

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 230.830 van 14 april 2015  
in de zaak A. 210.365/IX-8214**

In zake: Jean DEWIT  
woonplaats kiezend te 1853 Strombeek-Bever  
J. Van Elewyckstraat 92 bus 5

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 30 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van de koninklijke besluiten van 17 juli 2013 waarbij Ann De Ridder en Filip David met uitwerking vanaf 1 april 2013 worden bevorderd tot adviseur-generaal in het Nederlandse taalkader bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

*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.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948

‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2015.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Lore Mels, die *loco* advocaat Patrik De Maeyer verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft 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 koninklijke besluiten van 29 maart 2002 worden zestien adjunct-adviseurs, onder wie Ann De Ridder en Filip David, met uitwerking vanaf 1 maart 2002 bevorderd tot adviseur in het Franse of het Nederlandse taalkader bij het toenmalige ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking.

Verzoeker bestrijdt deze koninklijke besluiten met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (zaak A.123.250/V-1648).

Bij arrest nr. 207.718 van 28 september 2010 vernietigt de Raad van State onder meer de koninklijke besluiten waarbij Ann De Ridder en Filip David tot adviseur worden bevorderd, wegens schending van artikel 39, § 1, gelezen in samenhang met artikel 17, § 1, B, 1°, van de wetten op het gebruik van de

talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: de bestuurstaalwet). De nota van 27 maart 2002 waarmee de secretaris-generaal van het ministerie het dossier aan de minister heeft bezorgd, was immers uitsluitend in het Frans gesteld, terwijl die nota – die gelet op haar inhoud geacht moest worden het geheel van de benoemingen inhoudelijk te hebben beïnvloed – in de beide landstalen had moeten worden gesteld.

3.2. Na het voornoemde arrest van de Raad van State herneemt de verwerende partij de bevorderingsprocedure die geleid heeft tot de vernietigde koninklijke besluiten van 29 maart 2002.

Bij koninklijke besluiten van 2 november 2010 worden Ann De Ridder en Filip David met uitwerking vanaf 1 maart 2002 opnieuw bevorderd tot adviseur in het Nederlandse taalkader bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Verzoeker bestrijdt ook deze koninklijke besluiten met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (zaak A. 198.875/V-1836).

3.3. Op 27 maart 2012 beslist de minister van Buitenlandse Zaken vijf betrekkingen van adviseur-generaal bij het hoofdbestuur van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking vacant te verklaren. Deze vacante betrekkingen zullen worden toegekend door bevordering naar een hogere klasse (A41) en situeren zich binnen de directie-generaal Consulaire Zaken (één betrekking), de directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (één betrekking), de directie-generaal Europese Zaken (één betrekking) en de directie-generaal Juridische Zaken (twee betrekkingen).

In het Belgisch Staatsblad van 28 februari 2013 wordt een oproep tot kandidaten gedaan voor deze vijf betrekkingen van adviseur-generaal. Er wordt op gewezen dat overeenkomstig artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 ‘betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel’

(hierna: het koninklijk besluit van 7 augustus 1939) een bevordering tot de klasse A4 slechts mogelijk is indien de betrokken kandidaat “met de klasse A3 bekleed [is]” en zich in een administratieve toestand bevindt waarin hij zijn aanspraken op bevordering kan laten gelden.

3.4. Elf personeelsleden stellen zich kandidaat voor een aantal van deze betrekkingen. Onder hen Ann De Ridder, die kandideert voor de betrekking van adviseur-generaal bij de directie-generaal Juridische Zaken, directie Verdragen (J4), en Filip David, die kandideert voor de betrekking van adviseur-generaal bij de directie-generaal Europese Zaken, dienst Extern Optreden (E6).

3.5. Op 28 maart 2013 onderzoekt het directiecomité de kandidaatstellingen voor de voormelde vijf betrekkingen.

Vooreerst wordt de ontvankelijkheid van de verschillende kandidaturen nagegaan. Eén kandidatuur wordt onontvankelijk bevonden, alle andere – waaronder ook deze van Ann De Ridder en van Filip David – worden wel ontvankelijk bevonden.

Vervolgens worden de kandidaten algemeen voorgesteld aan de hand van een kort overzicht van hun loopbaan en hun *curriculum vitae* en worden zij beoordeeld op grond van generieke criteria.

Ten slotte onderzoekt en vergelijkt het directiecomité de kandidaten per te begeven betrekking op grond van specifieke criteria. Voor de betrekking van adviseur-generaal bij de directie-generaal Europese Zaken, dienst Extern Optreden (E6), wordt Filip David als eerste kandidaat gerangschikt om aan de minister te worden voorgesteld. Voor de betrekking van adviseur-generaal bij de directie-generaal Juridische Zaken, directie Verdragen (J4), wordt Ann De Ridder, die voor deze betrekking de enige kandidaat was, als enige gerangschikt.

3.6. Deze door het directiecomité voorgestelde rangschikkingen worden aan de kandidaten ter kennis gebracht. Geen van de kandidaten dient daartegen bezwaar in.

3.7. In een in het Nederlands en het Frans gestelde nota aan de minister van Buitenlandse Zaken geeft de voorzitter van het directiecomité een overzicht van de gevolgde bevorderingsprocedure en van de door het directiecomité voorgestelde kandidaten.

De minister van Buitenlandse Zaken verklaart zich op 12 juli 2013 akkoord met de voorstellen van het directiecomité.

3.8. Bij koninklijke besluiten van 17 juli 2013 worden Ann De Ridder en Filip David met uitwerking vanaf 1 april 2013 bevorderd tot adviseur-generaal in het Nederlandse taalkader bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Dit zijn de bestreden besluiten.

Ze worden bij vermelding bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 augustus 2013.

3.9. Bij arrest nr. 229.258 van 20 november 2014 vernietigt de Raad van State onder meer de koninklijke besluiten van 2 november 2010 waarbij Ann De Ridder en Filip David met uitwerking vanaf 1 maart 2002 tot adviseur worden bevorderd, wegens schending van artikel 43<sup>ter</sup>, § 4, van de bestuursstaalwet en van het koninklijk besluit van 14 juli 2006 ‘tot vaststelling van de taalkaders van het hoofdbestuur van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking’ (hierna: het koninklijk besluit van 14 juli 2006). De kwestieuze bevorderingen in het Nederlandse taalkader hebben immers het onevenwicht in de bezetting van de taalkaders op de tweede taaltrap vergroot.

3.10. Na het voornoemde arrest van de Raad van State herneemt de verwerende partij de bevorderingsprocedure die geleid heeft tot de vernietigde koninklijke besluiten van 2 november 2010.

Bij koninklijke besluiten van 13 december 2014, bij vermelding bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 januari 2015, worden Ann De Ridder en Filip David andermaal met uitwerking vanaf 1 maart 2002 bevorderd tot adviseur in het Nederlandse taalkader bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

#### *IV. Ontvankelijkheid*

##### *Exceptie van de verwerende partij*

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op. Zij wijst namelijk op de samenhang die bestaat tussen het voorliggende beroep tot nietigverklaring en het beroep in de zaak A. 198.875/V-1836. Zij stelt dat zij in de laatstgenoemde zaak de ontvankelijkheid van het beroep heeft betwist en dat de daarbij aangevoerde bezwaren eveneens in de voorliggende zaak dienen te worden opgeworpen. Een beroep tot nietigverklaring ter ondersteuning van een *ab initio* onontvankelijk ingesteld beroep dient volgens de verwerende partij eveneens als onontvankelijk te worden beschouwd.

##### *Beoordeling*

5. Verzoeker heeft op 17 januari 2011 bij de Raad van State een beroep ingesteld tot nietigverklaring van onder meer de koninklijke besluiten van 2 november 2010 waarbij Ann De Ridder en Filip David werden bevorderd tot adviseur bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (zaak A. 198.875/V-1836). Bij arrest nr. 229.258 van 20 november 2014 heeft de Raad van State zich uitgesproken over de ontvankelijkheid

van het beroep in de desbetreffende zaak, waarnaar door de verwerende partij wordt verwezen ter staving van haar exceptie van onontvankelijkheid van het beroep in de thans voorliggende zaak.

De Raad van State heeft in het voornoemde arrest de door de verwerende partij opgeworpen exceptie evenwel verworpen. Het beroep werd ontvankelijk bevonden voor zover het gericht was tegen de benoemingen van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur. De verwerende partij kan dan ook niet worden bijgevalen in haar standpunt dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring, dat ingesteld zou zijn ter ondersteuning van het beroep in de zaak A.198.875/V-1836, onontvankelijk is wegens de onontvankelijkheid van het initieel ingestelde beroep.

6. De exceptie is niet gegrond.

#### *V. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunt van de partijen*

7. Het enige middel is ontleend aan de “schending van substantiële en/of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorschriften en/of wetsbepalingen”.

In het *eerste onderdeel* van het middel betoogt verzoeker dat men adviseur moet zijn om tot adviseur-generaal te kunnen worden bevorderd. Hij stelt dat bij het wegvallen van de bevorderingen van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur op 2 november 2010 – die hij heeft bestreden in de zaak A. 198.875/V-1836 – de met het thans voorliggende beroep bestreden bevorderingen tot adviseur-generaal elke rechtsgrond ontberen en bijgevolg als onbestaande moeten worden verklaard.

Verzoeker laat voorts gelden dat zelfs indien deze bevorderingen tot adviseur-generaal niet het verplichte gevolg zijn van de voorafgaande bevorderingen tot adviseur, de geldigheid van de laatstgenoemde bevorderingen wel de noodzakelijke vereiste is voor de geldigheid van de eerstgenoemde bevorderingen. In de mate dat de bevorderingen tot adviseur aangetast zijn door gebreken, heeft dit rechtstreekse implicaties voor het juridische statuut van de daaropvolgende bevorderingen tot adviseur-generaal. Beide zijn zo nauw “verknocht” dat een uitspraak over de bevorderingen tot adviseur-generaal geen zin zou hebben zonder eerst uitspraak te doen over de bevorderingen tot adviseur.

Verzoeker brengt vervolgens twee middelen in herinnering die hij tegen de koninklijke besluiten van 2 november 2010 heeft aangevoerd en die naar zijn mening “hun pertinentie niet verloren hebben”, namelijk de niet-conforme wijze waarop de voormelde besluiten van 2 november 2010 tot stand zijn gekomen, doordat de verwerende partij de bevorderingsprocedure louter heeft hernomen op grond van tien jaar oude bevindingen in plaats van de procedure opnieuw op te starten, en voorts de omstandigheid dat de verwerende partij met de koninklijke besluiten van 2 november 2010 het taalevenwicht op de tweede taaltrap niet heeft nagestreefd. Deze middelen hebben, zo stelt verzoeker, gevolgen voor de bevorderingen van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur en dit betekent dat ook hun daaropvolgende bevorderingen tot adviseur-generaal behept zijn met vormgebreken van dwingend recht.

In het *tweede onderdeel* van het middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 17, 39 en 43<sup>ter</sup> van de bestuursstaalwet, alsook van het koninklijk besluit van 14 juli 2006. Hij argumenteert dat er bij de bevorderingen van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur bij de koninklijke besluiten van 2 november 2010, een manifest onevenwicht bestond tussen het Nederlandse en het Franse taalkader op de tweede taaltrap en dat de voormelde bevorderingsbesluiten dan ook met toepassing van artikel 58 van de bestuursstaalwet gesanc-tioneerd moeten worden met de ambtshalve nietigheid.

8. De verwerende partij wijst in haar memorie van antwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, op de procedure in de zaak A. 198.875/V-1836. Zij laat gelden dat uit de procesakten die in die procedure zijn neergelegd, afdoende blijkt dat het beroep onontvankelijk, minstens ongegrond is. Derhalve dienen de in die zaak bestreden koninklijke besluiten van 2 november 2010 wettig te worden geacht. De wettigheid van de bevorderingen van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur op 2 november 2010 impliceert volgens de verwerende partij dat betrokkenen op 17 juli 2013 wel degelijk op wettige wijze konden worden bevorderd tot adviseur-generaal.

Op het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de in de zaak A. 198.875/V-1836 bestreden besluiten net een evenwicht tussen de taalkaders tot stand hebben gebracht en zij zet uitvoerig de redenen uiteen waarom dit volgens haar het geval is.

9. In zijn memorie van wederantwoord verwijst verzoeker naar arrest nr. 226.440 van 14 februari 2014. Hij stelt dat de overwegingen van dat arrest met betrekking tot de ongelijke bezetting van de taalkaders, noodzakelijk ook in de zaak A. 198.875/V-1836 te berde zullen worden gebracht. Indien de Raad van State tot de conclusie zou komen dat de in de laatstgenoemde zaak bestreden bevorderingen tot adviseur moeten worden vernietigd, dan moeten volgens verzoeker ook de in de voorliggende zaak bestreden bevorderingen tot adviseur-generaal worden vernietigd.

### *Beoordeling*

10. Een personeelslid kan met toepassing van het op het ogenblik van de bestreden besluiten geldende artikel 41, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939, gelezen in samenhang met het toenmalige artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’, slechts tot adviseur-generaal (klasse A4) worden bevorderd, indien het reeds met de graad van adviseur (klasse A3) is bekleed. Zonder een

voorafgaand besluit tot bevordering tot de graad van adviseur kan derhalve ten voordele van het betrokken personeelslid geen rechtsgeldig besluit tot bevordering tot de graad van adviseur-generaal worden genomen.

De bestreden koninklijke besluiten van 17 juli 2013, waarbij Ann De Ridder en Filip David worden bevorderd tot de graad van adviseur-generaal, vinden dan ook hun noodzakelijke grondslag in de koninklijke besluiten van 2 november 2010, waarbij zij werden bevorderd tot adviseur.

Zoals hiervóór, bij de uiteenzetting van de feiten, reeds werd vermeld, heeft de Raad van State bij arrest nr. 229.258 van 20 november 2014 de koninklijke besluiten van 2 november 2010 houdende de bevordering van Ann De Ridder en Filip David tot adviseur bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking vernietigd.

Na de vernietiging van de voormelde koninklijke besluiten van 2 november 2010 heeft de verwerende partij evenwel de bevorderingsprocedure hernomen die tot deze besluiten had geleid. Bij koninklijke besluiten van 13 december 2014, die bij vermelding zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 januari 2015, werden Ann De Ridder en Filip David, met uitwerking vanaf 1 maart 2002, opnieuw bevorderd tot adviseur bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Deze ontwikkeling, die zich heeft voorgedaan nadat de auditeur-verslaggever haar verslag, opgesteld met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, had neergelegd, doet vragen rijzen aangaande de grondslag van de besluiten die met het voorliggende beroep worden bestreden. In het bijzonder rijst de vraag of de voormelde koninklijke besluiten van 13 december 2014 alsnog een deugdelijke grondslag kunnen verlenen aan de thans bestreden besluiten.

Deze vraag, die van wezenlijk belang is voor de beoordeling van de gegrondheid van het enige middel, is van aard dat ze niet in korte debatten kan worden beantwoord. Er is dan ook aanleiding om de behandeling van de zaak volgens de gewone rechtspleging voort te zetten.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State heropent het debat.**

**2. De zaak wordt verder behandeld volgens de gewone rechtspleging.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 april 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                 |                                    |
|-----------------|------------------------------------|
| Bert Thys,      | staatsraad, waarnemend voorzitter, |
| bijgestaan door |                                    |
| Tiny Temmerman, | griffier.                          |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Bert Thys**