

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.263 van 28 juni 2016
in de zaak A. 212.917/IX-8411**

In zake:

1. Jozef VERHULST
2. Dimitri VAN MOERKERCKE
3. Jacques HOUET
4. de BVBA GERECHTSDEURWAARDERSKANTOOR
VERHULST, VAN MOERKERCKE & HOUET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
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

Tussenkommende partij:

Dirk CORSTJENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juni 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Justitie van 28 april 2014 waarbij het

kantoor van gerechtsdeurwaarder Dirk Corstjens, in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen, wordt overgebracht van Antwerpen naar Geel.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 228.683 van 7 oktober 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Lippens, die *loco* advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Anthony Poppe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Valéry Schalenbourg, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De eerste, tweede en derde verzoekers vormen samen een gerechtsdeurwaarderspraktijk te Geel. De eerste verzoeker heeft zijn standplaats op dit adres. De tweede en derde verzoekers hebben hun standplaatsen respectievelijk te Westerlo en te Hoogstraten, maar het hoofdkantoor en de maatschappelijke zetel van de associatie Verhulst, Van Moerkercke & Houet – de vierde verzoeker – zijn in Geel aan de Waterstraat gevestigd.

3.2. Bij koninklijk besluit van 4 juli 2004 wordt de tussenkomende partij benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het (voormalige) gerechtelijk arrondissement Antwerpen.

3.3. Met een brief van 10 januari 2014 vraagt de tussenkomende partij om een standplaatswijziging van de stad Antwerpen naar de stad Geel. De redenen die zij voor deze standplaatswijziging aanhaalt, zijn de volgende:

“Gezien de fors toegenomen verkeersdrukte verlies ik dagelijks ettelijke uren bij mijn verplaatsingen van en naar mijn kantoor.

Ik merk bovendien een enorme concentratie van gerechtsdeurwaarders in de stad Antwerpen terwijl er in de Kempen een eerder beperkt aantal gerechtsdeurwaarders voor de rechtzoekenden beschikbaar is.

Gezien de komende hertekening van het gerechtelijk landschap vanaf 1 april aanstaande zal ik als titularis gerechtsdeurwaarder evenzeer gemachtigd zijn mijn ambt uit te oefenen in het huidige gerechtelijk arrondissement Turnhout, zodat ik u hierbij mijn verzoek richt tot overplaatsing van mijn standplaats.

Dit zou voor mij persoonlijk een aanzienlijke verbetering inhouden en de gerechtsdeurwaarders tevens in staat stellen een nog betere dienstverlening ten aanzien van de burger te garanderen.”

Op 27 januari 2014 worden de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Turnhout en de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen verzocht om uiterlijk op 27 maart 2014 een omstandig en gemotiveerd advies te verstrekken over deze aanvraag.

Op 4 februari 2014 licht de tussenkomenende partij ook aan de syndicus van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders van het gerechtelijk arrondissement Turnhout haar redenen voor de aangevraagde standplaatswijziging toe.

Op 6 februari 2014 brengt de raad van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders voor Antwerpen een gunstig advies uit met betrekking tot de standplaatswijziging, dit gelet op het feit dat de stad Geel (uiterlijk) vanaf 1 april 2014 deel uitmaakt van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen.

Op 11 februari 2014 brengt de raad van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders voor Turnhout een ongunstig advies uit, daarbij blijkbaar rekening houdende met een “advies” vanwege de vierde verzoekster. Het advies van de arrondissementskamer voor Turnhout luidt:

“De raad van de arrondissementskamer van Turnhout, samengesteld uit leden van 5 van de 6 gerechtsdeurwaarderskantoren van het arrondissement, is unaniem van oordeel dat het advies zoals geformuleerd door het Geelse gerechtsdeurwaarderskantoor integraal dient te worden onderschreven.

Dit advies is juridisch onderbouwd, en toont cijfermatig aan dat een tweede kantoor te Geel overbodig en overtallig zou zijn, en zelfs de leefbaarheid van het huidige Geelse kantoor in het gedrang dreigt te brengen.

Zoals meer dan terecht in de argumentatie wordt aangegeven is het noodzakelijk dat een gerechtsdeurwaarderskantoor in alle sereniteit en financiële onafhankelijkheid kan werken.

De beweegredenen van gerechtsdeurwaarder Dirk Corstjens zijn op louter persoonlijke leest geschoeid. Het enige argument dat hij aanhaalt dat niet in deze sfeer kadert, de bereikbaarheid voor de burger, is uiteraard niet terzake dienend: er bestaat een perfect werkend gerechtsdeurwaarderskantoor te Geel, een tweede brengt niets bij aan bereikbaarheid. Er bestaan

wellicht alternatieve oplossingen voor het aangehaalde mobiliteitsprobleem, die niet het evenwicht van het gerechtsdeurwaarderskorps en van een associatie in ons arrondissement op de helling zetten.”

Op 21 februari 2014 adviseert de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen het volgende:

“Het verzoek tot overbrenging van het kantoor van gerechtsdeurwaarder Dirk Corstjens van het arrondissement Antwerpen, kantoor Antwerpen, naar het arrondissement Turnhout, kantoor Geel, is blijkbaar te kaderen in het nieuwe gerechtelijk arrondissement Antwerpen zoals het hervormd zal zijn per 1 april 2014.

De facto zal het verzoek na 1 april 2014 niet het voorwerp uitmaken van een overbrenging tussen twee arrondissementen, doch van een overbrenging van de éne standplaats naar de andere standplaats binnen hetzelfde arrondissement.

Het lijkt me dan ook aangewezen het advies af te wachten van de procureur des Konings van het arrondissement Antwerpen, zoals het omschreven zal zijn vanaf 1 april 2014.”

Op 24 februari 2014 adviseert de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Turnhout het volgende:

“Uit de inlichtingen in mij bezit blijkt dat:

- de Raad van de Arrondissementskamer der Gerechtsdeurwaarders van Antwerpen geen bezwaar heeft tegen de overbrenging van het kantoor van de heer Corstjens Dirk van Antwerpen naar Geel, gelet op het feit dat die stad (uiterlijk) vanaf 1 april 2014 deel zal uitmaken van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen;

- De Arrondissementskamer van Turnhout verzet zich met klem tegen de gevraagde overplaatsing.

Uit uw voormelde brief blijkt dat het verzoek tot overbrenging van het kantoor van gerechtsdeurwaarder Dirk Corstjens kadert in de komende hervorming van de gerechtelijke arrondissementen per 1 april 2014 (Wet van 1 december 2013 - BS 10.12.2013).

De facto zal het verzoek na 1 april 2014 niet het voorwerp uitmaken van een overbrenging tussen twee arrondissementen, doch van een overbrenging van de éne standplaats naar de andere standplaats binnen hetzelfde arrondissement.

Het lijkt me dan ook aangewezen het advies af te wachten van de procureur des Konings van het nieuwe gerechtelijk arrondissement Antwerpen, zoals het omschreven zal zijn vanaf 1 april 2014.”

Op 28 februari 2014 sluit de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen zich aan bij wat door de procureurs bij de rechtbanken van eerste aanleg te Antwerpen en Turnhout werd geadviseerd.

Op 27 maart 2014 worden de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen en de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Turnhout verzocht om alsnog zo vlug mogelijk een omstandig en gemotiveerd advies te verstrekken aangaande de standplaatswijziging van de tussenkomende partij.

Op 27 maart 2014 brengt de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen een gunstig advies uit, daarbij verwijzende naar het advies van de raad van de arrondissementskamer van de gerechtshoofden voor Antwerpen.

Ook op 27 maart 2014 brengt de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Turnhout een ongunstig advies uit, daarbij verwijzende naar het advies van de raad van de arrondissementskamer van de gerechtshoofden voor Turnhout dat volgens haar zowel cijfermatig als juridisch stevig onderbouwd is.

Op 8 april 2014 brengt de nieuwe waarnemend procureur des Konings te Antwerpen een ongunstig advies uit in verband met de standplaatswijziging van de tussenkomende partij, zich daarbij aansluitend bij het advies van de arrondissementskamer voor Turnhout. Dit advies steunt op de volgende overweging:

“De beweegredenen die betrokkene aanhaalt wegen niet op tegen het gegeven dat de verplaatsing naar een standplaats te Geel volgens het onderbouwde advies van de arrondissementskamer te Turnhout overbodig en overtallig zou zijn en zelfs de leefbaarheid van een kantoor in het gedrang zou kunnen brengen.”

Op 8 april 2014 brengt ook de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen een ongunstig advies uit, zich daarbij aansluitend bij het ongunstig advies van de waarnemend procureur des Konings te Antwerpen.

3.4. Op 28 april 2014 beslist de verwerende partij dan dat het kantoor van de tussenkomen partij, gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen en gevestigd te Antwerpen, wordt overgebracht naar Geel. Dit thans bestreden ministerieel besluit wordt gemotiveerd als volgt:

“Gelet op het Gerechtelijk Wetboek, artikel 513, tweede lid;
Gelet op het verzoek van de heer Corstjens Dirk, gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen, om overbrenging van zijn kantoor met standplaats Antwerpen naar Geel;
Gelet op de gegronde redenen van betrokkene welke de overplaatsing van het kantoor rechtvaardigen;
Gelet op de adviezen van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, de procureurs des Konings bij het parket te Antwerpen en te Turnhout en van de Raad van de arrondissementskamer van gerechtsdeurwaarders te Antwerpen en te Turnhout;
Overwegende dat er heden enerzijds twee gerechtsdeurwaarders aanwezig zijn in het kanton Geel op een bevolkingscijfer van 55.980 en anderzijds zestig gerechtsdeurwaarders gevestigd zijn met standplaats Antwerpen op een bevolkingscijfer van 598.176;
Overwegende dat de machtiging tot overplaatsing van het kantoor van de heer Corstjens van Antwerpen naar Geel de dienstverlening ten aanzien van de burger niet in het gedrang brengt gelet op de verhouding van het aantal gerechtsdeurwaarders tot het bevolkingsaantal;
Overwegende dat op de vermelde elementen geconcludeerd mag worden [dat] het verzoek van betrokkene gerechtvaardigd is.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 518 GerW, van artikel 161 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', van het koninklijk besluit van 26 april 2009 'tot bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement', van het koninklijk besluit van 4 juli 2004 waarbij de tussenkomende partij werd benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en van de beginselen van behoorlijk bestuur "waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel". Zij halen ook de ontstentenis aan van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partijen wijzen erop dat met het bestreden besluit de standplaats van de tussenkomende partij wordt overgebracht van het voormalige gerechtelijk arrondissement Antwerpen naar het voormalige gerechtelijk arrondissement Turnhout. Artikel 515 GerW (oud) bepaalt nochtans dat de Koning het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement bepaalt. Dit is het laatst gebeurd met het koninklijk besluit van 26 april 2009. Daarin worden voor het gerechtelijk arrondissement Antwerpen 50 standplaatsen vastgesteld en voor het gerechtelijk arrondissement Turnhout 15 standplaatsen.

Deze bevoegdheid van de Koning werd bestendigd in het nieuwe artikel 518 GerW.

In het kader van de gerechtelijke hervorming bij wet van 1 december 2013 werd een verruiming van de gerechtelijke arrondissementen doorgevoerd. De voormalige arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout vormen voortaan, met ingang van 1 april 2014, één gerechtelijk arrondissement Antwerpen. Overeenkomstig artikel 161 van de wet van 1 december 2013 worden de gerechtsdeurwaarders die op de dag van de inwerkingtreding van de wet in functie zijn, van rechtswege bevoegd in het uitgebreide arrondissement zonder nieuwe benoeming. Deze bevoegdheidsuitbreiding gaat evenwel niet gepaard met

een wijziging van de standplaats die wordt bepaald op aanwijzing van de minister van Justitie.

Het koninklijk besluit van 26 april 2009 werd niet gewijzigd en behoudt volgens de verzoekende partijen dus zijn gelding. Welnu, dit koninklijk besluit legt een bepaald aantal standplaatsen vast voor de arrondissementen zoals ze toen omschreven waren – voor Turnhout: 15. Deze *numerus clausus* dient naar het oordeel van de verzoekende partijen nog steeds toegepast te worden in afwachting van een herziening van dit koninklijk besluit.

De verzoekende partijen achten het merkwaardig dat in het bestreden ministerieel besluit niet wordt ingegaan op de verenigbaarheid van dit besluit met het voormelde koninklijk besluit van 26 april 2009. De uitbreiding van de territoriale bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarders tot het verruimde arrondissement impliceert niet dat elke gerechtsdeurwaarder zich meteen ook eender waar binnen dit arrondissement kan vestigen. De Koning heeft immers, rekening houdend met de bevolkingsaantallen en de hoeveelheid akten (dit is het effectieve werkvolume), een maximaal aantal gerechtsdeurwaarders bepaald voor de arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout. Dit dient naar het oordeel van de verzoekende partijen nog steeds gerespecteerd te worden. Het valt niet aan de minister toe om vooruit te lopen op een eventueel nieuw koninklijk besluit waarbij het aantal gerechtsdeurwaarders wordt vastgelegd per arrondissement en waarbij de Koning overeenkomstig het nieuwe artikel 518, tweede lid, GerW, zoals gewijzigd bij wet van 25 april 2014, thans ook de bevoegdheid heeft om de spreiding van de standplaatsen vast te leggen in functie van de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder voor de “rechtsonderhorige”. Het is volgens de verzoekende partijen dus niet uitgesloten dat de Koning binnen de verruimde gerechtelijke arrondissementen een spreiding zal opleggen die de bestaande regeling van het koninklijk besluit van 26 april 2009 weerspiegelt of benadert.

Daarenboven moet er naar het oordeel van de verzoekende partijen rekening worden gehouden met het koninklijk besluit van 4 juli 2004 waarbij de tussenkomenende partij werd benoemd tot gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen zoals het destijds was omschreven. Ook dit koninklijk besluit wordt met het bestreden besluit geschonden doordat een standplaatsverplaatsing over de grenzen van het toenmalige arrondissement heen wordt toegelaten.

De summiere motivering van het bestreden besluit kent bovendien geen enkele ter zake doende feitelijke of juridische onderbouwing. De minister heeft klaarblijkelijk evenmin een onderzoek gevoerd naar de verenigbaarheid van het bestreden besluit met de vigerende normen, waaronder het koninklijk besluit van 26 april 2009.

5. De verzoekende partijen wijzen in de memorie van wederantwoord erop dat het koninklijk besluit van 26 april 2009 niet formeel opgeheven werd, zodat het volgens de verzoekende partijen nog gelding heeft. Ook de juridische grondslag ervan is na de gerechtelijke hervorming overeind gebleven: zoals toentertijd artikel 515 GerW geeft thans ook artikel 518 GerW de bevoegdheid aan de Koning om de standplaatsen te spreiden. Hij kan ook binnen de gerechtelijke arrondissementen een spreiding opleggen. De Koning bepaalt dus niet alleen het aantal gerechtsdeurwaarders per arrondissement, maar ook de spreiding van de standplaatsen met inachtneming van het beginsel van de geografische spreiding. Gelet op de bekommernis van de wetgever om de bereikbaarheid van het gerechtsdeurwaardersambt voor alle burgers te waarborgen, nemen de verzoekende partijen aan dat de bestaande verdeling van de standplaatsen in belangrijke mate moet worden behouden. Alleszins blijft zowel vóór als na de gerechtelijke hervorming het spreidingsprincipe gehandhaafd en is het niet de bedoeling dat alle ambten binnen één gemeente van het verruimde gerechtelijk arrondissement Antwerpen geconcentreerd worden.

De verzoekende partijen achten het dan ook merkwaardig dat de minister van Justitie meent te kunnen overgaan tot een wijziging van de standplaatsen zonder rekening te houden met het koninklijk besluit van 26 april 2009. Dit koninklijk besluit is namelijk minstens formeel nog steeds van kracht. Daarbij komt dat de gewijzigde wetgeving nog steeds uitgaat van een door de Koning te bepalen spreiding van standplaatsen.

Het koninklijk besluit van 26 april 2009 is volgens de verzoekende partijen niet in strijd met de huidige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en de daarin opgenomen verdeling van gerechtelijke arrondissementen, ook niet na de bij wet van 1 december 2013 doorgevoerde wijzigingen. Die wet hertekent weliswaar de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen, maar het Gerechtelijk Wetboek bevat geen enkele bepaling die zich ertegen verzet dat de standplaatsen van ministeriële ambtenaren gespreid zouden worden binnen deze arrondissementen. Het is dus niet verboden een spreiding op te leggen die correspondeert met de grenzen van de voormalige arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout. Het spreidingsprincipe werd integendeel uitdrukkelijk ingeschreven in artikel 518 GerW. Bij gebrek aan nadere richtlijnen in de wettekst beschikt de Koning over een ruime bevoegdheid om deze spreiding te waarborgen. Ook uit artikel 161 van de wet van 1 december 2013 blijkt het naar het oordeel van de verzoekende partijen de bedoeling te zijn geweest om de mobiliteit van de gerechtsdeurwaarders aan banden te leggen: hun territoriale bevoegdheid wordt van rechtswege uitgebreid, maar tegelijkertijd wordt bepaald dat de gerechtsdeurwaarders hun standplaats dienen te behouden. Dit bevestigt dus andermaal de bekommernis van de wetgever om een afdoende spreiding van de standplaatsen te behouden.

Volgens artikel 161 van de wet van 1 december 2013 zijn de gerechtsdeurwaarders van rechtswege bevoegd in het uitgebreide arrondissement zonder nieuwe benoeming, zo stellen de verzoekende partijen. Hun benoeming blijft evenwel gekoppeld aan de standplaats die zij in overeenstemming met het koninklijk besluit van 26 april 2009 toegewezen gekregen hebben binnen de

grenzen van één van de voormalige gerechtelijke arrondissementen Antwerpen, Mechelen of Turnhout.

In afwachting van een nieuw koninklijk besluit kan de minister volgens de verzoekende partijen geen wijzigingen van standplaatsen toestaan. Daarmee zou de minister immers vooruitlopen op de uitoefening van een bevoegdheid die door de wetgever aan de Koning wordt voorbehouden.

6. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen dat het feit dat inmiddels het koninklijk besluit van 4 mei 2015 ‘tot bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement’ op 29 mei 2015 in werking is getreden, waarbij het koninklijk besluit van 26 april 2009 werd opgeheven, aan hun argumentatie geen afbreuk doet. De minister kon op 28 april 2014 bij het nemen van het bestreden besluit immers niet erop vooruitlopen hoe de spreiding van de standplaatsen door de Koning zou worden bepaald.

De minister kon daarentegen enkel uitgaan van de op dat ogenblik van toepassing zijnde wetgeving, en met name van het koninklijk besluit van 26 april 2009 en het benoemingsbesluit van de tussenkomen partij. De inwerkingtreding van de wet van 1 december 2013 doet geen afbreuk aan de benoeming van de gerechtsdeurwaarder met bijbehorende standplaats, maar breidt enkel de werkingsbevoegdheid uit tot het gerechtelijk arrondissement Antwerpen. Deze bevoegdheidsuitbreiding kan niet zonder meer gelijkgesteld worden met een vrije keuze van standplaats van de gerechtsdeurwaarder binnen het verruimde gerechtelijk arrondissement. Dergelijke lezing zou indruisen tegen de wil van de wetgever, omdat hiermee afbreuk wordt gedaan aan het vooropgestelde spreidingsprincipe en de daarmee verband houdende dienstverlening aan de rechtzoekende.

De verzoekende partijen merken nog op dat het koninklijk besluit van 4 mei 2015 ‘tot bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement’ dit spreidingsprincipe volledig op de helling zet, door

het totaal aantal gerechtsdeurwaarders voor het gerechtelijk arrondissement Antwerpen in zijn geheel op 80 vast te stellen. Een dergelijke vaststelling, zonder verdere spreiding, werkt de concentratie van gerechtsdeurwaarders in de hand en draagt er toe bij dat andere gebieden verder onbemand blijven. Dit druist in tegen de doelstelling van de wetgever om een goede dienstverlening voor de rechtzoekende te waarborgen. Het koninklijk besluit van 4 mei 2015 en de erin opgenomen vaststelling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement, zonder verdere spreiding, is derhalve in strijd met artikel 518, tweede lid, GerW dat uitdrukkelijk een spreiding in functie van de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder voor de “rechtsonderhorige” voorschrijft. De verzoekende partijen beroepen zich op artikel 159 van de Grondwet en zij vragen “voor zoveel als nodig in onderhavige procedure” om voormeld koninklijk besluit buiten toepassing te verklaren.

Beoordeling

7. Ten tijde van de benoeming van de tussenkomende partij en nog steeds wanneer zij op 10 januari 2014 een overplaatsing vraagt van haar standplaats, luidt artikel 513, eerste tot derde lid, GerW:

“Het koninklijk besluit tot benoeming bepaalt in welk gerechtelijk arrondissement de gerechtsdeurwaarder zijn ambt zal uitoefenen en moet kantoor houden.

De gerechtsdeurwaarder mag slechts één kantoor hebben, dat gevestigd wordt in de gemeente die de Minister van Justitie aanwijst. Deze aanwijzing kan worden gewijzigd op verzoek van de betrokkene.

De gerechtsdeurwaarder mag zijn ambt slechts uitoefenen in het gerechtelijk arrondissement dat bij het koninklijk besluit tot benoeming is bepaald.”

Wanneer dan het bestreden besluit wordt genomen, luidt artikel 516, eerste tot derde lid, GerW:

“Het koninklijk besluit tot benoeming bepaalt in welk gerechtelijk arrondissement de gerechtsdeurwaarder zijn ambt zal uitoefenen en kantoor moet houden.

De gerechtsdeurwaarder houdt kantoor in de gemeente die de minister van Justitie aanwijst. Deze aanwijzing kan worden gewijzigd op verzoek van de betrokkene. Bij overtreding wordt de gerechtsdeurwaarder als ontslag-nemend beschouwd; diensgevolge kan de minister van Justitie, na advies van de rechtbank aan de Koning voorstellen hem te vervangen. De gerechtsdeurwaarder mag zijn ambtelijke taken slechts uitoefenen in het gerechtelijk arrondissement dat bij het koninklijk besluit tot benoeming is bepaald.”

Uit deze bepalingen volgt aldus dat door de Koning het gerechtelijk arrondissement wordt bepaald waarin de benoemde gerechtsdeurwaarder zijn ambt zal uitoefenen, doch dat het de minister van Justitie is die de standplaats aanwijst en die op verzoek van de betrokken gerechtsdeurwaarder beslist over de wijziging van aanwijzing van standplaats.

8. Zulke standplaatswijziging is wat overeenkomstig de voornoemde bepalingen is gebeurd met het thans bestreden ministerieel besluit van 28 april 2014.

9. Op dat ogenblik is de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen bij de wet van 1 december 2013 in werking getreden.

Bij die wet zijn de voormalige gerechtelijke arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout omgevormd tot één gerechtelijk arrondissement Antwerpen, en dit met ingang van 1 april 2014. Luidens artikel 4.1, eerste lid, van het bijvoegsel bij het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij artikel 108 van de wet van 1 december 2013, vormen de gerechtelijke kantons van de provincie Antwerpen één gerechtelijk arrondissement.

10. Bij overgangsmaatregel stelt artikel 161 van de wet van 1 december 2013, zoals gewijzigd bij wet van 8 mei 2014:

“In afwijking van artikel 516 van het Gerechtelijk Wetboek zijn de gerechtsdeurwaarders die op de dag van de inwerkingtreding van deze wet in functie zijn, van rechtswege bevoegd in het uitgebreide arrondissement, zonder nieuwe benoeming. Zij behouden hun standplaats.”

11. Dat de tussenkomende partij met toepassing van voormelde overgangsbepaling vanaf 1 april 2014 zonder nieuwe benoeming van rechtswege bevoegd is “in het uitgebreide arrondissement” en haar standplaats behoudt, staat er niet aan in de weg dat zij de minister mag verzoeken om die standplaats te wijzigen in het uitgebreide arrondissement en verbiedt de minister niet om die wijziging toe te staan.

Het bestreden besluit is bijgevolg niet in strijd met artikel 161 van de wet van 1 december 2013.

12. Dat de tussenkomende partij destijds benoemd was in het “oude” gerechtelijk arrondissement, doet evenmin afbreuk aan de mogelijkheid om ingevolge de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen een nieuwe standplaats te verzoeken en dit, mede gelet op de voormelde overgangsbepaling, in het huidige arrondissement. De voormelde overgangsbepaling geldt immers “[i]n afwijking van artikel 516” GerW en dus in afwijking van het voorschrift dat de gerechtsdeurwaarder zijn ambt slechts mag uitoefenen “in het gerechtelijk arrondissement dat bij het koninklijk besluit tot benoeming is bepaald”.

Het benoemingsbesluit van de tussenkomende partij staat aan het bestreden besluit bijgevolg niet in de weg.

13. Ter uitvoering van het oude artikel 515 GerW werd bij koninklijk besluit van 26 april 2009 het aantal gerechtsdeurwaarders voor het gerechtelijk arrondissement Antwerpen vastgelegd op 50, voor het gerechtelijk arrondissement Mechelen op 15 en voor het gerechtelijk arrondissement Turnhout op 15.

Dat artikel 515, dat de wettelijke grondslag vormde van dat koninklijk besluit van 26 april 2009, heeft thans een andere lezing. Dit verhindert niet dat een nieuwe wetbepaling substitutie van rechtsgrond aan het besluit kan verlenen.

De gerechtelijke arrondissementen die zijn vermeld in het koninklijk besluit van 26 april 2009 zijn echter vanaf 1 april 2014 opgegaan in het huidige gerechtelijk arrondissement Antwerpen. Artikel 518, eerste lid, GerW stelt thans dat de Koning het aantal gerechtsdeurwaarders bepaalt “per gerechtelijk arrondissement” – niet “per oud arrondissement”: deze bepaling refereert uiteraard aan de actuele gerechtelijke arrondissementen. De vroegere arrondissementen Antwerpen, Turnhout en Mechelen waaraan het koninklijk besluit van 26 april 2009 refereert, zijn thans onbestaande. Anders dan de verzoekende partijen betogen, is in geen van de huidige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek noch in de wet van 1 december 2013 te lezen dat in afwachting van het koninklijk besluit dat ter uitvoering van artikel 518, eerste lid, GerW het aantal gerechtsdeurwaarders bepaalt per gerechtelijk arrondissement, de gerechtsdeurwaarders slechts hun standplaats mogen wijzigen voor zover zij blijven binnen de grenzen van de kantons die de vroegere gerechtelijke arrondissementen vormen, laat staan dat zij voorlopig in het geheel niet hun standplaats mogen wijzigen. De opdeling 50-15-15 in het koninklijk besluit van 26 april 2009 is thans in rechte zonder waarde. Indien aan het koninklijk besluit van 26 april 2009 nog enige zinvolle lezing gegeven kan worden met respect voor de huidige rechtsgrond, dan is het dat het gerechtelijk arrondissement Antwerpen tachtig gerechtsdeurwaarders telt.

Het bestreden ministerieel besluit heeft geen verhoging van dit aantal tot gevolg en strijdt bijgevolg niet met het koninklijk besluit van 26 april 2009.

14. De minister heeft op 28 april 2014 geen toepassing kunnen of moeten doen van een nog niet genomen koninklijk besluit van 4 mei 2015, dat op 29 mei 2015 in werking is getreden. Er hoeft bijgevolg niet ingegaan te worden op de vraag om het koninklijk besluit van 4 mei 2015 ‘tot bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement’ voor deze zaak buiten toepassing te verklaren.

15. De verzoekende partijen argumenteren nog dat de toestemming om de standplaats van de tussenkomende partij over te brengen van het kanton Antwerpen naar het kanton Geel strijdt met artikel 518, tweede lid, GerW.

Dit tweede lid is ingevoegd in artikel 518 GerW bij wet van 25 april 2014 ingevolge een amendement, met als enige verantwoording “[o]m de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder voor de rechtsonderhorige optimaal te garanderen, wordt het principe van de geografische spreiding van de standplaatsen ingeschreven in de wet” (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3149/4, 70-71) en dat voorts niet nader is toegelicht noch besproken in het parlement. Volgens dit nieuwe lid wordt de spreiding van de standplaatsen door de Koning bepaald in functie van de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder voor de “rechtsonderhorige” – versta: de rechtzoekende burgers. Deze opdracht aan de Koning is evenwel geschreven in artikel 518 GerW, dat enkel betrekking heeft op de aantallen per gerechtelijk arrondissement. Een spreiding van de aantallen tussen de arrondissementen moet dus rekening houden met de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarders om te voldoen aan artikel 518, tweede lid, GerW. De bevoegdheid om vervolgens binnen elk gerechtelijk arrondissement te beslissen over de spreiding van de standplaats der kantoren over de gemeenten is door de wetgever bij artikel 516 GerW rechtstreeks aan de minister van Justitie toegewezen. Indien het de indieners van het amendement erom te doen was om méér precies te zijn – bijvoorbeeld door een *numerus clausus* in te voeren op een binnenarrondissementeel niveau, zoals het kanton – dan hadden zij de tekst ook méér precies geschreven moeten hebben, dan wel in artikel 516, tweede lid, GerW de inwilliging door de minister van een concrete vraag tot standplaatswijziging aan specifieke criteria met betrekking tot de bereikbaarheid moeten onderwerpen.

De verzoekende partijen geven aan artikel 518, tweede lid, GerW een lezing die deze bepaling niet heeft.

16. De verzoekende partijen geven aan de schending van de formelemotiveringsplicht, de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan het verwijt van de ontstentenis van rechtens vereiste feitelijke grondslag geen, of geen andere invulling dan die welke hiervóór is besproken.

17. Besluit van wat voorafgaat is, dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de minister heeft gehandeld in strijd met de aangevoerde wetsbepalingen of dat de minister zich een bevoegdheid zou hebben toegeëigend die de wetgever aan de Koning heeft verleend.

18. Wat voorafgaat leidt tot de conclusie dat het middel, voor zover ontvankelijk, ongegrond is.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 516 GerW, van het koninklijk besluit van 26 april 2009 ‘tot bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement’, van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet van 29 juli 1991 en van de beginselen van behoorlijk bestuur “waaronder het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel [en] het materieel motiveringsbeginsel”. Zij halen ook de ontstentenis aan van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

19.2. Er is, volgens de uiteenzetting van de verzoekende partijen van het *eerste middelonderdeel*, geen rekening gehouden met de inhoud van de verstrekte adviezen. Ongunstige elementen in deze adviezen of in andere stukken van het administratief dossier moeten worden beantwoord. Er werden adviezen ingewonnen van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, van de procureurs des Konings te Antwerpen en te Turnhout en van de raden van de arrondissementskamers van de gerechtsdeurwaarders voor Antwerpen en voor

Turnhout. Volgens de verzoekende partijen waren de gemotiveerde adviezen van al deze instanties ongunstig, met uitzondering van het zeer summiere advies van de raad van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders voor Antwerpen. De raad van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders voor Turnhout stelde dat binnen de grenzen van het oude arrondissement Turnhout en *a fortiori* in Geel geen behoefte is aan een bijkomende standplaats. Een bijkomende vestiging van een gerechtsdeurwaarderskantoor te Geel dreigt integendeel de leefbaarheid van het daar reeds aanwezige kantoor in het gedrang te brengen, waardoor er volgens de verzoekende partijen wellicht ook actief gezocht zal worden naar cliënteel binnen de aanpalende kantons, zoals Herentals waar zijn kantoor is gevestigd. Het door de tussenkomende partij aangehaalde argument van de bereikbaarheid van het ambt door de burger wordt weerlegd onder verwijzing naar het bestaande kantoor te Geel. Met de wijziging van standplaats zal de door de Koning opgelegde *numerus clausus* voor het gerechtelijk arrondissement Turnhout niet meer gerespecteerd kunnen worden.

In het bestreden besluit wordt echter niet ingegaan op de inhoud van de verstrekte ongunstige adviezen. Deze worden niet beantwoord met de vergelijking die wordt gemaakt tussen de bevolkingscijfers en het aantal gerechtsdeurwaarders te Geel en te Antwerpen op basis waarvan dan wordt gesteld dat de dienstverlening ten aanzien van de burger niet in het gedrang zou komen. In de ongunstige adviezen wordt er namelijk op gewezen dat de werkhoeveelheid geen bijkomende standplaats te Geel toelaat, aangezien de leefbaarheid van het bestaande kantoor daardoor in het gedrang zou komen, minstens dat er geen behoefte is aan een bijkomende vestiging. Evenmin wordt in het bestreden besluit geantwoord op het argument dat in Geel geen probleem van bereikbaarheid van het ambt rijst aangezien er reeds een kantoor is gevestigd.

De verzoekende partijen wijzen er nog op dat de Raad van State eerder al beslist heeft dat bij het bepalen van het aantal gerechtsdeurwaarders per arrondissement een zorgvuldig onderzoek moet gebeuren waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de bemerkingen van de arrondisse-

mentskamer. Dit geldt naar het oordeel van de verzoekende partijen ook voor een wijziging van een standplaats binnen eenzelfde arrondissement.

De verzoekende partijen leiden hieruit af dat het bestreden besluit is aangetast door een schending van de motiveringsplicht. Er wordt namelijk geen antwoord gegeven op de pertinente ongunstige adviezen. Minstens wordt geen afdoend antwoord gegeven aangezien de motivering foutief, onzorgvuldig en kennelijk onredelijk is, zoals uit het tweede onderdeel van dit tweede middel zal blijken.

19.3. In een *tweede middelonderdeel* achten de verzoekende partijen het in strijd met het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel dat de minister geen rekening houdt met het aantal akten of andere relevante parameters, zoals bijvoorbeeld het aantal rechtspersonen, om de daadwerkelijke hoeveelheid werk binnen het arrondissement Turnhout en te Geel te bepalen. Zij houdt daarentegen enkel rekening met het absolute bevolkingscijfer van het kanton Geel en “Antwerpen” ter verantwoording van de creatie van een bijkomende standplaats te Geel. Zulk een absoluut bevolkingscijfer maakt naar het oordeel van de verzoekende partijen echter geen relevant gegeven uit. Er moet immers niet alleen naar het bevolkingscijfer van het kanton gekeken worden, maar naar het volledige voormalige arrondissement Turnhout. De nieuwkomer zal immers niet alleen binnen de gemeentegrenzen actief (proberen te) zijn. De vaststelling van het aantal gerechtsdeurwaarders voor de arrondissementen Antwerpen en Turnhout is gebeurd bij koninklijk besluit van 26 april 2009 en is gesteund op relevante parameters, namelijk de evolutie van het bevolkingscijfer – daarbij rekening houdend met het aantal rechtspersonen – en het aantal akten. Nergens blijkt dat het bevolkingscijfer van Geel of het arrondissement Turnhout sedert 2009 in die zin zou zijn geëvolueerd dat een creatie van een bijkomende standplaats toegelaten of noodzakelijk is. De zuivere vermelding van twee bevolkingscijfers is alleszins volkomen irrelevant. Voor de verzoekende partijen is het bovendien onduidelijk welke omschrijving precies aan Antwerpen wordt gegeven om tot het in het bestreden besluit vermelde bevolkingscijfer te komen. De vergelijking tussen de

bevolkingscijfers en het aantal standplaatsen in Antwerpen en Geel noemen de verzoekende partijen hoe dan ook ridicuul. Het is immers normaal dat de meerderheid van de gerechtsdeurwaarders in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen zich in Antwerpen en niet in andere gemeenten of kantons gevestigd hebben. Ook binnen het gerechtelijk arrondissement Antwerpen zijn er kantons en gemeenten waar geen enkele standplaats gelegen is, wat niet betekent dat er een tekort aan gerechtsdeurwaarders is.

De verzoekende partijen zijn dan ook van oordeel dat het bestreden besluit geen enkel pertinent gegeven aanhaalt om de toename van het aantal standplaatsen te Geel of Turnhout en de afname van het aantal standplaatsen te Antwerpen te verantwoorden. Daarbij komt nog dat de verwerende partij een misleidende voorstelling van zaken geeft: niet verifieerbaar bevolkingscijfer, misleidende vergelijking tussen Antwerpen en Geel. Alleszins wordt geen rekening gehouden met relevante parameters op basis waarvan de Koning het aantal gerechtsdeurwaarders voor elk arrondissement heeft bepaald.

De door de verwerende partij gehanteerde werkwijze is naar het oordeel van de verzoekende partijen derhalve in strijd met het koninklijk besluit van 26 april 2009, waarin het aantal gerechtsdeurwaarders per arrondissement wordt bepaald op grond van zowel het bevolkingscijfer (natuurlijke personen en rechtspersonen) als het aantal akten. Bij de vaststelling van het aantal gerechtsdeurwaarders per arrondissement beschikt de Koning over een welhaast onbeperkte beoordelingsmarge om de relevante parameters te bepalen, precies om de nodige flexibiliteit in te bouwen in de wetgeving. Zulke flexibiliteit bestaat niet bij de notarissen, aangezien de Koning hier het getal en de spreiding van de notariskantoren en de standplaatsen dient vast te stellen zuiver op basis van het bevolkingsaantal. De verzoekende partijen wijzen er op dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat deze verschillende behandeling tussen gerechtsdeurwaarders en notarissen verantwoord is omwille van de verschillende functies van beide beroepsgroepen. De gerechtsdeurwaarders zijn namelijk medewerkers van de

openbare dienst van het gerecht, hetgeen verantwoordt dat hun aantal soepeler moet kunnen worden vastgesteld.

De verzoekende partijen besluiten dat de verwerende partij op onzorgvuldige en onredelijke wijze gebruik maakt van haar discretionaire beoordelingsmarge door bij de standplaatswijziging geen rekening te houden met de reële werklast van de gerechtsdeurwaarder in de betrokken arrondissementen en gemeenten. Een zorgvuldige analyse van de relevante parameters zou naar het oordeel van de verzoekende partijen tot een andersluidende beslissing leiden.

20.1. In de memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste middelonderdeel erop dat de minister het nuttig heeft gevonden bepaalde adviezen in te winnen, die nagenoeg allemaal ongunstig waren. De minister is naar het oordeel van de verzoekende partijen vervolgens verplicht om rekening te houden met de inhoud van zulke adviezen en deze eventueel op afdoende wijze te beantwoorden. Bij afwijking van een advies, dient de beslissende overheid duidelijk de redenen te vermelden die verantwoorden dat zij de argumenten uit het advies niet volgt. Dit geldt evengoed wanneer deze adviezen op eigen initiatief van het bestuur werden ingewonnen, zonder dat er daarvoor enige wettelijke of reglementaire verplichting bestaat. De beginselen van behoorlijk bestuur, en voornamelijk het zorgvuldigheidsbeginsel, verzetten er zich namelijk tegen dat zomaar wordt voorbijgegaan aan de inhoud van zulk een niet verplicht in te winnen advies. *A fortiori* diende de verwerende partij hier rekening te houden met een advies uitgaande van een gespecialiseerde en betrokken instantie, aan wiens oordeel de wetgever klaarblijkelijk grote waarde hecht en dat ook de minister *in tempore non suspecto* blijkbaar belangrijk genoeg vond om in te winnen. Het staat voor de verzoekende partijen dus buiten kijf dat de verwerende partij in het kader van het bestreden besluit rekening diende te houden met en, waar nodig, moest antwoorden op de uitgebrachte ongunstige adviezen.

De verzoekende partijen betwisten dat het bestreden besluit een afdoende “impliciete” repliek zou geven op de in de adviezen geformuleerde ar-

gumenten. In het bestreden besluit wordt enkel vermeld dat de betrokkene “gegronde redenen” aangehaald zou hebben ter rechtvaardiging van de overplaatsing zonder dat wordt verduidelijkt welke gegronde redenen dat zouden zijn. Daarnaast wordt een berekening gemaakt omtrent de verhouding aantal gerechtsdeurwaarders/aantal inwoners, om te concluderen dat de dienstverlening ten aanzien van de burger niet in het gedrang wordt gebracht. Voor de verzoekende partijen is het een raadsel hoe deze elementen een afdoende repliek zouden kunnen vormen op de omstandige in de adviezen geformuleerde bezwaren in verband met de werkhoeveelheid die geen bijkomende standplaats te Geel toelaat, aangezien de leefbaarheid van het bestaande kantoor daardoor in het gedrang zou komen, minstens dat er geen enkele behoefte is aan een bijkomende vestiging. Evenmin wordt geantwoord op het argument dat er geen probleem van bereikbaarheid van het ambt rijst te Geel, aangezien daar reeds een kantoor is gevestigd.

De verzoekende partijen merken op dat in het bestreden besluit enkel rekening gehouden wordt met bevolkingsaantallen en nergens melding gemaakt wordt van enige berekening omtrent de werkhoeveelheid. Gegevens daaromtrent worden voor het eerst aangehaald in de memorie van antwoord en zijn dus duidelijk geen deel geweest van het dossier waarop het bestreden besluit steunt. Minstens worden ze niet uitdrukkelijk aangehaald in het bestreden besluit en er mag bijgevolg geen rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van de wettigheid van dit besluit.

Een wijziging van de standplaats wordt voorafgegaan door een beoordeling door de minister en die zal daarbij een aantal factoren in overweging moeten nemen, zoals de bereikbaarheid voor het cliënteel en de leefbaarheid van het ambt, zodat geen concentratie van alle gerechtsdeurwaarders binnen één deel van het gerechtelijk arrondissement zal plaatshebben.

20.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft stellen de verzoekende partijen dat niet aangetoond is dat het maximum aantal standplaatsen op het niveau van het nieuwe gerechtelijk arrondissement Antwerpen gerespecteerd wordt.

In het bestreden besluit is sprake van zestig gerechtsdeurwaarders in Antwerpen terwijl er binnen het voormalige gerechtelijk arrondissement luidens het koninklijk besluit van 26 april 2009 slechts vijftig standplaatsen zijn. Dit zou er op kunnen wijzen dat er een overtal aan gerechtsdeurwaarders is, wat de verwerende partij er naar het oordeel van de verzoekende partijen moet toe aanzetten des te zorgvuldiger te handelen bij het nemen van beslissingen omtrent standplaatswijzigingen.

Voor de verzoekende partijen is het voorts evident dat ook na de gerechtelijke hervorming een zeker evenwicht inzake verdeling van het aantal standplaatsen gehandhaafd zal moeten worden. Het is niet omdat de gerechtsdeurwaarders voortaan ambt kunnen verlenen binnen de volledige provincie dat daarom elke verdeling van standplaatsen achterwege zou kunnen blijven, en dit gelet op de bereikbaarheid voor de burger en de zorg om de rendabiliteit en de onafhankelijkheid van de ambtsdrager. Het kon van de verwerende partij dus worden verwacht dat zij bij het nemen van het bestreden besluit rekening zou houden met het ongunstig advies van de plaatselijke arrondissementskamer waarin werd gewezen op het feit dat één en ander een gevestigd kantoor in de problemen zou brengen.

De in het bestreden besluit gehanteerde verhouding tussen het bevolkingscijfer en het aantal gerechtsdeurwaarders is volgens de verzoekende partijen een zeer eenzijdige benadering. Er wordt immers enkel rekening gehouden met de bevolking in de kantons Geel en Antwerpen en het aantal gerechtsdeurwaarders binnen deze kantons. Deze verhouding zegt echter niets over de werkdruk. Dan zou immers rekening moeten worden gehouden met de bevolkingsaantallen van het volledige arrondissement en het aantal gerechtsdeurwaarders binnen de andere kantons van het arrondissement. Het is voor de verzoekende partijen evident dat vele gerechtsdeurwaarders zich omwille van de grote aantrek ten aanzien van vrije beroepers en cliënteel in een grootstad als Antwerpen gevestigd hebben. Zij bedienen dus een ruimer cliënteel dan enkel de inwoners van de twaalf gerechtelijke kantons Antwerpen, doch zij bedienen een arrondis-

sement met meer dan één miljoen inwoners en met massaal veel rechtspersonen. Het gerechtelijk arrondissement Turnhout daarentegen telt veel minder inwoners en veel minder rechtspersonen, en dus meteen ook veel minder werk. Hoe dan ook blijkt het bevolkingscijfer van het kanton Geel of het arrondissement Turnhout sedert het koninklijk besluit van 26 april 2009 niet dermate te zijn geëvolueerd dat het een creatie van een bijkomende standplaats toelaat of noodzakelijk maakt.

De verzoekende partijen merken nog op dat naast de gerepertorieerde akten ook andere werkzaamheden worden verricht, zoals pro-deo-akten. De door de verwerende partij in de memorie van antwoord aangehaalde cijfers waaruit moet blijken dat de gerechtsdeurwaarders te Turnhout meer werk zouden verzetten dan deze te Antwerpen, zijn slechts gemiddelde cijfers die uit zichzelf het advies van de arrondissementskamer van de gerechtsdeurwaarders voor Turnhout nog niet tegenspreken.

21.1. In hun laatste memorie dupliceren de verzoekende partijen omtrent het eerste middelonderdeel dat het bestreden besluit slechts refereert aan de betrokken ongunstige adviezen, zonder daarover inhoudelijk standpunt in te nemen. Aldus kan niet worden uitgemaakt om welke reden de minister is afgeweken van de ingewonnen adviezen, laat staan dat de verzoekende partijen hiermee inzicht hebben verworven in de beweegredenen van de minister om de overbrenging van het kantoor van de tussenkomende partij naar Geel, ondanks de vier ongunstige adviezen, toch goed te keuren. Dat het slechts om facultatieve adviezen ging, maakt nog niet dat de motiveringsplicht met de voeten kan worden getreden. De verplichting tot motivering geldt volgens de verzoekende partijen immers ook wanneer het advies dat voor een administratieve beslissing wordt ingewonnen, facultatief is. Wanneer de minister een advies inwint, dient zij hiermee rekening te houden, zelfs wanneer zij niet verplicht was om dat advies te vragen. Wanneer een besluit wordt genomen na voorafgaand advies en het advies niet wordt gevolgd, moet in de beslissing duidelijk worden aangegeven waarom dit niet gebeurde.

21.2. In verband met het tweede middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat uit de overwegingen in het bestreden besluit geenszins, zelfs niet impliciet, kan worden afgeleid dat de werklast mee in overweging werd genomen. De bestreden beslissing maakt enkel gewag van het bevolkingsaantal, zonder zelfs maar rekening te houden met het aantal rechtspersonen gevestigd in de betrokken gebieden. Op geen enkel moment wordt aannemelijk gemaakt dat de stad Geel noodzaak zou hebben aan een bijkomende standplaats.

De verzoekende partijen wijzen erop dat het aantal akten, zo er al impliciet mee rekening is gehouden, op zich niets zegt over de door de deurwaarder gegenereerde inkomsten. Immers, de aktes waarop veel verdiend wordt komen voornamelijk voor in de grootstedelijke gebieden waar zich een concentratie aan financiële en economische belangen bevindt, zoals Antwerpen. Dit doet zich minder vaak voor in Geel, waar in verhouding meer aktes moeten worden betekend om dezelfde inkomsten te genereren.

Ten overvloede verwijzen de verzoekende partijen nog naar de redenen die de tussenkomende partij aanhaalt om haar aanvraag tot overplaatsing kracht bij te zetten, zoals verplaatsingen, tijdverlies, persoonlijk winstbejag. Deze redenen hebben geen uitstaans met het nastreven van het algemeen belang, zodat de verzoekende partijen vaststellen dat het bestreden besluit het zorgvuldigheidsbeginsel schendt door de persoonlijke belangen van de tussenkomende partij te plaatsen boven het algemeen belang.

Beoordeling

22. Het Gerechtelijk Wetboek legt geen vormvoorwaarden op aan de minister opdat een verzoek tot standplaatswijziging kan worden ingewilligd. In dat opzicht kan, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen doen in hun uiteenzetting van het eerste onderdeel van het tweede middel, de beoordeling door de minister van Justitie niet worden vergeleken met de door het oude artikel 515 GerW en het nieuwe artikel 518 GerW aan de Koning verleende be-

voegdheid tot het bepalen van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement waarvoor expliciet is voorgeschreven dat advies van een aantal instanties wordt ingewonnen. In zulke adviesverplichting is door het oude artikel 513 GerW of het nieuwe artikel 516 GerW niet voorzien in het voorliggende geval van een beslissing over een gevraagde standplaatswijziging door de minister van Justitie. De *in casu* door de minister ingewonnen adviezen betreffen aldus facultatieve adviezen.

23. De Raad van State is het in zoverre eens met de verzoekende partijen dat het zinloos is om advies in te winnen, zelfs op vrijwillige basis, indien vervolgens die adviezen in het geheel niet in de beoordeling worden betrokken.

Maar dat blijkt alvast formeel wél te zijn gebeurd. In het bestreden besluit zelf wordt namelijk uitdrukkelijk gewezen op de adviezen van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, van de procureurs des Konings bij het parket te Antwerpen en te Turnhout en van de raden van de arrondissementskamers van de gerechtsdeurwaarders voor Antwerpen en voor Turnhout.

24. De Raad valt de verzoekende partijen evenwel niet bij waar zij van de minister eisen dat die facultatieve en niet-bindende adviezen in de genomen beslissing ook uitdrukkelijk worden weerlegd. Vermits het facultatieve advies betreft, hoeft het bestreden besluit niet formeel te motiveren waarom er van afgeweken wordt, mits uit de motivering ervan afdoende de redenen tot inwilliging van de standplaatswijziging blijken. Het volstaat met andere woorden, als uit de motivering blijkt dat de adviezen effectief in de beoordeling zijn betrokken en als uit de motivering blijkt om welke redenen ze het bestuur niet hebben kunnen overtuigen. Dit kan dus ook impliciet gebeuren, indien namelijk redenen worden opgegeven die de beslissing afdoende verantwoorden en waaruit bijgevolg kan worden afgeleid dat de andersluidende adviezen niet hebben overtuigd.

Uit wat hierna wordt overwogen blijkt dat dit *in casu* is gebeurd.

In dat verband is het ook belangrijk te noteren dat het Gerechtelijk Wetboek ook geen inhoudelijke voorwaarden oplegt aan de minister opdat een verzoek tot standplaatswijziging kan worden ingewilligd.

25. Het ongunstig advies van de procureur des Konings te Turnhout van 27 maart 2014, het ongunstig advies van de waarnemend procureur te Antwerpen van 8 april 2014 en het ongunstig advies van de procureur-generaal te Antwerpen van 8 april 2014 verwijzen alle naar het ongunstig advies van de arrondissementskamer voor Turnhout, zonder eigen redenen bij te brengen.

Laatstgenoemd advies onderschrijft een “advies” van de vierde verzoekster, dat volgens de arrondissementskamer cijfermatig aantoont dat een tweede kantoor te Geel overbodig is omdat het de leefbaarheid van het huidige Geelse kantoor in gevaar dreigt te brengen. Voorts stelt de arrondissementskamer dat de beweegredenen van de tussenkomende partij “op louter persoonlijke leest geschoeid” zijn, dat het motief welk steunt op de bereikbaarheid voor de burger niet dienend is omdat het bestaande kantoor te Geel “perfect werkend” is en een tweede kantoor niets bijbrengt aan bereikbaarheid. Ten slotte suggereert de arrondissementskamer “alternatieve oplossingen voor het [...] mobiliteitsprobleem” van de tussenkomende partij.

26. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat niet alle facultatieve adviezen ongunstig waren. Er waren ook de gunstige adviezen van de arrondissementskamer voor Antwerpen van 6 februari 2014 en van de procureur des Konings te Antwerpen van 27 maart 2014, waarbij de minister geacht moet worden zich te hebben aangesloten. Deze adviserende instanties waren van oordeel dat de beweegredenen van de tussenkomende partij legitiem waren én de aanvraag afdoende ondersteunden.

27. De verzoekende partijen tonen niet aan dat “louter persoonlijke” beweegredenen, zoals verplaatsingsproblemen, níét legitiem zijn om een nieuwe standplaats aan te vragen en ze toe te kennen. De verzoekende partijen plaatsen de persoonlijke beweegredenen wel tegenover het algemeen belang, maar voor de implicatie, dat die beweegredenen zouden strijden met het algemeen belang, leveren zij geen bewijs. Zoals hierna zal blijken, komt het algemeen belang overigens óók te berde in de bestreden beslissing.

Naast de verplaatsingsproblemen wijst de tussenkomende partij in haar aanvraag immers ook op de “betere dienstverlening ten aanzien van de burger” omdat er in de stad Antwerpen een enorme concentratie is van gerechtsdeurwaarders, “terwijl er in de Kempen een eerder beperkt aantal gerechtsdeurwaarders voor de rechtzoekenden beschikbaar is”.

28. Als dan de minister in het bestreden besluit verwijst naar de ingewonnen adviezen en naar de “gegronde redenen van betrokkene welke de overplaatsing [...] rechtvaardigen”, blijkt hieruit dat de minister zowel de particuliere verplaatsingsproblemen als de verbeterde dienstverlening voor de burgers onder ogen heeft genomen en valabel acht om de aanvraag in te willigen.

29. De verzoekende partijen maken gewag van de bereikbaarheid voor de burger en van de leefbaarheid van de kantoren.

Dit zijn echter twee onderscheiden gegevens.

30. Zoals reeds ter sprake kwam bij de beoordeling van het eerste middel, is “de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder voor de rechtsonderhorige” een door de wetgever zelf voorgeschreven criterium, weze het bij de bepaling van het aantal gerechtsdeurwaarders per gerechtelijk arrondissement. De minister handelt echter niet buiten haar discretionaire beoordelingsruimte, zo zij dit criterium op verzoek van de aanvrager ook in rekening brengt bij het inwilligen van een aanvraag tot standplaatswijziging.

Gelet op het aantal gerechtsdeurwaarders met standplaats te Antwerpen – de verzoekende partijen alluderen in hun memorie van wederantwoord zelfs op een “overtal aan gerechtsdeurwaarders” – ziet de Raad van State niet in hoe een vermindering aldaar met één eenheid de bereikbaarheid van de gerechtsdeurwaarders te Antwerpen in het gedrang brengt. De verzoekende partijen beweren zulks overigens ook niet. Een bijkomend kantoor te Geel verhoogt uiteraard de bereikbaarheid in dat kanton. De minister mag zich dan ook distantiëren van het advies van de arrondissementskamer dat een bijkomend kantoor “niets” bijbrengt aan bereikbaarheid, en het volstaat dat zij dit doet door te verwijzen naar de “gegronde redenen” van de tussenkomen partij die in haar aanvraag wees op de “enorme concentratie” te Antwerpen en het “eerder beperkt aantal” in de Kempen, de gunstige adviezen van de arrondissementskamer en de procureur des Konings te Antwerpen en te overwegen dat “de machtiging tot overplaatsing van het kantoor van de heer Corstjens van Antwerpen naar Geel de dienstverlening ten aanzien van de burger niet in het gedrang brengt”.

31. Het zo-even aangehaalde motief is onvolledig geciteerd. Het vervolgt: “gelet op de verhouding van het aantal gerechtsdeurwaarders tot het bevolkingsaantal” en wordt voorafgegaan door de overweging “dat er heden enerzijds twee gerechtsdeurwaarders aanwezig zijn in het kanton Geel op een bevolkingscijfer van 55.980 en anderzijds zestig gerechtsdeurwaarders gevestigd zijn met standplaats Antwerpen op een bevolkingscijfer van 598.176”.

Hieruit blijkt impliciet maar zeker dat de minister de geografische bereikbaarheid van groter belang heeft geacht als aspect van de “dienstverlening ten aanzien van de burger” dan de financiële leefbaarheid van de kantoren.

De Raad bedenkt hierbij dat de verzoekende partijen ten onrechte verwachten dat de minister niet alleen rekening houdt met het ongunstige advies van de arrondissementskamer maar er ook uitdrukkelijk op antwoordt. Dit advies is met betrekking tot de financiële leefbaarheid zelf uiterst summier. Wat de verzoekende partijen dus in wezen vragen op grond van de formele- en de ma-

teriëlemotiveringsplicht, is dat de minister daarenboven de eenzijdig opgestelde studie van de vierde verzoekster waar de arrondissementskamer naar verwijst – met andere woorden, een niet-verplichte studie die door een concurrerend kantoor is aangeleverd ten behoeve van een niet-verplicht advies – zou onderzoeken en weerleggen. Die studie vermeldt overigens enkel het aantal akten. In hun laatste memorie argumenteren de verzoekende partijen plots dat de minister niet enkel rekening moest houden met het aantal akten, maar ook – nu hen in de huidige procedure door de verwerende partij en de tussenkomende partij is tegengeworpen dat dit aantal in het vroegere arrondissement Turnhout boven het gemiddelde zou liggen – met de gemiddelde inkomsten die een akte genereert, wat een gegeven is dat al helemaal niet ter sprake kwam in de voormelde studie.

Nu is het zeker zo dat de minister de financiële leefbaarheid mee in haar beoordeling mág betrekken en het is ook zo dat die leefbaarheid kan worden onderzocht aan de hand van tal van gegevens – zoals bevolking, akten, pro-deozaken, aantal rechtspersonen, ... – maar de regelgeving laat in de keuze van de criteria en het eraan te geven gewicht vrijheid aan de minister. Overigens is de concentratie van gerechtsdeurwaarders in verhouding tot de bevolking óók een, onvolkomen, benaderende maar niet geheel irrelevante graadmeter van werklastmeting en financiële leefbaarheid. De minister kiest voor de verhouding van de bevolkingscijfers met het aantal gerechtsdeurwaarders en een vergelijking op dat punt tussen Geel en Antwerpen en stelt een uitermate grote divergentie vast: één gerechtsdeurwaarder per 27.990 inwoners te Geel en één gerechtsdeurwaarder per 9969 inwoners te Antwerpen. Het voorkomen van een concentratie van gerechtsdeurwaarders in één bepaald deel van het gerechtelijk arrondissement is ook een keuze voor leefbaarheid van de kantoren en voor spreiding ten gunste van de bereikbaarheid. Die keuze gemaakt zijnde, moet zij niet daarenboven uitdrukkelijk uitleggen waarom zij niét kiest voor de door de arrondissementskamer voor Turnhout bijgevallen criteria van de vierde verzoekster, laat staan ze weerleggen.

32. De verzoekende partijen argumenteren nog dat de minister dezelfde parameters moet hanteren als die welke zijn gebruikt bij het koninklijk besluit van 26 april 2009.

Zoals hiervóór is opgemerkt, legt de wetgever geen criteria op. De minister beschikt over een discretionaire bevoegdheid ter zake. Het koninklijk besluit van 26 april 2009 heeft betrekking op de spreiding van het aantal gerechtsdeurwaarders over de gerechtelijke arrondissementen. De thans bestreden beslissing over een overplaatsing van standplaats heeft betrekking op de spreiding, binnen een gerechtelijk arrondissement, over de gemeenten. Het zijn onderscheiden zaken, waarvoor onderscheiden beleidskeuzes gemaakt kunnen worden en zulks des te meer aangezien de gerechtsdeurwaarder mag optreden in het hele arrondissement waarin hij is benoemd, maar ook alleen in dat arrondissement.

33. Wanneer een gerechtsdeurwaarder die is gevestigd in een bepaalde standplaats om een overplaatsing verzoekt naar een andere standplaats, is het correct dat de vergelijking van de verhouding van het aantal gerechtsdeurwaarders tot het bevolkingscijfer zich op deze standplaatsen toespitst. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet worden gevolgd in hun argument dat ook andere kantons in deze vergelijking moeten worden betrokken, vermits de standplaatswijziging geen betrekking heeft op die andere kantons.

34. In de mate dat de verzoekende partijen in hun uiteenzetting van het tweede middel opnieuw wijzen op het koninklijk besluit van 26 april 2009 en zij aldus willen aantonen dat het bestreden besluit hiermee strijdig is, kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

35. Het argument dat het niet duidelijk zou zijn hoe Antwerpen in het bestreden besluit is omschreven, zoals de verzoekende partijen beweren, kan niet worden gevolgd. De minister maakt een vergelijking met het kanton Geel en dus gaat het, wat Antwerpen betreft, logischerwijze ook over de twaalf gerechtelijke kantons Antwerpen. Zoals de verwerende partij aangeeft in haar memorie

van antwoord, zijn de in het bestreden besluit vermelde bevolkingscijfers gesteund op die welke zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 18 juni 2013 ‘tot bepaling van de bevolking van de gerechtelijke kantons’. Deze cijfers zijn aldus, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, wel degelijk verifieerbaar. Overigens toont het opgegeven bevolkingscijfer voor Antwerpen ook aan, gelet op voormeld koninklijk besluit van 18 juni 2013, dat het om de twaalf kantons gaat.

36. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de door de minister in haar beoordeling uitdrukkelijk in aanmerking genomen gegevens ter inwilliging van de standplaatswijziging feitelijk onjuist zijn of in rechte niet aanneembaar, noch tonen zij aan dat de minister in redelijkheid onmogelijk op die gronden tot de bestreden beslissing kon komen. De verzoekende partijen tonen aldus evenmin aan dat de minister ten onrechte aan die gegevens het overwicht heeft gegeven.

Het middel is in de beide onderdelen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij, elk voor een vierde.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2016,
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