

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.540 van 23 december 2021
in de zaken A. 227.102/IX-9486 (I)
A. 227.892/IX-9529 (II)**

In zake : I.+II.
Dirk LOYENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I.+II.
de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie

I. Voorwerp van de beroepen

1.1. Het beroep in de zaak A. 227.102/IX-9486, ingesteld op 11 december 2018, strekt tot de nietigverklaring van “het eindadvies van het bevorderingscomité beroepshoofdofficieren [van] 8 oktober 2018 en de beslissing om [Dirk Loyens] hiervoor niet te weerhouden [en] [w]aarbij de daaromtrent met [Dirk Loyens] concurrerende kapitein-commandanten [...] werden aanbevolen in de categorie van de beroepsofficieren voor de graad van majoor”.

1.2. Het beroep in de zaak A. 227.892/IX-9529, ingesteld op 12 april 2019, strekt tot de nietigverklaring van “het [k]oninklijk [b]esluit van 6 december 2018 nr. 2553 waarbij 20 kapitein-commandanten in de vakrichting ‘inwerkingstelling van grondwapensystemen’ benoemd worden in de hogere graad in de categorie van beroepsofficieren tot majoor en [w]aarbij [Dirk Loyens] niet wordt benoemd tot majoor”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 244.449 van 9 mei 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in de zaak A. 227.102/IX-9486 verworpen.

De verzoekende partij heeft in de voormelde zaak een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft in de beide zaken een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn in de beide zaken opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft in de beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verzoekende partij en majoor Maarten Kerckhofs, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn in de beide zaken gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft in de zaak A. 227.102/IX-9486 een met dit arrest eensluidend advies gegeven en in de zaak A. 227.892/IX-9529 een andersluidend advies.

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 beroepsofficier met de graad van kapitein-commandant, ingeschreven in de vakrichting ‘inwerkingstelling van grondwapensystemen’ (GS).

3.2. Op 20 november 2017 ontvangt verzoeker een afschrift van zijn beoordeling voor het evaluatiejaar 2017 door zijn eerste beoordelaar die tevens zijn korpscommandant is.

Op 19 december 2017 dient verzoeker een eerste verweerschrift in tegen deze beoordeling.

3.3. Van 23 januari 2017 tot 29 mei 2018 neemt verzoeker deel aan operatie EUTM in Mali. Bij het einde van deze operatie ontvangt verzoeker een evaluatie van zijn buitenlandse commandant.

3.4. Op 7 februari 2018 vaardigt de divisie Beheer van de algemene directie Human Resources (hierna: het DGHR) een nota uit met betrekking tot de bevorderingscomités 2018 van de beroepshoofdofficieren. De naam van verzoeker wordt in bijlage C vermeld bij de kandidaten die in aanmerking komen voor bevordering in de graad van majoor, dit voor de vierde maal. In de vakrichting GS zijn er in totaal 51 kandidaten voor bevordering in de graad van majoor.

3.5. Op 6 maart 2018 verleent luitenant-kolonel X.V.D.W., als ‘eerste overheid’ een gunstig advies over de benoeming van verzoeker in de graad van majoor, waarbij aan verzoeker voor alle criteria de beoordeling ‘zeer goed’ wordt toegekend.

Na zijn terugkeer van de missie in Mali neemt verzoeker op 19 juni 2018 kennis van deze beoordeling en hij dient een verweerschrift in. Dit verweer is in essentie ingegeven door het feit dat er nog steeds geen definitieve evaluatie voor het jaar 2017 is.

3.6. Op 16 juli 2018 bevestigt kolonel V.D. als ‘tweede overheid’ het gunstig advies voor de bevorderingsvoordracht.

3.7. Op 18 juli 2018 wordt verzoeker in kennis gesteld van zijn evaluatie voor 2017 door de tweede beoordelaar, waarbij de score voor drie criteria werd verhoogd van zeven naar acht.

Op 23 juli 2018 dient verzoeker middels een model B, met daarbij gevoegd een omstandig verweerschrift, een beroep in tegen deze beoordeling.

3.8. Na kennisname van het gunstig advies van de tweede overheid dient verzoeker op 24 juli 2018 een tweede verweerschrift in, waarin hij opnieuw wijst op de niet afgehandelde evaluatieprocedure voor het jaar 2017.

3.9. Op 30 augustus 2018 beslist kolonel V.D. naar aanleiding van het door verzoeker ingediende model B dat de evaluatie 2017 van verzoeker zal worden “heropgestart”, dit op grond van de volgende motivering:

“Wegens procedurefout (raadplegen 2 raadgevers bij verweerschrift na 1^e Eval) zal de evaluatie 2017 voor betrokkene worden heropgestart. Comd Trg C Cdo is op de hoogte.”

3.10. Ingevolge deze heropstart ontvangt verzoeker op 5 september 2018 een nieuwe evaluatie van zijn eerste beoordelaar.

3.11. Op 7 september 2018 dient verzoeker een verweerschrift in tegen de beslissing van 30 augustus 2018 tot heropstart van de evaluatie 2017.

3.12. Op 14 september 2018 dient verzoeker een verweerschrift in tegen de nieuwe evaluatie door de eerste beoordelaar.

3.13. Op 24 september 2018 dient verzoeker een verzoek in tot formele psychosociale interventie omwille van een conflict met de korpscommandant.

3.14. Op 25 september 2018 beslist kolonel V.D. als tweede evaluator om voor verzoekers evaluatie voor het jaar 2017 de punten voor twee criteria te verhogen.

3.15. Op 14 september 2018 vraagt het DGHR aan de minister van Defensie de goedkeuring om het bevorderingscomité voor hogere officieren te laten plaatsvinden op 8 oktober 2018. De minister van Defensie verklaart zich op 27 september 2018 akkoord.

3.16. Op 1 oktober 2018 vraagt verzoeker, in het kader van de openbaarheid van bestuur, een afschrift van verschillende documenten met betrekking tot de laatste drie bevorderingscomités voor hogere officieren.

3.17. Op 8 oktober 2018 beslist het bevorderingscomité beroepsofficieren majoor ‘Landmacht GP VR OFFR 2 (GS)’ dat alle 51 kandidaten voor bevordering geschikt zijn. Nadat twintig plaatsen in de vakrichtingengroep vacant zijn verklaard, beveelt het bevorderingscomité de eerste twintig gerangschikte kandidaten – op basis van de aan hen toegekende

scores – aan voor bevordering tot de hogere graad van majoor. Verzoeker is met een score van 675,6/1000 als dertigste gerangschikt en wordt dus niet aanbevolen voor bevordering. Dat is de bestreden beslissing in zaak A. 227.102/IX-9486.

3.18. Op 12 oktober 2018 ontvangt verzoeker de notificatie van het eindadvies van het bevorderingscomité beroepshoofdofficieren 2018, wat zijn kandidatuur betreft.

3.19. Op 29 oktober 2018 dient verzoeker een klacht met burgerlijke partijstelling in bij de rechtbank van eerste aanleg te Namen tegen onder meer zijn eerste beoordelaar.

3.20. Op 30 oktober 2018 worden de door verzoeker op 1 oktober 2018 gevraagde documenten aan hem bezorgd.

3.21. Verzoeker repliceert op 2 november 2018 dat hij een aantal documenten niet heeft ontvangen en hij stelt nog een aantal vragen.

3.22. Op 6 november 2018 heeft verzoeker een post-consultatiegesprek met de officier belast met de voordracht van de kandidaten (hierna: de OBVK).

3.23. Verzoeker ontvangt op 28 november 2018 nog een aantal bijkomende documenten naar aanleiding van zijn vraag in het kader van de openbaarheid van bestuur. Bij die documenten is onder meer het verslag van het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 gevoegd, alsook de voordrachtfiche van verzoeker, de beschrijving van de criteria voor de comités hoofdofficier van 8 oktober 2018 bevattende het “beoordelingssysteem dat voor alle comités gebruikt wordt om de kandidaturen te onderzoeken en om de kandidaten te rangschikken” en de rangschikking van de kandidaten met vermelding van de punten.

3.24. Begin december 2018 heeft verzoeker een tweede gesprek met de OBVK om meer duidelijkheid te krijgen over de documenten die hem ingevolge zijn aanvragen in het kader van de openbaarheid van bestuur werden bezorgd.

3.25. Bij koninklijk besluit nr. 2553 van 6 december 2018 ‘tot benoeming in de hogere graad in de categorie van de beroepsofficieren’ worden in de vakrichting ‘inwerkingstelling van de grondwapensystemen’ de twintig door het bevorderingscomité aanbevolen kandidaten in de graad van majoor benoemd. Dat is de bestreden beslissing in de zaak A. 227.892/IX-9529. Het koninklijk besluit nr. 2553 wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 februari 2019.

IV. Samenvoeging

4. Uit de feitelijke uiteenzetting *sub* 3 blijkt dat de twee zaken nauw met elkaar verbonden zijn. Het is dan ook aangewezen dat beide zaken worden samengevoegd, zoals ook door verzoeker en de verwerende partij wordt gevraagd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak A. 227.102/IX-9486

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat het beroep gericht tegen het eindadvies van het bevorderingscomité beroepshoofdofficieren van 8 oktober 2018 onontvankelijk is *ratione materiae*. Zij argumenteert dat uit artikel 11 van het koninklijk besluit van 7 april 1959 ‘betreffende de stand en de bevordering van de beroepsofficieren’ (hierna: het koninklijk besluit van 7 april 1959) blijkt dat de minister van Defensie er niet toe gehouden is om zich bij het advies van het bevorderingscomité aan te sluiten. Het advies van het bevorderingscomité betreft een louter voorbereidende handeling die de benoemende overheid niet

bindt of haar beoordelingsvrijheid beperkt en die dienvolgens niet voor vernietiging vatbaar is. Overigens heeft de Raad van State in het verleden ook al geoordeeld dat de adviezen van de bevorderingscomités niet-aanvechtbare, voorbereidende maatregelen zijn omdat ze noch de minister van Defensie, noch de koning, binden.

6. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het eindbesluit wordt betwist in de zaak A. 227.892/IX-9529. Met betrekking tot de stelling dat het advies van het bevorderingscomité een voorbereidende handeling is die niet voor beroep vatbaar is, doet verzoeker gelden dat het of het één of het ander is. Ofwel is het advies een eindbesluit waartegen een beroep kan worden ingesteld, ofwel is het geen eindbesluit maar dan kan de verwerende partij in de zaak A. 227.892/IX-9529 niet beweren dat het benoemingsbesluit draagkrachtig is gemotiveerd aangezien het advies louter in een besluit is gegoten zonder onderzoek en motivering terwijl de minister van Defensie niet ertoe gehouden is om het advies bij te vallen. Eén van beide beslissingen moet op ontvankelijke wijze kunnen worden bestreden en minstens één van beide moet ook worden vernietigd, aldus verzoeker.

Beoordeling

7. Blijkens de omschrijving van het voorwerp van het beroep in de zaak A. 227.102/IX-9486 is het beroep in die zaak enkel gericht tegen het eindadvies van het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 in zoverre verzoeker niet gunstig wordt gerangschikt en niet voor bevordering wordt aanbevolen en twintig andere kandidaten wel worden aanbevolen voor bevordering. Hoewel verzoeker in punt tien van zijn feitelijke uiteenzetting ook stelt dat hij zich met het verzoekschrift verhaalt tegen de benoeming van zijn concurrenten, moet worden vastgesteld dat verzoeker hieromtrent geen enkele verdere verduidelijking meer geeft, noch enig stuk neerlegt waaruit deze benoeming blijkt. Er wordt dan ook aangenomen dat het beroep in de zaak A. 227.102/IX-9486 louter gericht is tegen het eindadvies van het bevorderingscomité van 8

oktober 2018 en niet tegen het koninklijk besluit nr. 2553 van 6 december 2018 waarbij verzoekers concurrenten tot majoor zijn benoemd – besluit waartegen verzoeker een afzonderlijk beroep heeft ingesteld (de zaak A. 227.892/IX-9529). Verzoeker betwist dit ook niet.

8. Artikel 11 van het koninklijk besluit van 7 april 1959 luidt:

“Onze keuze geschiedt op voordracht van de Minister van Defensie, in de volgorde der lijsten van kandidaten, op basis van de beoordelingselementen die de dag vóór het comité beschikbaar waren, en, in iedere lijst, binnen de perken van het aantal ambten dat door de Minister van Defensie, bij gelegenheid van het onderzoek door het comité, werd toegekend. De Minister van Defensie is er niet toe gehouden zich bij het advies van het comité aan te sluiten.
[...]

9. Uit voormeld artikel 11 van het koninklijk besluit van 7 april 1959 blijkt dat het advies van het bevorderingscomité geen voor vernietiging vatbare, doch een louter voorbereidende rechtshandeling is aangezien de minister van Defensie bij zijn voordracht van de kandidaten voor benoeming er niet toe gehouden is om zich bij het advies van het bevorderingscomité aan te sluiten en er dus niet door gebonden is. Het advies doet op zich geen rechtsgevolgen ontstaan. Die rechtsgevolgen ontstaan pas door de benoeming bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Defensie.

10. De exceptie is gegrond. Het beroep in de zaak A. 227.102/IX-9486 is onontvankelijk.

VI. Onderzoek van de middelen in de zaak A. 227.892/IX-9529

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen

2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet).

Verzoeker voert aan dat hem op geen enkele wijze is meegedeeld waarom andere kandidaten primeren en dat dit ook niet blijkt uit het bestreden besluit. Dit klemmt des te meer doordat de verwerende partij in de zaak A. 227.102/IX-9486 argumenteert dat de koning niet gebonden is door de voordracht van het bevorderingscomité, zodat dit geen aanvechtbare bestuurshandeling is. In dat geval moet in het bestreden besluit duidelijk worden uiteengezet waarom de ene wel en de andere niet wordt bevorderd en kan de verwerende partij zich er niet toe beperken in de bestreden beslissing te vermelden dat zij kennisneemt van het advies van het bevorderingscomité nu dit geenszins determineert wie kan worden bevorderd. Ook de motivering “dat het bevorderingscomité een aantal officieren gunstig heeft aanbevolen” voldoet niet want anders zou het beroep gericht tegen de voordracht (de zaak A. 227.102/IX-9486) *ratione materiae* wél ontvankelijk moeten zijn. Als de benoemende overheid geen eigen beoordeling maakt, kan niet worden beweerd dat er een beslissing is genomen krachtens bepaalde motieven. In elk geval zijn die motieven niet geformaliseerd. Er wordt niet verduidelijkt welke stap er wordt gezet tussen het niet-bindend advies en het eindbesluit. Dit is niet zomaar een formalisme. Verzoeker kan de hoop hebben dat er tussen de voordracht en het eindbesluit een partijdigheid wordt weggefilterd. Dit zou dan ook moeten blijken uit de motivering. Daarvan is echter niets terug te vinden.

12. Voor zover de verwerende partij verwijst naar de motieven van een aantal voorbereidende bestuurshandelingen, repliceert verzoeker in de memorie van wederantwoord dat op geen enkele wijze blijkt dat de motieven van die voorbereidende bestuurshandelingen werden bijgevalen en welke motieven er dan werden bijgevalen. Uit niets blijkt waarom de ene kandidaat primeert op de andere en waarom de ene kandidaat hoger scoort dan de andere.

13. Voor zover de verwerende partij opwerpt dat verzoeker geen belang heeft bij een vernietiging van de bestreden beslissing omwille van een schending van de formelemotiveringsplicht, repliceert verzoeker in zijn laatste memorie dat uitleg achteraf geen afbreuk doet aan de

formelemotiveringsvereisten.

In de mate dat de verwerende partij zich beroept op een motivering door verwijzing naar een advies argumenteert verzoeker dat in dat geval op klare en duidelijke wijze te kennen moet worden gegeven dat de beslissingnemer zich ook geheel aansluit bij dat advies. Te dezen is dit niet het geval. Er wordt louter verwezen naar een gunstige aanbeveling door het bevorderingscomité, maar er wordt niet gemotiveerd dat dit overeenkomstig een rangschikking is gebeurd en dat de steller van het bestreden besluit zich bij die rangschikking aansluit. Het louter verwijzen naar een gunstige aanbeveling zonder op minimale wijze te kennen te geven dat men zich die aanbeveling eigen maakt, kan niet gelden als een formele motivering. Dit is evident aangezien het eindadvies van het bevorderingscomité geen eindbesluit is. Dan moet worden duidelijk gemaakt dat er nog is nagedacht alvorens het eindbesluit is genomen. Reeds om die reden is de formelemotiveringsplicht miskend. Verzoeker benadrukt voorts dat hij net als de benoemde kandidaten voldeed aan de voordrachtsvoorwaarden. Uit de notificatie van het advies van het bevorderingscomité blijkt echter geenszins waarom de benoemde kandidaten op hem primeren. Andere adviezen zijn hem niet ter kennis gebracht. Ook om die reden is de formelemotiveringsplicht geschonden.

Verzoeker wijst er vervolgens op dat de *ratio legis* van de formelemotiveringsplicht erin bestaat dat een adressaat van een besluit daadwerkelijk de motieven die dat besluit schragen, kan toetsen. Het besluit moet dus formeel gemotiveerd zijn zodat een dergelijke toetsing mogelijk is. Verzoeker verlangt geen uitvoerige motivering maar wel dat overzichtelijk en op korte wijze wordt uiteengezet waarom de benoemde kandidaten op hem primeren. Ten onrechte leidt de verwerende partij uit een arrest waarin wordt gesteld dat niet alles tot in het kleinste detail moet worden gemotiveerd af dat er eigenlijk geen motivering meer moet worden verstrekt.

Voor zover de verwerende partij verwijst naar het vademecum

‘Inspecteur supérieur’ doet verzoeker gelden dat een dergelijk vademecum hoe dan ook niet primeert op de formelemotiveringswet. Dat aan de OBVK allerlei interne regels zijn opgelegd, doet geen afbreuk aan het feit dat de formelemotiveringswet moet worden gerespecteerd.

Verzoeker beweert voorts nog dat het werkelijke motief voor zijn niet-benoeming gelegen is in het feit dat hij als klokkenluider is opgetreden. Mocht dit formeel worden gemotiveerd dan kan dat motief worden aanvaard maar dat impliceert dan wel dat de verwerende partij erkent dat zij op partijdige wijze heeft gewerkt en dat de niet-voordracht van verzoeker berust op een niet-draagkrachtig motief.

Beoordeling

14. Verzoeker voert in essentie aan dat hem op geen enkele wijze is meegedeeld waarom de bevorderde kandidaten primeren boven hem en dit evenmin blijkt uit het bestreden besluit waarin enkel wordt vermeld dat de benoemende overheid kennisneemt van de aanbeveling van het bevorderingscomité. Hij stelt dat de koning geen eigen beoordeling heeft gemaakt en in het bestreden besluit geen motieven zijn gefinaliseerd.

15.1. Op 28 november 2018 zijn een aantal documenten – naar aanleiding van de vraag van verzoeker in het kader van de openbaarheid van bestuur – aan verzoeker meegedeeld. Bij die documenten was onder meer het verslag van het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 gevoegd, alsook de omstandige voordrachtfiche van verzoeker, de beschrijving van de criteria voor de comités hoofdofficier van 8 oktober 2018 bevattende het “beoordelingssysteem dat voor alle comités gebruikt wordt om de kandidaturen te onderzoeken en om de kandidaten te rangschikken” en de rangschikking van de kandidaten met vermelding van de punten.

15.2. De thans bestreden bevorderingen zijn gebeurd bij koninklijk besluit nr. 2553 van 6 december 2018 waarbij de twintig door het voormelde bevorderingscomité aanbevolen kandidaten zijn benoemd in de graad van majoor. Dit besluit wordt gemotiveerd door de volgende overweging:

“Overwegende dat het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 Ons de volgende officieren gunstig heeft aanbevolen voor benoeming tot de hogere graad en dat zij aan de vereiste bevorderingsvoorwaarden voldoen.”

De voormelde overweging in de aanhef van het bestreden besluit is beslist ongelukkig geformuleerd, maar hieruit afleiden dat de koning geen eigen beoordeling heeft gemaakt gaat een brug te ver. Die overweging moet eerder zo worden begrepen dat de koning zich wenst aan te sluiten bij de aanbeveling en de rangschikking van het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 – de (eerste) twintig kandidaten die zijn voorgedragen worden benoemd – en bij de vaststelling dat de aanbevolen kandidaten voldoen aan de bevorderingsvoorwaarden. De koning wordt aldus geacht de motieven van het bevorderingscomité bij te vallen.

15.3. In het verslag van het bevorderingscomité van 8 oktober 2018 – dat aan verzoeker is meegedeeld – wordt de rangorde van de aanbevelenswaardige kandidaten als volgt verantwoord:

- “4. De rangorde van de aanbevelenswaardige kandidaten
[...]
- a. De leden van het comité hebben kennis kunnen nemen van de voorgestelde criteria en gewichten (zie Bijl D) en de laatste aanvullingen aan de persoonlijke dossiers. De OBVK stelt nu de eindrangschikking voor.
[...]
 - b. Het voorstel van rangschikking wordt voorgelegd aan het comité.
[...]
 - c. De rangschikking (zie Bijl E) wordt bij handopsteken goedgekeurd.
[...]

Aangezien er maximum twintig plaatsen mogen worden toegekend, beveelt het bevorderingscomité op grond van de hem voorgelegde

rangschikking waarbij het zich aansluit, de eerste twintig gerangschikte kandidaten aan voor benoeming.

15.4. Het bevorderingscomité steunt op zijn beurt aldus op de rangschikking opgesteld door de OBVK. Zoals hiervoor is gesteld, heeft verzoeker bij de mededeling van 28 november 2018, ook de rangschikking van de kandidaten met vermelding van de punten gekregen. Daaruit blijkt dat er een vergelijking tussen de verschillende kandidaten heeft plaatsgevonden op basis van de vooropgestelde beoordelingscriteria. De beschrijving van die criteria en de subcriteria, alsook de puntenverdeling, waren bij de voormelde mededeling van 28 november 2018 gevoegd. Uit de bijgevoegde rangschikking blijkt dat verzoeker op de dertigste plaats is gerangschikt met een totaal van 675,6 punten op 1000. Hij kon derhalve uit dit alles de redenen afleiden waarom hij niet werd aanbevolen en de redenen waarom zijn concurrenten wel werden aanbevolen.

15.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het normdoel van de formelemotiveringswet is bereikt. Anders dan verzoeker beweert, is dan niet vereist uit oogpunt van de formelemotiveringsplicht, dat hij ook in kennis gesteld moet worden van de voordrachtfiles van alle bevorderde kandidaten. Dit is geen zaak meer van formele, maar van materiële motivering, zodat verzoeker geen belang heeft bij dit middel.

16. Het eerste middel is onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. Het tweede middel is genomen uit de schending van het onpartijdigheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat zijn beoordelaars omwille van

subjectieve partijdigheid verhinderd waren om hem correct te beoordelen en objectieve gegevens bij te brengen in functie van het bevorderingscomité. Verzoeker verduidelijkt dat hij een persoonlijk conflict heeft met zijn eerste beoordelaar, korpscommandant X.V.D.W. Dit blijkt reeds uit de commentaar van de tweede evaluator over de evaluatienota 2007 (versta: 2017) waarin hij stelt: “Voor bepaalde criteria is er een subjectieve geladenheid.” Voorts blijkt de partijdigheid van de korpscommandant ook uit het feit dat hij de weg afsnijdt naar bevordering door de toestemming om cursussen te volgen te weigeren, hetgeen op zijn beurt tot gevolg heeft dat hem een bevordering wordt geweigerd omdat er geen cursussen werden gevolgd. Zo werd verzoeker geweigerd een cursus over terrorisme en radicalisering te volgen omdat hij omwille van de werkdruk onmisbaar is en vervolgens kan hij niet worden bevorderd. Ook tijdens het post-comitégesprek werd meegedeeld dat verzoeker “in de parawereld” niet goed wordt bekeken. Dit gaat ook over het conflict met de korpscommandant, dat verband houdt met ernstige incidenten die zich in 2016 in het korps hebben voorgedaan waarbij stagiairs mensonwaardig werden behandeld en waartegen verzoeker een strafklacht met burgerlijke partijstelling heeft ingediend, onder meer tegen de korpscommandant, die gepoogd heeft het incident in de doofpot te stoppen. Ten slotte stelt verzoeker dat zijn eerste en zijn tweede beoordelaar reeds vóór september 2017 op de hoogte waren van zijn vraag tot psychosociale interventie. Zij hadden zich op dat moment reeds moeten onthouden van evaluatie, voordrachten en toekenning van punten. Dit is echter niet gebeurd zodat het bestreden besluit op onherstelbare wijze door partijdigheid is aangetast.

18. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoeker dat in het eindverslag van de preventieadviseurs, opgesteld na zijn verzoek om psychosociale bemiddeling, gewag wordt gemaakt van een “hyperconflict” dat is ontstaan in de periode 2015-2016 en dat er in de periode 2016-2017 sprake is van betrokkenheid hierbij van de korpscommandant. Het is in strijd met dat verslag dat de verwerende partij beweert dat het chronologisch onmogelijk is dat er sprake is van partijdigheid bij de voordrachten voor bevordering. De voordrachten zijn wel degelijk gebeurd “door die actoren die contradictorisch ten

aanzien van verzoeker staan in dit hyperconflict”. Het betreft een “vastgestelde en onloochenbare subjectieve partijdigheid”. Verzoeker verwijst ook opnieuw naar zijn klacht met burgerlijke partijstelling die niet los kan worden gezien van het hyperconflict en naar de omstandigheid dat de beoordelaars reeds in september 2017 op de hoogte waren van zijn vraag om psychosociale interventie. Volgens verzoeker is partijdigheid ook de oorzaak ervan “dat de weg naar de cursussen was afgesneden”. Tijdens het post-comitégesprek “werd [ronduit] toegegeven dat er hindernissen werden geplaatst om opleidingen te volgen”. Ook het weigeren om verzoeker de cursus te laten volgen over terrorisme en radicalisering kan partijdigheid aantonen.

19. In de laatste memorie benadrukt verzoeker dat de animositeit tussen hem en zijn eerste evaluator dateert van vóór de voordrachten. Dat de klacht met burgerlijke partijstelling ná de voordrachten is ingediend, is omdat verzoeker daarmee heeft gewacht tot niets anders mogelijk bleek en tot hij terug was uit Mali. Uit het psychologisch verslag blijkt dat de partijdigheid al vroeger bestond. Dit blijkt ook uit het onderzoek naar het “countdown incident” dat verzoeker niet in de doofpot wilde laten verdwijnen en waarbij hij uiteindelijk als klokkenluider is opgetreden. Uit het onderzoeksverslag blijkt dat de eerste evaluator allesbehalve alert en naar behoren op die incidenten heeft gereageerd. Volgens verzoeker “blijkt dus dat het onderzoek indertijd helemaal niet naar behoren is verlopen” en “spoort [dit] uiteraard met de hele doofpotoperatie, waarbij verzoeker moest ‘gestraft’ worden”. Verzoeker besluit dat de subjectieve partijdigheid in hoofde van X.V.D.W. “op het relevante ogenblik bestond” en dat “[z]ijn puntentoekenning [...] dus compleet gevitieerd [is] door deze persoonlijk partijdige instelling van [X.V.D.W.]”.

Beoordeling

20. Het vereiste van subjectieve onpartijdigheid houdt in dat een personeelslid, een beraadslagend orgaan of een lid daarvan zich onthoudt van deelname aan een beslissing over een onderwerp waarbij het betrokken

personeelslid, orgaan of lid daarvan een rechtstreeks en persoonlijk belang heeft, zodat het geacht moet worden niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen. Een dergelijk belang kan van morele aard zijn, wanneer reeds een duidelijk standpunt werd ingenomen en niet zonder gezichtsverlies op dat standpunt zou kunnen worden teruggekomen.

Een verzoekende partij mag zich niet in het algemeen beklagen over subjectieve partijdigheid, maar moet precieze feiten of concrete aanwijzingen bijbrengen die de aangevoerde partijdigheid aantonen.

21.1. In dit geval steunt verzoeker zijn grief van subjectieve partijdigheid op het bestaan van een conflict met zijn korpscommandant, tevens de eerste evaluator.

21.2. Verzoeker leidt dit vooreerst af uit de commentaar van de tweede evaluator bij de evaluatie 2017 door de korpscommandant als eerste evaluator.

Na het indienen van het verweerschrift tegen de evaluatie door de korpscommandant (eerste evaluator) heeft de tweede evaluator inderdaad de score voor drie criteria ('zelfstandigheid en initiatief', 'loyaliteit en integriteit' en 'zin voor verbetering') verhoogd van zeven naar acht. De tweede evaluator motiveert dit als volgt:

“Voor bepaalde criteria is er een subjectieve geladenheid en heeft de KorpsComd dezelfde norm gehanteerd voor de evaluatie van zijn medewerkers; een score 7-8 is goed tot zeer goed. Dit verklaart waarom ik mij beperk in het herevalueren van de onderstaande criteria.”

Het is eigen aan een evaluatiesysteem waarbij een verweerschrift kan worden ingediend dat de tweede evaluator correcties kan doorvoeren van de toegekende scores. Dat daarbij gewag gemaakt wordt van een “subjectieve geladenheid” in hoofde van de eerste evaluator toont op zich echter nog niet aan dat er sprake is van een conflict tussen verzoeker en zijn

korpscommandant dat heeft geleid tot een subjectieve partijdigheid in hoofde van de korpscommandant.

21.3. Voorts stelt verzoeker dat de korpscommandant hem geen toelating geeft om cursussen te volgen terwijl het niet-volgen van cursussen wordt aangerekend in de bevorderingsprocedure. Verzoeker verwijst naar het weigeren van de toelating om een cursus inzake terrorisme en radicalisering te volgen, hoewel hij bereid was om de cursus zelf te bekostigen. De toelating werd echter geweigerd omwille van interne werkdruk en het feit dat verzoeker onmisbaar was. Naast de vaststelling dat verzoeker niet aantoont dat de interne werkdruk geen deugdelijk motief was om de toelating te weigeren, wijst de verwerende partij er in de memorie van antwoord geheel terecht op dat de betrokken cursus maximaal één punt meer in de bevorderingsvoordracht had opgeleverd, dat aan verzoeker wel de toelating werd verleend voor een andere cursus waarvoor een score van 0,125 werd toegekend en dat de bevorderde medekandidaat N.M. in de bevorderingsvoordracht voor het volgen van cursussen een score van 3,23 heeft gekregen, terwijl verzoeker een score van 5,61 heeft gekregen. Uit die gegevens kan worden afgeleid dat uit het louter weigeren van de toelating om een cursus over terrorisme en radicalisering te volgen geen praktijk kan worden afgeleid om verzoeker inzake het volgen van cursussen te benadelen teneinde zijn bevordering onmogelijk te maken. Ook met dit argument toont verzoeker geen subjectieve partijdigheid in hoofde van zijn korpscommandant aan.

21.4. Verzoeker verwijst ook naar het feit dat hij naar aanleiding van incidenten in 2016 een strafklacht met burgerlijke partijstelling heeft ingediend, onder meer tegen de korpscommandant die de feiten in de doofpot zou hebben trachten te stoppen.

Verzoeker heeft deze klacht ingediend op 29 oktober 2018. De klacht dateert derhalve van ná de beoordeling die de korpscommandant aan verzoeker heeft gegeven naar aanleiding van de bevorderingsvoordracht. Die

klacht kan op zich dan ook het gebrek aan onpartijdigheid van de korpscommandant naar aanleiding van de bevorderingsvoordracht niet aantonen.

22. Verzoeker leidt ook subjectieve partijdigheid af uit het feit dat hij een psychosociale interventie heeft gevraagd, waarvan zowel de eerste als de tweede evaluator op de hoogte was vóór september 2017, zodat zij van dan af niet meer onpartijdig konden oordelen over verzoeker.

Naast het gegeven dat de tweede evaluator niet betrokken was bij het verzoek tot formele psychosociale interventie, moet ook worden vastgesteld dat verzoeker nalaat om concreet aan te tonen dat de eerste en de tweede evaluator reeds vóór september 2017 op de hoogte waren van dit verzoek tot interventie. Uit het administratief dossier blijkt dat het verzoek tot psychosociale interventie door de interne preventiedienst pas op 24 september 2018 werd ontvangen, dit is nadat alle beoordelingen in het kader van de bevorderingsvoordracht waren gebeurd. Het verzoek tot formele psychosociale interventie van 24 september 2018 kan dan ook de partijdigheid van de eerste en de tweede evaluator bij de bevorderingsvoordracht niet aantonen.

23. In zoverre verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verwijst naar de inhoud van het eindadvies van de preventieadviseurs naar aanleiding van de formele psychosociale interventie waaruit blijkt dat er een “hyperconflict” bestaat dat is ontstaan in de periode 2015-2016 en dat er in de periode 2016-2017 sprake is van betrokkenheid hierbij van de korpscommandant – gegevens waarvan verzoeker kennis heeft gekregen na het indienen van het verzoekschrift – waaruit verzoeker dan subjectieve partijdigheid in hoofde van de korpscommandant afleidt, moet worden vastgesteld hetgeen volgt.

In het eindadvies wordt inderdaad gewag gemaakt van een hyperconflict waarbij verzoeker en de korpscommandant betrokken zijn. Uit het eindadvies blijkt echter ook dat verzoeker de perceptie heeft dat de organisatie (de hiërarchie) tegen hem is en dat hij niet in staat is om kritiek te incorporeren en zichzelf in vraag te stellen: alle gebeurde feiten worden geëxternaliseerd naar de

aangeklaagde (de korpscommandant) of de werksituatie. Met betrekking tot de korpscommandant wordt in het advies gesteld dat deze het gedrag van verzoeker (het niet opnemen van bepaalde taken) tolereert en niet kordaat genoeg reageert en dat door dit gebrek aan reactie het gedrag van verzoeker wordt goedgekeurd en bekrachtigd. Zo delegeert de korpscommandant taken die verzoeker moet uitvoeren aan collega's, maar blijft hij verzoeker positief evalueren en laat hij toe dat verzoeker zich in zijn bureau terugtrekt zonder vergaderingen met collega's bij te wonen.

Met betrekking tot de evaluaties wordt in het eindadvies gesteld dat verzoeker in 2017 inderdaad enkele punten lager scoort, maar dat dit objectief nog steeds uitstekende cijfers zijn en dat uit die evaluatie niet blijkt dat verzoeker bepaalde taken niet of niet naar behoren uitvoert. Uit deze bevindingen kan worden afgeleid dat uit het louter bestaan van een hyperconflict waarbij verzoeker en de korpscommandant betrokken zijn, niet kan worden besloten tot partijdigheid bij het opstellen van de evaluatie.

24. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. Het derde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 33 van de Grondwet, van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat uit artikel 33 van de Grondwet voortvloeit dat in het belang van de natie de bekwaamste moet worden bevorderd. Te dezen is dit echter niet gebeurd. Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel vereist dan weer dat ieders aanspraken in gelijkheid worden vergeleken en dat niemand mag worden gediscrimineerd. Ook dit is niet gebeurd aangezien verzoekers

kwaliteiten, in vergelijking met de andere kandidaten, niet naar behoren werden ingeschat. Er is op een onredelijke wijze aan besluitvorming gedaan.

Verzoeker licht toe dat hij in de stukken die hij na zijn verzoek in het kader van de openbaarheid van bestuur van de verwerende partij heeft ontvangen, als uiterst succesvol wordt omschreven en zelfs de hemel wordt ingeprezen terwijl zijn punten daarmee niet in overeenstemming zijn. Dit is niet consistent en redelijk. Als hem “fenomenale capaciteiten” worden toegeschreven moeten daar de juiste quoterings aan worden gekoppeld. De thans bestaande discrepantie tussen quoterings en omschrijvingen van de kwaliteiten is onredelijk en kan geen materiële grond vormen om aan verzoeker voorbij te gaan.

Verzoeker stelt te moeten gissen naar de redenen waarom hij toch niet wordt bevorderd. De verwerende partij heeft het over vormingen, maar ofschoon verzoeker zelf om vormingen vraagt en er zelfs zelf voor wil betalen, worden deze hem geweigerd. Dit is onredelijk en een schending van het gelijkheidsbeginsel. Aan de ene kandidaat wordt een vorming toegestaan waardoor hij een beoordelingsbonus krijgt, terwijl aan de andere kandidaat een vorming wordt geweigerd wat gepaard gaat met een beoordelingsmalus. Dit schendt het gelijkheidsbeginsel.

Verzoeker verwijst ook naar de internationale waardering die hij kreeg na zijn opdracht in Mali. Niet alleen moet dit tot bonuspunten leiden, maar dit toont misschien ook aan dat een aantal quoterings – die ondanks de verbloemende woorden niet kunnen worden vergeleken met deze internationale waardering – niet correct zijn.

Verzoeker erkent voorts dat zijn beroepsproeven naar beneden zijn gewaardeerd omdat hij omwille van familiale omstandigheden twee examens niet heeft kunnen afleggen. Niettemin was hij duidelijk geslaagd. Zijn totale score verminderde wel maar dit lag aan familiale omstandigheden. Daarmee dient ook rekening te worden gehouden.

Verzoeker maakt tot slot nog voorbehoud om na kennisname van het volledige dossier desgevallend het derde middel aan te vullen. Hij merkt op dat het gebrek aan formele motivering het moeilijk maakt om de materiële motivering te toetsen.

26. In de mate dat de verwerende partij argumenteert dat de punten worden toegekend op basis van een wetenschappelijk systeem, repliceert verzoeker in de memorie van wederantwoord dat het niet te verklaren is dat dit systeem elk jaar wonderwel leidt tot het vereiste taalevenwicht. Dit is niet mogelijk. Indien een wetenschappelijk systeem zou worden gebruikt, zouden er achteraf correcties moeten worden doorgevoerd om een taalevenwicht te bereiken. Dit gebeurt nooit, wat bewijst dat de stelling van de verwerende partij zonder meer onjuist is. Verzoeker meent ook dat niet is geantwoord op de uiteenzetting in het verzoekschrift.

27. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nogmaals dat er een discrepantie is tussen de zeer lovende commentaren en de hem toegekende scores. Hij herhaalt dat wanneer de scores op wetenschappelijke wijze tot stand zouden komen, het onmogelijk is dat het resultaat elk jaar zou beantwoorden aan het taalkader. Verzoeker wijst nogmaals op het gebrek aan formele motivering dat voor hem een toetsing van de draagkracht van de motieven onmogelijk maakt. Hij stelt dat de antipathie van X.V.D.W. ten aanzien van hem, omdat hij het “countdown incident” niet in de doofpot wilde stoppen, ertoe heeft geleid dat hij een aantal cursussen niet heeft mogen volgen.

Beoordeling

28. Verzoeker stelt in essentie dat zijn kwaliteiten, in vergelijking met de andere kandidaten, niet naar behoren werden ingeschat en dat er op een onredelijke wijze aan besluitvorming is gedaan.

Waar verzoeker in het verzoekschrift aankondigt het middel te zullen aanvullen na inzage van het administratief dossier, beperkt hij zijn wettigheidskritiek ook in de latere procedurestukken tot de eigen puntentoekenning en maakt hij geen opmerkingen over de samenstelling van het administratief dossier. Hij formuleert geen kritiek op de punten die aan de andere kandidaten zijn toegekend, zodat hun evaluaties geacht moeten worden behoorlijk

tot stand te zijn gekomen.

29. Vooreerst voert verzoeker aan dat de hem toegekende scores te laag zijn, in vergelijking met de lovende commentaren die zijn gegeven. Hij citeert wel enkele van die commentaren in het verzoekschrift, maar verduidelijkt geenszins voor welke concrete beoordelingscriteria de hem toegekende scores te laag zijn en waarom deze naar zijn oordeel te laag zouden zijn. De verwerende partij heeft nochtans in het administratief dossier verzoekers voordrachtelijke neergelegd waarin de OBVK motiveert op welke gronden de detailscores aan verzoeker zijn toegekend. Voorts is daaraan ook het vademecum '*Inspecteur supérieur*' toegevoegd waarin voor elk beoordelingscriterium wordt uiteengezet hoe de puntentoekenning moet gebeuren. Na inzage van het administratief dossier kon verzoeker dan ook zeer concreet aanwijzen voor welke criteria, naar zijn oordeel, de hem toegekende score te laag was in vergelijking met de commentaren en waarom hij van oordeel was dat hem een hogere score had moeten worden toegekend. In zoverre verzoeker op zeer algemene wijze poneert dat de hem toegekende scores te laag zijn in vergelijking met de commentaren is het middel onontvankelijk.

30. Daarnaast stelt verzoeker dat hem vormingen zijn geweigerd, wat gepaard is gegaan met een beoordelingsmalus terwijl andere kandidaten een bonus hebben gekregen omdat zij wel vormingen konden volgen.

Bij de beoordeling van het tweede middel is reeds gebleken dat in werkelijkheid de toelating voor het volgen van één cursus (terrorisme en radicalisering) werd geweigerd, dat het volgen van deze cursus in de bevorderingsvoordracht maximaal één punt zou hebben opgeleverd, dat verzoeker wel andere cursussen heeft mogen volgen en daarvoor werd gequoteerd en dat hij voor vorming een score van 5,61 heeft gekregen, terwijl een benoemde medekandidaat een score van 3,23 heeft gekregen.

Verzoekers standpunt dat het volgen van meerdere cursussen werd geweigerd, wat zou hebben geleid tot een lagere score dan zijn medekandidaten, is dus niet aangetoond.

31. Verzoeker betoogt voorts dat de internationale waardering die hij heeft gekregen na zijn opdracht in Mali moest leiden tot “bonuspunten” en dat de quoteringen die aan anderen zijn toegekend “misschien” niet correct zijn.

Nog daargelaten de vaststelling dat verzoekers argumentatie opnieuw zeer vaag en algemeen is, wordt vastgesteld dat verzoeker voor het criterium ‘beroepservaring’ een score 10 heeft gekregen voor buitenlandse functies en operaties. Tevens blijkt dat de buitenlandse opdracht in Mali daarbij in aanmerking werd genomen.

32. Ten slotte stelt verzoeker dat ten onrechte geen rekening werd gehouden met het gegeven dat hij omwille van familiale redenen niet heeft kunnen deelnemen aan twee examens in het kader van zijn beroepsproeven.

Verzoeker verduidelijkt niet op grond van welke bepalingen de verwerende partij met familiale omstandigheden rekening had moeten houden bij het toekennen van de scores.

33. De kritiek die verzoeker in zijn memorie van wederantwoord ontleent aan de vaststelling dat de beoordelingen jaar na jaar telkens resulteren in een taalevenwicht, kon hij al aanvoeren in het inleidend verzoekschrift. Ze is laattijdig en dus onontvankelijk.

34. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 227.102/IX-9486 en A. 227.892/IX-9529 worden samengevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 600 euro en een bijdrage van 60 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren