

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.808 van 28 maart 2017
in de zaak A. 213.922/XIV-35.985**

In zake : Rigobert MARTENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom Messiaen
 kantoor houdend te 9031 Gent
 Deinsteeweg 114
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR/JUR
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 oktober 2014, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing van 14 mei 2014 van de
Commissaris-Generaal met verwijzing naar de beslissing van 18 april 2014 van
[de Minister van Justitie], wegens stopzetting aanwijzing van de heer Rigobert
Martens als gerechtelijk directeur van de FGP Brugge.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 november 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Van Lancker, die *loco* advocaat Tom Messiaen verschijnt voor verzoeker, en adviseur Ruben Goosens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleekere 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. Verzoeker is sedert 1 april 2004 benoemd in de graad van hoofdcommissaris van politie en is werkzaam bij de FGP Brugge.

3.2. Op 24 april 2013 wordt de oproep tot kandidaatstelling voor het mandaat van gerechtelijk directeur te Brugge (mandaat categorie 4) bekendgemaakt. Verzoeker stelt zich, net als twee andere personeelsleden, voor dit ambt kandidaat.

3.3. Op 3 oktober 2013 vindt het selectiegesprek voor de selectiecommissie plaats. Bij nota van 5 oktober 2013 wordt aan verzoeker meegedeeld dat hij geschikt wordt bevonden voor het ambt van gerechtelijk

directeur te Brugge en dat hij de eerste plaats inneemt van de aan de commissaris-generaal voorgestelde rangschikking. De nota vermeldt ook dat het proces-verbaal van de selectiecommissie na ondertekening door de leden zal worden overgemaakt aan de directie van de mobiliteit en het personeelsbeheer voor de verdere opvolging van dit dossier.

Het proces-verbaal van de selectiecommissie wordt op 29 november 2013 ondertekend door alle leden van deze commissie. Uit het proces-verbaal blijkt dat verzoeker op de eerste plaats werd gerangschikt voor het mandaat van gerechtelijk directeur te Brugge.

3.4. Bij nota van 4 december 2013 wordt het overeenkomstig artikel 107, derde lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de wet van 7 december 1998) vereiste advies betreffende de aanwijzing van verzoeker in het mandaat van gerechtelijk directeur aan de procureur-generaal bij het hof van beroep te Gent gevraagd.

Uit het administratief dossier blijkt dat de procureur-generaal op 24 december 2013 een negatief advies heeft verleend waarvan verzoeker stelt dat hij er voordien geen kennis van had. Het advies luidt:

“Verwijzend naar uw brief van 4 december 2013, alhier ontvangen op 6 december 2013, waarin om mijn gemotiveerd advies wordt verzocht betreffende de aanwijzing voor het mandaat van gerechtelijk directeur in de FGP te Brugge, kan ik u meedelen dat mijn ambt heeft vernomen dat het verloop en het resultaat van de selectieprocedure sterk in vraag wordt gesteld.

Ook de waarnemend procureur des Konings te Brugge, zelf lid van de selectiecommissie, wees mij op een aantal bevreemde aspecten hiervan, waardoor ook hij bedenkingen heeft geuit over deze procedure.

Om die redenen meent mijn ambt een negatief advies te moeten uitbrengen.”

3.5. Sedert de hervorming bij 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’ die in werking is getreden op 1 april 2014, vormen de kantons

van de provincie West-Vlaanderen één gerechtelijk arrondissement. Volgens artikel 94 van de wet van 7 december 1998 stemt het ambtsgebied van de gerechtelijke directies van de federale politie overeen met de gerechtelijke arrondissementen. Dit houdt in dat door de genoemde hervorming vanaf 1 april 2014 het ambtsgebied van de FGP Brugge (lees: West-Vlaanderen) de kantons Brugge, Veurne, Ieper en Kortrijk bestrijkt.

Op 24 december 2013 wordt een oproep tot kandidaatstelling bekendgemaakt voor vier mandaten van gerechtelijke directeur. Het betreft de mandaten voor het betrokken ambt te Brugge (Brugge-Veurne-Ieper-Kortrijk), te Gent (Gent-Dendermonde-Oudenaarde), te Antwerpen (Antwerpen-Turnhout-Mechelen) en te Hasselt (Hasselt-Tongeren). In die oproep (op pagina 1 onder het kopje “Opmerking”) wordt uitdrukkelijk verwezen naar de wet van 1 december 2013 en artikel 94 van de wet van 7 december 1998. Er wordt daarbij opgemerkt dat (1.) de ambtsgebieden van de in de oproep beoogde mandaten uiterlijk op 1 april 2014 die van de betrokken provincies zijn, (2.) de oproep er derhalve toe strekt om “die mandaten met uitgebreid ambtsgebied te begeven” en (3.) die ambten met toepassing van artikel VII.III.21 RPPol “thans reeds vacant [worden] verklaard”. Tot slot, wordt onder het kopje “Inplaatsstelling” nog vermeld dat “de bedieningen van gerechtelijke directeur die het voorwerp van deze oproep uitmaken uiterlijk op 1-4-2014 vacant [zullen] zijn”.

Verzoeker neemt aan deze selectieprocedure deel voor het betrokken ambt te Brugge (Brugge-Veurne-Ieper-Kortrijk). Hij wordt door de selectiecommissie geschikt bevonden en als derde gerangschikt.

Bij koninklijk besluit van 10 april 2014 wordt de door de selectiecommissie als eerst gerangschikte kandidaat, CP K.D., “voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar aangewezen voor de betrekking van gerechtelijke directeur van de federale politie voor het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen”, dit is het in de oproep van 24 december 2013 bedoelde mandaat “met uitgebreid ambtsgebied” van gerechtelijk directeur te Brugge. Dit

koninklijk besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 mei 2014.

Dit koninklijk besluit is door verzoeker niet met een annulatieberoep bestreden.

3.6. Bij nota van 14 mei 2014 deelt de commissaris-generaal van de federale politie een aan haar gerichte brief van de minister van Justitie van 18 april 2014 mee. De brief luidt:

“Via dit schrijven informeer ik u dat de procedure tot aanwijzing van hoofdcommissaris Rigobert Martens als Gerechtelijk Directeur voor het gerechtelijk arrondissement Brugge niet werd gefinaliseerd gelet op de publicatie op datum van 24 december 2013 van de oproep tot kandidaatstelling voor het mandaat van gerechtelijk directeur op provinciaal niveau (Brugge-Veurne-Ieper-Kortrijk) en de inplaatsstelling van de nieuwe mandataris op 1 juni 2014.”

Dit is de bestreden beslissing.

Verzoeker stelt dat de genoemde nota van 14 mei 2014 slechts “informeel” aan hem werd overgemaakt, wat niet wordt betwist. De nota, noch de brief van de minister maken melding van de vormvoorschriften en de termijn voor het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat verzoeker het vereiste belang bij het annulatieberoep ontbeert omdat de gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden beslissing verzoeker geen voordeel verschaft. Verzoeker kan immers niet meer worden aangesteld in het mandaat van gerechtelijk directeur te Brugge dat niet langer bestaat. Door 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' en gelet op artikel 94 van de wet van 7 december 1998, zijn de ambtsgebieden (gerechtelijk arrondissement) voor het mandaat van gerechtelijk directeur uitgebreid tot op het niveau van de provincie. De mandaten van de gerechtelijk directeur van Brugge-Veurne-Ieper-Kortrijk werden samengevoegd tot slechts één mandaat van gerechtelijk directeur op provinciaal niveau. Voor dit mandaat werd op 24 december 2013 een oproep tot kandidaatstelling gepubliceerd. Verzoeker heeft zich ook voor dit mandaat kandidaat gesteld. Hij werd door de selectiecommissie geschikt bevonden doch op de derde plaats gerangschikt. Bij koninklijk besluit van 10 april 2014 werd K.D. aangewezen voor de betrekking van gerechtelijk directeur van de federale politie voor het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen. Dit koninklijk besluit werd in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd op 27 mei 2014. Verzoeker heeft tegen deze beslissing geen verzoekschrift tot nietigverklaring ingediend zodat die aanwijzing definitief is geworden.

Bovendien is het onzeker dat, mocht de lopende procedure voor de benoeming in het betrokken mandaat niet zijn stopgezet, verzoeker zou zijn voorgedragen tot benoeming in het ambt van gerechtelijk directeur te Brugge. Op grond van artikel VII.III.49 RPPol vergelijkt de minister van Justitie de respectieve aanspraken en verdiensten van de door de bevoegde selectiecommissie geschikt bevonden kandidaten voor het mandaat van gerechtelijk directeur, op grond van het voorstel van de ter zake bevoegde selectiecommissie, de in artikel VII.VIII.26, § 2, tweede lid, RPPol bepaalde gegevens en de in artikel 107, derde en vijfde lid van de wet van 7 december 1998 bepaalde adviezen waarna de minister de geschikte kandidaat voor het bij mandaat te begeven ambt, voordraagt. Dat verzoeker als eerste werd gerangschikt door de selectiecommissie biedt hem geen zekerheid dat hij door de minister van Justitie wordt voorgedragen. Naast de gegevens voortvloeiend uit de selectieprocedure, dient de minister onder andere ook rekening te houden met het advies van de territoriaal bevoegde procureur-generaal bij het hof van beroep dat te dezen negatief was. De

vernietiging van de bestreden beslissing bezorgt verzoeker dan ook geen zeker en vaststaand voordeel.

5. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat hij zich kandidaat heeft gesteld voor de functie van gerechtelijk directeur te Brugge, als eerste werd gerangschikt en als enige kandidaat werd voorgedragen wat doet blijken van het rechtens vereiste belang, namelijk een voordeel op de weddentoeslag en de titel. Hij kon dit mandaat nog tot 1 juni 2014 uitoefenen en daarna deze functie en titel, uitdovend, normaal voor de duur van het mandaat, inclusief de weddebijslag behouden. De verwerende partij had de lopende procedure voor de functie van gerechtelijk directeur te Brugge tijdig moeten afwerken. Het missen van de mandaattoelage en het bijhorende nadeel in zijn pensioen is evident en berokkent hem een financieel nadeel. Bovendien trekt de bestreden beslissing zijn professionele kennis in twijfel en miskent ze zijn verdiensten en kwaliteiten.

In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat op grond van artikel VII.III.49 RPPol de verwerende partij ertoe was verplicht (gebonden bevoegdheid) een welbepaalde handeling te stellen, namelijk een vergelijking van de respectieve aanspraken en verdiensten te doen en een voordracht van de meest geschikte kandidaat. Hij stelt dat “[a]angezien niets voorligt, moet thans blijken dat verzoeker aan de voorwaarden voldoet en verwerende partij nochtans de plicht had hem te benoemen.” De stopzetting van de procedure ten aanzien van verzoeker bevat impliciet de weigeringsbeslissing om verzoeker te benoemen zodat de vernietiging van de stopzettingsbeslissing “ook impliceert dat de verwerende partij (...) weigert verzoeker te benoemen en alsook die vernietiging impliceert.” Hij meent tot slot dat hij nog steeds een persoonlijk en rechtstreeks belang heeft om de vernietiging van de bestreden beslissing te verkrijgen omdat in dat geval de zaak in beginsel terug wordt verwezen naar de verwerende partij die alsdan nog kan beslissen verzoeker te benoemen in het weliswaar uitdovend mandaat waardoor hij zijn wedde en pensioensupplementen zou krijgen.

Beoordeling

6. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

7. Naar luid van artikel 107, derde lid, van de wet van 7 december 1998 wordt de gerechtelijk directeur door de Koning in zijn ambt aangewezen, op de voordracht van de minister van Justitie, en na gemotiveerd advies van de minister van Binnenlandse Zaken en van de territoriaal bevoegde procureur-generaal bij het hof van beroep. Volgens het zevende lid van datzelfde artikel bepaalt de Koning tevens de termijn waarbinnen het advies van de minister en van de procureur-generaal bij het hof van beroep moet worden verstrekt en dat bij gebrek aan advies binnen die termijn het advies geacht wordt gunstig te zijn.

De regels voor de selectie en aanwijzing van de kandidaten voor een mandaat, waaronder dat van gerechtelijk directeur, zijn opgenomen in Deel VII, Titel III van het RPPol, waaronder de tussenkomst van een selectiecommissie die de kandidaten op hun geschiktheid beoordeelt en deze in volgorde van geschiktheid rangschikt (art. VII.III.28) en dit voorstel overmaakt

aan (*in casu*) de commissaris-generaal of de door deze aangewezen directeur-generaal (art. VII.III.29). De termijn waarbinnen de in artikel 107, derde lid, van de wet van 7 december 1998 bedoelde adviezen moeten worden verstrekt bedraagt twintig dagen, te rekenen vanaf de ontvangst van het verzoek (art. VII.III.44). Artikel VII.III.49 RPPol bepaalt dat de minister van Justitie de respectieve aanspraken en verdiensten van de door de bevoegde selectiecommissie geschikt bevonden kandidaten voor het mandaat van gerechtelijk directeur vergelijkt, op grond van het voorstel van de ter zake bevoegde selectiecommissie, de in artikel VII.III.26, § 2, tweede lid, bepaalde gegevens en de in artikel 107, derde en vijfde lid, van de wet bepaalde adviezen, waarna hij de geschikte kandidaat voor het bij mandaat te begeven ambt aan de Koning voordraagt.

8. Daargelaten de vraag of de beslissing tot stopzetting reeds, impliciet doch zeker, ligt vervat in de op 24 december 2013 gepubliceerde oproep tot kandidaatstelling voor (onder meer) het mandaat van gerechtelijk directeur voor het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen (procedure waaraan verzoeker heeft deelgenomen) veeleer dan in de bestreden akte zelf, blijkt daaruit dat de procedure tot aanwijzing van verzoeker als gerechtelijk directeur voor het gerechtelijk arrondissement Brugge “niet werd gefinaliseerd gelet op de publicatie op datum van 24 december 2013 van de oproep tot kandidaatstelling voor het mandaat van gerechtelijk directeur op provinciaal niveau (Brugge-Veurne-Ieper-Kortrijk) en de inplaatsstelling van de nieuwe mandataris”. Dit motief is correct en kan de bestreden beslissing in feite en in rechte verantwoorden. Immers, op 10 december 2013 is in het Belgisch Staatsblad de hervormingswet van 1 december 2013 gepubliceerd. Die wet is op 1 april 2014 in werking getreden. Op 24 december 2013 is de oproep tot kandidaatstelling voor het mandaat van gerechtelijke directeur voor het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen gepubliceerd. Verzoeker heeft aan deze selectieprocedure deelgenomen en deze is uitgemond in de aanwijzing van CP K.D. bij koninklijk besluit van 10 april 2014, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 27 mei 2014. Dat aanwijzingsbesluit werd door verzoeker niet bestreden en is definitief geworden.

Overigens, op 24 december 2013, datum waarop de oproep voor gerechtelijk directeur (gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen) werd gepubliceerd, kon de verwerende partij nog geen beslissing nemen over de aanwijzing in het mandaat waartoe in de oproep tot kandidaatstelling van 24 april 2013, werd opgeroepen. Zij heeft evenmin getalmd. *In casu* heeft de procureur-generaal op 24 december 2013, dit is binnen de voorgeschreven termijn (cfr. art. VII.III.44 RPPol), het vereiste advies verleend dat - weliswaar op grond van nogal cryptisch omschreven overwegingen - negatief is doch op die datum was reeds duidelijk dat ingevolge de gerechtelijke hervorming een gerechtelijk directeur op provinciaal niveau moest worden aangewezen.

9. Voorts, anders dan verzoeker voorhoudt, kan uit artikel VII.III.49 RPPol niet worden afgeleid dat de minister van Justitie bij de voordracht, noch de Koning bij het aanwijzen in het mandaat, ertoe gehouden zouden zijn het voorstel van de selectiecommissie te volgen en verzoeker te benoemen. Het blijkt daarentegen dat zij ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikken en dat zij bij het uitoefenen van hun bevoegdheid ook rekening moeten houden met de wettelijk vereiste adviezen, ten dezen het advies van de procureur-generaal. Zolang het advies dat in rechte vereist is om te beslissen er niet is, is er geen rechtsplicht om te handelen. Zoals uit punt 8. is gebleken, is dat advies (weliswaar tijdig) verleend op een ogenblik dat al duidelijk was dat ingevolge de gerechtelijke hervorming een gerechtelijk directeur op provinciaal niveau moest worden aangewezen.

Het is derhalve niet zo dat de verwerende partij verzoeker een zekere aanwijzing in het mandaat van gerechtelijk directeur heeft ontnomen. Evenmin kan “uit de verplichting van de minister om de titels en verdiensten te vergelijken” een rechtsplicht of gebonden bevoegdheid worden afgeleid om verzoeker te benoemen.

De verwerende partij kan er niet toe worden verplicht - gegeven het deugdelijk motief om de lopende procedure stop te zetten waarmee zij

uitvoering geeft aan de door de wetgever doorgevoerde gerechtelijke hervorming -, om tot benoeming in de functie van gerechtelijk directeur (gerechtelijk arrondissement Brugge) over te gaan; noch worden verplicht om verzoeker in die functie te benoemen. Verzoeker kan in die omstandigheden ook geen aanspraak maken op een retroactieve aanwijzing met (het behoud van) de daaraan verbonden voordelen (titel, mandaattoelage), waarvan verzoeker overigens nalaat aan te geven uit welke wettelijke of reglementaire bepalingen deze voordelen voortvloeien. Dat verzoeker bij aanwijzing het mandaat van gerechtelijk directeur voor het (toenmalige) arrondissement te Brugge dat hij ambieerde nog verder had kunnen uitoefenen tot 1 juni 2014 doet niets af aan de vaststelling dat de verwerende partij niet de rechtsplicht had verzoeker in het mandaat aan te wijzen.

10. Conclusie is dan ook dat aangezien de verwerende partij niet de rechtsplicht had verzoeker aan te wijzen in het mandaat en het geambieerde mandaat intussen niet langer bestaat, een rechtsherstel *in natura* voor verzoeker onmogelijk is. Een vernietiging van de bestreden beslissing kan er niet toe leiden dat de verwerende partij verzoeker alsnog in het door hem geambieerde mandaat dat niet langer bestaat, benoemt.

11. De exceptie is gegrond.

V. Vordering tot “schadevergoeding”

12. In zijn inleidend verzoekschrift, zijn memorie van wederantwoord en zijn laatste memorie vraagt verzoeker de Raad van State “[d]e verwerende partij te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding voorlopig begroot op 1 € provisioneel”.

Beoordeling

13. Verzoeker wijst geen enkele rechtsgrond aan waarop hij zijn vordering tot schadevergoeding steunt, noch verschaft hij bij die vordering enige

toelichting. Hij laat volledig in het ongewisse of hij een schadevergoeding beoogt gebaseerd op artikel 1382 van het burgerlijk wetboek dan wel een billijke schadevergoeding bedoeld in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of, nog, een schadevergoeding tot herstel zoals bedoeld in artikel 11*bis* van diezelfde wetten.

Het komt de Raad van State niet toe dit in de plaats van verzoeker te doen. Hoe dan ook, de Raad van State is in beginsel niet bevoegd om kennis te nemen van een vordering tot schadevergoeding, tenzij het een eis tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade betreft (artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) of een eis tot schadevergoeding tot herstel ten laste van de steller van de handeling (artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Te dezen is hoe dan ook niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de voornoemde artikelen 11 en 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangezien de vordering van verzoeker noch betrekking heeft - laat staan dat verzoeker dit zou aantonen of aannemelijk maken - op een buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid in de zin van het genoemde artikel 11; een verzoek tot schadevergoeding tot herstel als bedoeld in het genoemde artikel 11*bis* komt bovendien maar aan de orde indien in het arrest dat uitspraak doet over de gevorderde nietigverklaring een onwettigheid wordt vastgesteld. Aangezien het ingestelde beroep tot nietigverklaring als onontvankelijk wordt verworpen en de Raad van State bijgevolg niet tot een vaststelling van onwettigheid komt, kan van de toekenning van een schadevergoeding geen sprake zijn.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig maart tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques