

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.535 van 13 oktober 2015
in de zaak A. 212.596/IX-8388**

In zake: Lucia DRESER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 mei 2014, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 25 maart 2014 waarbij Lucia Dreser tot rechter in de nieuwe rechtbank van eerste aanleg te West-Vlaanderen wordt benoemd en in die hoedanigheid rang inneemt op datum van 12 december 2011.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 september 2015.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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. Bij koninklijk besluit van 22 augustus 2006 wordt verzoekster benoemd tot rechter in de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Dit besluit treedt in werking op 3 november 2006, datum van haar eedaflegging.

Bij koninklijk besluit van 16 november 2011 wordt verzoekster vervolgens benoemd tot rechter in de rechtbank van eerste aanleg te Brugge. Zij

wordt gelijktijdig benoemd tot rechter in de rechtbanken van eerste aanleg te Ieper, te Kortrijk en te Veurne. Zij legt de eed af op 12 december 2011.

Op 21 februari 2014 vraagt de verwerende partij in het kader van de toepassing van artikel 147 van de wet van 1 december 2013 ‘tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde’ aan alle magistraten die de rechtbank van eerste aanleg van West-Vlaanderen zullen vormen, een controle door te voeren van de datum van rangname teneinde de lijst van magistraten correct te kunnen samenstellen.

Verzoekster vraagt op 24 februari 2014 aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge om de FOD Justitie te willen verzoeken rekening te houden met haar eerste benoeming als rechter te Brussel. Zij verwijst naar artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek en stelt dat het niet de bedoeling kan zijn dat van haar eerste benoeming abstractie wordt gemaakt aangezien deze ervaring ook wordt meegenomen bij de toekomstige provinciale rechtbank.

Verzoekster richt zich op 14 maart 2014 rechtstreeks tot de adviseur-generaal van de verwerende partij. Zij stelt dat de voorzitter in Brugge bij de huidige interne rangorde rekening houdt met haar eerste benoeming, maar dat het voorstel van rangorde voor de rechtbank van eerste aanleg te West-Vlaanderen enkel rekening houdt met haar benoeming in Brugge. Hierdoor verliest zij meer dan vijf jaar anciënniteit.

Op 25 maart 2014 volgt het thans bestreden koninklijk besluit. Luidens artikel 1 van dat besluit wordt verzoekster benoemd tot rechter in de nieuwe rechtbank van eerste aanleg te West-Vlaanderen en neemt zij in die hoedanigheid rang in op datum van 12 december 2011. In de aanhef van het besluit wordt onder meer verwezen naar artikel 147 van de voormelde wet van 1 december 2013.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Formeel vecht verzoekster haar eigen benoeming tot rechter aan.

In het inleidend verzoekschrift preciseert zij echter zelf dat het voorwerp van haar beroep niet zo breed is:

“Door de bestreden beslissing wordt de verzoekende partij benoemd tot rechter in de rechtbank van eerste aanleg te West-Vlaanderen en neemt in deze hoedanigheid rang in op datum van 12 december 2011.

De verzoekende partij bestrijdt enkel de ranginname op vermelde datum, aangezien die afwijkt van de datum van ranginname die zij had als rechter in de rechtbank van eerste aanleg te Brugge (tot 1 april 2014).”

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

5. De verwerende partij merkt op “dat de bestreden beslissing met toepassing van artikel 147, lid 7 Ger.W. [lees: artikel 147, zevende lid, van de wet van 1 december 2013 ‘tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde’] het ogenblik heeft bepaald vanaf hetwelk de anciënniteit van de verzoekende partij is beginnen lopen, met name het ogenblik waarop zij benoemd werd in de toenmalige Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge”. Zij werpt op dat zij “louter de wet [diende] toe te passen en [...] dan ook niet over enige discretionaire bevoegdheid [beschikt]”:

“*In casu* stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een foutieve toepassing maakt van artikel 312 Ger.W. aangezien deze bepaling zich niet beperkt tot de anciënniteit opgedaan in de Rechtbank waarin de voorrangslijst wordt opgesteld.

Nochtans brengt artikel 147 van de wet van 1 december 2013 geen wijzigingen aan artikel 312 Ger.W. aan.

Welnu werd in de bestreden beslissing louter veruitwendigd wat in artikel 147 van de wet van 1 december 2013 werd vastgelegd, met name dat

de anciënniteit verworven in de oude rechtbank behouden blijft in de nieuw samengestelde rechtbanken.
De overheid beschikte terzake dan ook niet over enige discretionaire bevoegdheid.”

Hieruit volgt volgens de verwerende partij, die verwijst naar de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, dat het beroep in wezen strekt tot het doen erkennen van een subjectief recht op het in aanmerking nemen van alle door verzoekster als rechter opgedane anciënniteit in het kader van de ranginname. De Raad van State ontbeert rechtsmacht om kennis te nemen van zo een beroep.

6. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat de verwerende partij helemaal voorbijgaat aan de inhoud van de bestreden beslissing waar deze stelt dat verzoekster rang inneemt op 12 december 2011. Het gaat helemaal niet om het doen erkennen van een subjectief recht, wel om het laten vaststellen dat de bestreden beslissing een ranginname bepaalt die ingaat tegen de vaststelling van de rang van de magistraten in de rechtbank van eerste aanleg zoals voorgeschreven door artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek. Zij verwijst vervolgens naar de memorie van antwoord waarin de verwerende partij zelf aangeeft dat in het kader van de toepassing van artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek bij de rangbepaling rekening wordt gehouden met alle ervaring, ongeacht de locatie van de benoeming.

7. In haar laatste memorie wijst verzoekster nogmaals erop dat zij enkel haar ranginname betwist.

De beslissing over haar ranginname is “meer dan het louter doen erkennen van een subjectief recht” volgens verzoekster. Artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek moet worden betrokken in die beoordeling. De verwerende partij “oordeelde over de datum die zij moest nemen als datum van ranginname, want zij nam niet de datum van 26 augustus 2006 maar de datum van 16 november 2011”. Blijkbaar was de verwerende partij van mening dat zij over die datum een discretionaire beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen had “aangezien zij niet de datum van ranginname heeft genomen van de verzoekende partij zoals die

door de Voorzitter van de rechtbank werd bepaald en werd toegepast vóór de bestreden beslissing”. De bestreden beslissing is het resultaat van de berekening van de anciënniteit van verzoekster. Deze beoordeling vergt blijkbaar een concrete beoordeling en appreciatie die niet gelijkgesteld kan worden met een gebonden bevoegdheid.

Verzoekster merkt nog op dat de justitiële rechter niet bevoegd is om een bestuursbesluit te vernietigen. Het gemeenrecht van de burgerlijke aansprakelijkheid kan niet tot onderwerp hebben het bestuur tot het stellen van een handeling van openbaar gezag te dwingen. Enkel een nietigverklaring door de Raad van State kan dan ook tot volledig rechtsherstel leiden.

Beoordeling

8. Artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek, voor zover voor deze zaak relevant, bepaalt het volgende:

“In de rechtbanken van eerste aanleg, in de arbeidsrechtbanken en in de rechtbanken van koophandel wordt een ranglijst bijgehouden, vastgesteld als volgt:
Leden van de rechtbank:
[...] De rechters, in de volgorde van hun benoeming.”

9. Artikel 147 van de wet van 1 december 2013 ‘tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde’ bepaalt, voor zoveel ter zake:

“[*eerste lid*] Magistraten die op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet benoemd zijn in een rechtbank of parket van een arrondissement dat door deze wet deel uitmaakt van een nieuw uitgebreid rechtsgebied, zijn van rechtswege benoemd in de nieuwe rechtbank of het nieuwe parket, zonder toepassing van artikel 287*sexies* van het Gerechtelijk Wetboek en zonder nieuwe eedaflegging.
[...]
[*zevende lid*] De magistraten die van rechtswege in een nieuwe rechtbank of een nieuw parket benoemd zijn zonder toepassing van artikel 287*sexies* van het Gerechtelijk Wetboek en zonder nieuwe eedaflegging behouden

de anciënniteit verworven in de rechtbanken of parketten die de nieuwe rechtbank of het nieuwe parket uitmaken.”

10. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zijn de hoven en rechtbanken uitsluitend of in beginsel bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Onder voorbehoud van een – te dezen niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, tot uiting gebracht in de arresten nrs. C.06.0574.F en C.06.0596.F van 20 december 2007, veronderstelt het bestaan van een geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid dat de eis een welbepaalde juridische verplichting betreft die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt en bij de nakoming waarvan de eiser belang heeft. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen of opdat het bestuur dergelijke rechtsregel aan enig rechtssubject zou kunnen tegenwerpen, dient de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van een recht vastgesteld te hebben. Het Hof gaat er in dergelijk geval van uit dat de rechtzoekende, op grond van de rechten die hij tegenover het bestuur kan doen gelden, zijn gelijk kan halen bij de justitiële rechter, die daarbij de voor de eiser nadelige beslissing buiten toepassing kan laten en desgevraagd ook aan het bestuur verplichtingen kan opleggen om de rechten van de eiser te vrijwaren.

De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het beroep betrekking heeft op een aangelegenheid waarbij de overheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid uitgeoefend heeft, dan wel of haar bevoegdheid ter zake volstrekt gebonden was, wat betekent dat zij in geen enkel stadium van het besluitvormingsproces aan beleidsvoering heeft moeten doen, maar slechts heeft moeten vaststellen of de wettelijk of reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die

interpreteert, vervuld waren en aan die vaststelling de voorgeschreven rechtsgevolgen heeft verbonden.

11. Zoals verzoekster terecht opmerkt, nam de verwerende partij in het bestreden besluit “niet de datum van 26 augustus 2006 maar de datum van 16 november 2011” als datum van ranginname.

Anders dan verzoekster betoogt evenwel, is die beslissing niet het resultaat van een discretionair beslissingsmoment.

12. Immers, volgens artikel 147 van de voormelde wet van 1 december 2013 behoudt verzoekster “de anciënniteit verworven in de rechtbanken of parketten die de nieuwe rechtbank of het nieuwe parket uitmaken”. Daar komt geen appreciatie bij te pas.

13. De vraag of voor de ranginname al dan niet rekening moet worden gehouden met een eerdere benoeming in een andere rechtbank, staat niet vrij ter appreciatie van het bestuur, maar is enkel zaak van interpretatie van de aangehaalde tekst van de wet van 1 december 2013, eventueel in samenhang met artikel 312 van het Gerechtelijk Wetboek. Het bestuur beschikt niet over enige discretionaire beoordelingsruimte, maar slechts over een gebonden bevoegdheid, wanneer het de draagwijdte moet vaststellen van het begrip “anciënniteit verworven in de rechtbanken of de parketten die de nieuwe rechtbank [...] uitmaken”. Verzoekster ontleent haar recht op ranginname rechtstreeks aan de voormelde bepalingen en niet aan de berekening en mededeling ervan door de verwerende partij, die in het bestreden besluit het bestaan van dat recht erkent.

Aangezien het bestaan en de omvang van het recht op ranginname niet afhangt van enige discretionaire beslissing van het bestuur en dit bestuur niet op bepaalde punten over een zekere beleidsvrijheid beschikt, kan de burgerlijke rechter, bij wie verzoekster haar recht kan opeisen, over het bestaan en de omvang van het recht van verzoekster uitspraak doen.

Die bevoegdheid sluit de bevoegdheid van de administratieve rechter uit.

14. De exceptie is gegrond.

VI. Kosten

15. Verzoekster vraagt dat de verwerende partij tot de kosten wordt veroordeeld “gelet op de onduidelijkheden en de tegenstrijdige berichten die zij zelf heeft verspreid”.

16. Verzoekster verduidelijkt zelf niet, en de Raad ziet niet, welke “tegenstrijdige berichten” worden bedoeld.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 oktober 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren