikt op grond van een motief dat geen uitstaans heeft met zijn persoonlijke bekwaamheid en geschiktheid, merkt de tussenkomende partij op dat de benoemingscommissie en de benoemende overheid hun beoordeling moeten steunen op een grondig, nauwgezet en vergelijkend onderzoek van de titels en verdiensten van de kandidaten. De daarbij gehanteerde criteria moeten wettig zijn, voor alle kandidaten gelijk, duidelijk en objectief en moeten duidelijk in verband staan met de te begeven functie. Het criterium op basis waarvan de benoemingscommissie heeft beslist om verzoeker niet op te nemen in de rangschikking blijkt duidelijk uit de in dit advies opgenomen overwegingen. Ook het benoemingsbesluit geeft duidelijk aan om welke reden de tussenkomende partij zich heeft onderscheiden van de andere kandidaten. De benoemingscommissie en de benoemende overheid zijn van oordeel dat binnen het notariaat in de stad Brugge het te begeven kantoor een specifieke plaats inneemt, waarbij het noodzakelijk lijkt dat het kantoor als zelfstandig kantoor behouden blijft. Daarmee wordt een objectief criterium gehanteerd dat duidelijk in verband staat met de “persoonlijke geschiktheid en bekwaamheid” van de betrokken kandidaat, namelijk diens visie op de invulling van de te begeven vacature. De wetgever heeft bij de invulling van het begrip professionele vaardigheden (later ‘geschiktheid’) in de parlementaire voorbereiding trouwens zelf het belang van een juiste allocatie ten opzichte van de omgevingsfactoren van een standplaats onderstreept. De benoemingscommissie en vervolgens ook de benoemende overheid konden bij de beoordeling van de bekwaamheid en geschiktheid dan ook wettig rekening

houden met de intentie van de kandidaten, vooral wanneer deze al dan niet een garantie willen bieden aan de individuele rechtzoekende die een beroep wil doen op een kleinschalig, persoonlijk, familiaal notariaat, eerder dan zijn belangen te laten behartigen door een weliswaar efficiënt en goed gestructureerd kabinet, maar met minder directe toegang tot de titularis. Dit geldt *in casu* des te meer, daar het advies van de provinciale commissie geen rekening heeft gehouden met de eigen aard van het te betrekken ambt en de bedoeling van de kandidaten. Het specifieke karakter van het te begeven kantoor noopte ertoe de tussenkommende partij te benoemen. Veel meer dan bij de overige kandidaturen lag het behoud van een kleinschalig, zelfstandig kantoor immers aan de basis van haar kandidatuur; zij is immers niet van plan om het kantoor nog verder uit te bouwen of op grotere schaal te gaan werken. De stelling van verzoeker dat de benoemde kandidaat zich in de toekomst zelf zou kunnen associëren met andere notarissen is niet alleen louter hypothetisch, bovendien zal elke associatie met een notaris uit een andere standplaats overeenkomstig artikel 52 van de notariswet worden onderworpen aan de goedkeuring van de minister van Justitie.

12. Verzoeker handhaaft in de memorie van wederantwoord dat de benoemingscommissie een criterium heeft gehanteerd dat geen uitstaans heeft met de geschiktheid en bekwaamheid, doch wel een criterium dat betrekking heeft op het getal, de spreiding en de standplaats van de notarissen en zelfs op de concrete vestigingsplaats van de te benoemen notaris en de continuïteit van een beweerd bepaalde specifieke aard van een notariskantoor, zoals zijn kleinschaligheid of familiaal karakter. Artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet bepaalt dat de rangschikking moet gebeuren op basis van de “bekwaamheid en de geschiktheid” van de kandidaat “voor het uitoefenen van het ambt van notaris”. Het gaat dus uitsluitend om “het ambt van notaris” en volgens verzoeker geenszins om de beweerd eigen aard en specificiteit van een welbepaald kantoor, opgebouwd door of toe te schrijven aan de persoonlijkheid van de voorganger ervan, voort te zetten. De benoemingscommissie heeft verzoeker niet batig gerangschikt, niet omdat zij hem onbekwaam of ongeschikt achtte om het ambt van notaris op te nemen, zelfs niet omdat zij hem onbekwaam of ongeschikt achtte om een klein

familiaal kantoor te beheren en voort te zetten, maar wel omdat zij het “meer dan noodzakelijk achtte dat het kantoor als zelfstandig kantoor blijft behouden” met andere woorden dat het niet opgaat in een groter associatief geheel, zoals verzoeker in zijn intentie te kennen had gegeven. Verzoeker wijst erop dat het echter niet tot de bevoegdheid van de benoemingscommissie behoort uitspraken te doen over de aard van de kantoren, wat geen uitstaans heeft met het enige wettelijke criterium van de “bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt van notaris”. De begrippen bekwaamheid en geschiktheid om het ambt van notaris uit te oefenen hebben geen uitstaans met de aard, omvang of aard van het cliënteel van het vacante kantoor. De persoonsgebondenheid van het cliënteel eindigt trouwens op het moment dat de vertrouwenspersoon zijn ambt neerlegt. Verzoeker acht de verwijzing naar de parlementaire voorbereiding irrelevant, waar wordt toegelicht wat het begrip vaardigheid – en dus een criterium dat in het eerste ontwerp van de wetswijziging werd voorgesteld – inhoudt. Verzoeker wijst erop dat dit criterium verlaten is en vervangen werd door het criterium “geschiktheid en bekwaamheid” en zulks om aan te sluiten bij de criteria die voor de benoeming in de magistratuur werden opgenomen.

13. In zijn laatste memorie onderstreept verzoeker nog dat de argumentatie over de specifieke aard van het kantoor het determinerende motief is geweest om hem van een batige rangschikking te weerhouden: geen enkel ander argument is noch in de voordrachtakte noch in het benoemingsbesluit tegen zijn kandidatuur aangevoerd.

Beoordeling

14. Artikel 44 van de wet van 25 ventôse jaar XI ‘op het notarisambt’ luidt:

“§ 1. Uiterlijk binnen dertig dagen na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 43, § 2, derde lid, zendt de minister van Justitie aan de bevoegde benoemingscommissie voor elke kandidaat een benoemingsdossier over. Dit benoemingsdossier bevat:

1° de kandidatuur met de bijlagen bedoeld in artikel 43, § 1;

2° de schriftelijke adviezen.

§ 2. De benoemingscommissie hoort de kandidaten en maakt vervolgens een rangschikking op van de drie meest geschikte kandidaten. Indien de benoemingscommissie advies moet uitbrengen over minder dan drie kandidaten, wordt de lijst beperkt tot de enige kandidaat of de enige twee kandidaten.

De rangschikking gebeurt op grond van criteria die betrekking hebben op de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het uitoefenen van het ambt van notaris.

§ 3. Van de rangschikking wordt een gemotiveerd proces-verbaal opge maakt, dat door de voorzitter en de secretaris van de benoemingscommissie wordt ondertekend. Indien een kandidaat met eenparigheid van stemmen als eerste wordt gerangschikt, wordt daarvan melding gemaakt.

Binnen dertig dagen na het verstrijken van de termijn bedoeld in § 1, zendt de voorzitter van de benoemingscommissie de lijst met de gerangschikte kandidaten en het proces-verbaal over aan de minister van Justitie en een afschrift van de lijst aan de gerangschikte kandidaten. De Koning benoemt de notaris op voordracht van de minister van Justitie.

Elke kandidaat die niet benoemd werd, kan, mits schriftelijk verzoek gericht aan de benoemingscommissie, inzage en afschrift krijgen van het gedeelte van het proces-verbaal dat uitsluitend op hem en op de benoemde kandidaat betrekking heeft.

§ 4. De leden van een benoemingscommissie zijn tot geheimhouding verplicht. Artikel 458 van het Strafwetboek is op hen van toepassing.”

15.1. Vooraleer de concrete wettigheidskritiek nader te onderzoeken, herinnert de Raad van State aan het zo-even aangehaalde artikel van de notariswet en aan de draagwijdte van de motiveringsplicht die op het bestuur rust in een dossier zoals thans voorligt.

Dat dossier is een benoeming van een notaris, waarvoor de daartoe door de wetgever speciaal in het leven geroepen benoemingscommissie na het horen van de kandidaten en na kennis te hebben genomen van de voorgescreven adviezen een rangschikking heeft opgesteld van de drie meest geschikte kandidaten.

Die rangschikking gebeurt overeenkomstig artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet “op grond van criteria die betrekking hebben op de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het uitoefenen van het ambt van notaris”.

15.2. Wanneer meerdere kandidaten in aanmerking komen om te worden benoemd, moet de benoemende overheid niet enkel aantonen dat een vergelijking van de titels en verdiensten van de betrokken kandidaten heeft plaatsgevonden, maar dient zij ook de redenen aan te duiden waarom precies de bevoorkeurde kandidaat werd gekozen. Die redenen moeten duidelijk en feitelijk juist zijn, pertinent en niet tegenstrijdig. Sluit de benoemende overheid zich zonder meer aan bij de rangschikking, dan moeten die motieven te lezen zijn in het advies van de beoordelingscommissie.

15.3. Wanneer de benoemende overheid evenwel afwijkt van zo een weliswaar niet bindend advies dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund, is de motiveringsplicht strenger. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen. De benoemende overheid moet er blijk van geven dat met de argumenten van het advies degelijk rekening is gehouden en zij moet aangeven om welke redenen precies van die argumenten wordt afgeweken. Die bijzondere redenen moeten in de formele motivering van het benoemingsbesluit terug te vinden zijn.

15.4. Indien een kandidaat, zoals te dezen V., daarenboven door de benoemingscommissie met eenparigheid van stemmen als eerste wordt gerangschikt, eist de notariswet dat daarvan in het proces-verbaal uitdrukkelijk melding wordt gemaakt. Deze uitdrukkelijke vermelding van de unanieme aanwijzing, zo geeft de wetgever aan tijdens de parlementaire bespreking van de bedoelde bepaling uit de notariswet, is niet zonder betekenis: ze “verzwaart nog de motiveringsplicht indien ervan wordt afgeweken” (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1432/1, 55). Met andere woorden (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1432/19, 6):

“De minister kiest in beginsel vrij uit de gerangschikte kandidaten, doch zal een eventuele afwijking bijzonder moeten motiveren. Indien het college een kandidaat unaniem als de beste rangschikt, wordt dit vermeld in het advies, hetgeen de motiveringsplicht verzwaart.”

Hieruit blijkt dat, zo de benoemende overheid afwijkt van het advies over een bij eenparigheid als eerste gerangschikte kandidaat op haar als het ware een nog striktere, “dubbel verzwaarde” motiveringsplicht rust: afwijken van een advies vereist een strengere motivering, afwijken van een met eenparigheid gegeven advies nog méér.

15.5. Ook die motivering dient, vanzelfsprekend, in het benoemingsbesluit een accurate veruitwendiging te krijgen. Ze moet doen begrijpen dat ernstige en zwaarwichtige argumenten de benoemende overheid ertoe brengen om vast te stellen dat de benoemingscommissie, die nochtans blijkens de notariswet gekwalificeerd is om over de geschiktheid van de kandidaten een oordeel uit te brengen en spijs het feit dat zij zich *in casu* daarvan ook met eenparigheid heeft gekweten, niettemin een beoordeling heeft gemaakt die de toets van de redelijkheid of van de objectiviteit niet kan doorstaan. Dit is het geval zo de Koning aantoonst dat de commissie zich in rechte of in feite over een en ander heeft vergist bij de appreciatie van de voorliggende dossiers, ofwel dat de commissie ten onrechte met een of ander dienstig gegeven geen rekening heeft gehouden of nog, dat een niet als eerste gerangschikte kandidaat over grotere aanspraken blijkt te beschikken. Er is, met andere woorden, in zo een geval ruim méér nodig dan een louter positieve motivering.

16.1. De benoemende overheid is in de thans voorliggende zaak afgeweken van het unaniem gegeven advies en de rangschikking van de beoordelingscommissie door niet de eerst gerangschikte kandidaat V., maar wel de tussenkomende partij te benoemen. Zij was het dus niet eens met de argumenten die de voorkeur van de commissie naar V. lieten gaan.

16.2. Wat verzoeker betreft evenwel, wordt door geen van de partijen tegengesproken, dat de redenen die de beoordelingscommissie ertoe hebben geleid om hem niet voor te dragen, geacht mogen worden door de Koning te zijn bijgevallen en eigen gemaakt als motief waarom verzoeker niet in aanmerking komt voor de benoeming.

16.3. Welnu, met verzoeker wordt aangenomen – en door de andere partijen overigens niet tegengesproken – dat zo al niet het determinerende of zelfs enige, dan minstens toch als een dermate zwaarwichtig en bijgevolg mede-doorslaggevend motief daartoe is te bestempelen dat verzoeker de intentie had om het kantoor te fuseren, hetgeen niet overeenstemde met de wens om het kleinschalige kantoor zelfstandig te behouden.

Immers, zo vermeldt de beoordelingscommissie met betrekking tot de kandidaten daarover wat volgt:

“Kandidate 2 : Laloo Heike

[...]

E. Voorafgaande adviezen:

[...]

Het Adviescomité van de notarissen van provincie Antwerpen heeft op 26 maart 2012 over deze kandidate een zeer gunstig advies uitgebracht op grond van de volgende motivatie:

[...]

- Dat zij duidelijk te kennen gaf de benoeming te ambiëren van een klein kantoor in haar onmiddellijke omgeving.

F. Mededelingen van de kandidate aan de commissie tijdens het onderhoud

[...]

Tijdens het onderhoud met de commissie wijst de kandidate erop dat naar haar mening volgende factoren in aanmerking kunnen genomen worden ter ondersteuning van haar kandidatuur. De kandidate toont aan dat:

- Ze woont in de buurt van het kantoor en kent dus de streek;

- Ze is vertrouwd met alle materies binnen het notariaat, wat aansluit op het cliënteel van de overlater;

- De overlater wil naar haar zeggen nog verder bijstand verlenen;

- Ze ambieert een klein kantoor waar nog tijd is voor voldoende gesprek met de partijen.

[...]

Kandidaat 4 : Van Damme Christian

[...]

E. Voorafgaande adviezen:

[...]

Het Adviescomité van de notarissen van provincie West-Vlaanderen heeft op 26 maart 2012 over deze kandidaat een zeer gunstig advies uitgebracht op grond van de volgende motivatie:

[...]

- een strategie heeft uitgewerkt om het kleinschalig over te nemen kantoor te integreren in een bestaande notarissenassociatie.

F. Mededelingen van de kandidaat aan de commissie tijdens het onderhoud

[...]

De kandidaat toont aan dat:

- Hij al een aantal jaren geassocieerde notaris is en hij vindt het een logische stap om zelf titularis te worden wat nu niet kan gezien hij vennoot is van zijn broer. Maar hij zal dan op termijn na benoeming wel opnieuw associëren met zijn broer;
- Hij kent de streek en wil zeker in Brugge blijven;
- Hij kent het kantoor want het ligt op zeer korte afstand van zijn huidig kantoor.”

Vervolgens, bij de beoordeling van de kandidaten, noteert de commissie onder meer rekening te hebben gehouden met de “specifieke aard van het te begeven kantoor (kleinschalig)” en wel als volgt:

“De commissie is van oordeel dat binnen het Notariaat in de Stad Brugge het te begeven kantoor een specifieke plaats inneemt, waarbij het de commissie meer dan noodzakelijk lijkt dat het kantoor als zelfstandig kantoor blijft behouden. Alhoewel de commissie geen beperking kan opleggen betreffende de associaties van notariaten en de verplaatsing van kantoren, kan zij in de voordracht van een geschikte kandidaat wel rekening houden met de intenties van de kandidaten, vooral wanneer deze (al dan niet) een garantie willen bieden aan de individuele rechtzoekende, die een beroep wil doen op een kleinschalig, persoonlijk, familiaal notariaat eerder dan zijn belangen te laten behartigen door een weliswaar efficiënt en goedgestructureerd kabinet, met minder directe toegang tot de titularis. De diversiteit in de notariaten is een noodzaak voor de rechtzoekende en met deze noodzaak dient binnen de voordracht van kandidaten in casu rekening gehouden te worden.

Mbt de kandidatuur van Vandamme weerhoudt de commissie de motivering van het adviescomité van de notarissen van de provincie West-Vlaanderen dat de kandidaat ‘een strategie heeft uitgewerkt om het kleinschalig over te nemen kantoor te integreren in een bestaande notarissenassociatie’.”

De commissie is voorts nog van oordeel “[dat] voor het vacante kantoor (gezien kleinschalig) de kwaliteiten van ‘management of leiding geven’ (waarin Vandamme uitblinkt) niet zozeer primeren”.

Dat de benoemende overheid van deze principiële zienswijze niet is afgeweken, blijkt ten overvloede uit het feit dat zij meende aan de derde kandidaat, de tussenkomende partij, de voorkeur te mogen geven, onder meer

juist omwille van de kleinschaligheid van het kantoor. Zo blijkt uit de motivering van het benoemingsbesluit:

“Overwegende dat het de overname betreft van een eerder klein stedelijk kantoor met een specifiek familiaal karakter en een relatief grote persoonlijke gebondenheid met het cliënteel;

Overwegende dat de beoordeling van de kandidaten is gebeurd op basis van de bekwaamheid en geschiktheid voor het beroep van notaris in het algemeen, als voor de standplaats waar het hierover gaat in het bijzonder; [...]

Overwegende dat de Commissie bij de beoordeling beweert rekening gehouden te hebben met de specifieke aard van het te begeven kantoor (kleinschalig) bij de rangschikking van de kandidaten;

Overwegende dat de Commissie van oordeel is dat binnen het Notariaat in de Stad Brugge het te begeven kantoor een specifieke plaats inneemt, waarbij het de Commissie meer dan noodzakelijk lijkt dat het kantoor als zelfstandig kantoor blijft behouden;

Overwegende dat de Commissie beweert bij de voordracht van een geschikte kandidaat wel rekening gehouden te hebben met de intenties van de kandidaten, vooral wanneer deze (al dan niet) een garantie willen bieden aan de individuele rechtzoekende, die een beroep wil doen op een kleinschalig, persoonlijk, familiaal notariaat eerder dan zijn belangen te laten behartigen door een weliswaar efficiënt en goed gestructureerd kabinet, met minder directe toegang tot de titularis;

Overwegende dat mevr. Laloo Heike echter volgens het Adviescomité van de notarissen van provincie West-Vlaanderen en dit in tegenstelling met [V.], een diepgaande en structurele analyse heeft gemaakt van het over te nemen kantoor.

Overwegende dat betrokkene een klare toekomstvisie heeft op het beroep en het kantoor in het bijzonder en dat zij duidelijk te kennen gaf de benoeming te ambiëren van een klein kantoor in haar onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat betrokkene een klein kantoor ambieert waar nog tijd is voor voldoende gesprek met de partijen;

Overwegende dat [V.] daarentegen een klein notariaat wenst over te nemen met groeipotentieel, doch dit wenst uit te bouwen d.m.v. netwerking;

Overwegende dat betrokkene aldus het kantoor verder wil uitbouwen tot een middelgroot kantoor met voldoende aandacht voor personeel en cliënten;

Overwegende dat aldus deze stelling indruist tegen de mening van de Commissie die van oordeel is dat het meer dan noodzakelijk lijkt dat het kantoor als zelfstandig blijft behouden met een kleinschalig, persoonlijk, familiaal karakter.”

17. De vraag is bijgevolg niet of de verwerende partij bij de vergelijking van de aanspraken van de kandidaten een kennelijke beoordelingsfout

heeft begaan in de concrete toets aan de toepasselijke criteria. De kernvraag in het middelonderdeel is of de benoemende overheid een criterium hanteert dat in te passen is in de door de wetgever uitdrukkelijk voorgeschreven criteria op grond waarvan die vergelijking moet gebeuren. Die vraag onderzoeken en beantwoorden is overigens geen zaak van zogenaamde marginale controle over de al dan niet kennelijk grotere aanspraken van verzoeker tegenover de tussenkommende partij, maar wel van een correcte toepassing van de wet.

18. Luidens artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet gebeurt de rangschikking door de benoemingscommissie “op grond van criteria die betrekking hebben op de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het uitoefenen van het ambt van notaris”.

Bij de parlementaire totstandkoming van deze bepaling is opgemerkt dat bij toepassing van de criteria die betrekking hebben op “de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat” de professionele vaardigheden van de kandidaat in overweging moeten worden genomen. Die professionele vaardigheden van de kandidaat werden nader omschreven als volgt (*Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 1432/1, 55-56):

“enerzijds de algemene vaardigheden die een kandidaat nodig heeft om het notarisberoep uit te oefenen. [...] En anderzijds de ervaring van de kandidaat ten opzichte van de te begeven plaats evenals de specifieke vaardigheden die bijdragen tot een juiste allocatie ten opzichte van de omgevingsfactoren van een standplaats, als daar zijn: aard, omvang, interne organisatie van het kantoor, juridische specialisaties van het kantoor, type van cliëntèle, streekgewoontes, enzovoorts. In feite slaat dit op de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaald kantoor. De kandidaat moet passen in de kenmerken van het kantoor: stadskantoor, landelijk kantoor, kantoor met familiaal cliëntèle, kantoor met ondernemerscliëntèle. Ook de mogelijkheid tot voortzetting van de vertrouwensrelatie met het clienteel wordt mee in aanmerking genomen.”

19.1. Dat de benoemingscommissie, en later de benoemende overheid, bij de beoordeling van hun geschiktheid de kandidaten niet enkel afmeet

aan abstracte standaarden voor “een” notarisambt maar rekening houdt met “het” specifiek vacante notarisambt, is dan ook een legitieme keuze.

De benoemende overheid vermocht met andere woorden zonder artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet te miskennen bij haar beoordeling van de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaten evenzeer nagaan welke kandidaat als de meest geschikte kandidaat kan worden beschouwd voor het betreffende kantoor met een specifiek familiaal en kleinschalig karakter en een relatief grote persoonlijke gebondenheid met het cliënteel. Dit is wel degelijk in te passen in de door de wetgever vastgelegde criteria, namelijk een criterium dat betrekking heeft op “de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaat voor het uitoefenen van het ambt van notaris”.

19.2. In zoverre verzoeker het tegendeel argumenteert is het middel-onderdeel ongegrond.

20. Peilt die toets evenwel, beschouwd vanuit de criteria van geschiktheid en bekwaamheid, naar de onmiddellijke inzetbaarheid van de kandidaat, bijvoorbeeld naar diens kennis met de in het kantoor behandelde materies of de affiniteit met het profiel van het kantoor en zijn actuele clientèle, dan is ze vreemd aan toekomstige ontwikkelingen van dat kantoor .

De vastgestelde intentie van verzoeker om te associëren met het kantoor van zijn broer zou aanleiding kunnen zijn voor de benoemingscommissie om na te gaan of achter die duidelijk uitgesproken ambitie misschien wat anders, onuitgesproken, schuil gaat zoals, bijvoorbeeld, een gebrek aan talent om een kleinschalig kantoor te leiden, een onvoldoende kennis van de materies die het bedoelde kantoor behartigt of desinteresse in de wijze van omgaan met het cliënteel. De uitgesproken ambities en motivatie van een kandidaat kunnen ook, naast andere elementen, dienstig zijn voor de commissie om diens geschiktheid te beoordelen, al zal het daarbij zaak zijn de betrouwbaarheid van zulke verklaringen correct in te schatten.

De Raad van State wil dan ook niet gezegd hebben, zoals *sub* 19 reeds is opgemerkt, dat de overheid geen rekening mag houden met de geschiktheid van de kandidaat in het licht van de aard van het kantoor, zoals hier de kleinschaligheid ervan, of diens persoonlijkheid, maar dit moet steun vinden in objectieve, controleerbare gegevens.

In de thans aan de Raad voorgelegde zaak evenwel, blijkt onmiskenbaar dat de commissie verzoeker enkel heeft achteruitgesteld wegens zijn inzichten met betrekking tot de toekomstige evolutie van het kantoor. Het valt evenwel niet toe aan de benoemingscommissie om aldus het landschap van de notariskantoren te bepalen. De benoemingscommissie, en met haar de benoemende overheid, mogen het opportuun achten dat diversiteit in de notariaten noodzakelijk is, maar de Raad van State moet vaststellen dat dit criterium niet kan worden vastgeknoopt aan de criteria “bekwaamheid en geschiktheid van de kandidaat”, zoals deze thans wettelijk zijn opgelegd, en er dus aan toevoegt. De commissie erkent overigens zelf dat zij “geen beperking kan opleggen betreffende de associaties van notariaten en de verplaatsing van kantoren”.

Het besproken motief om verzoeker als vierde te rangschikken is bijgevolg niet deugdelijk. Uit niets blijkt immers dat verzoeker onbekwaam wordt geacht om dit kleinschalig kantoor over te nemen.

De verwijzing door de verwerende partij en de tussenkomenende partij naar artikel 52 van de wet op het notarisambt doet niet anders besluiten, maar versterkt integendeel de Raad in de gegeven interpretatie van artikel 44, § 2, tweede lid, van de notariswet. Immers, het bedoelde artikel 52 waaruit blijkt dat de minister van Justitie toestemming moet geven bij een wijziging van de standplaats of de associatie van het kantoor, geeft net aan dat de wetgever in een verschillende procedure heeft willen voorzien voor, eensdeels, de benoeming van een notaris en, anderdeels, de associatie van notarissen met een wijziging van standplaats, zodat er des te minder reden is voor de benoemende overheid om te weigeren een kandidaat, vooropgesteld dat hij bekwaam en vaardig is voor het

openvallende kantoor, te benoemen om de enkele reden dat hij de intentie heeft uitgesproken om in de toekomst het kantoor anders uit bouwen.

21. Het middelonderdeel is, om de *sub* 20 gegeven redenen en in die mate, gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 10 december 2012 waarbij Heike Laloo wordt benoemd tot notaris in het gerechtelijk arrondissement Brugge met standplaats te Brugge.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. 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 3 november 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren