RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 254.083 van 23 juni 2022
in de zaak A. 228.101/IX-9544

In zake : Walter VANDENHOUTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de minister van Financiën van 4 maart 2019 waarbij de betrekking van adviseur (A3) waaraan de functie is verbonden van ‘adviseur douane en accijnzen – coördinator’, in competitie gesteld bij dienstorder bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012, niet wordt toegekend en de bevorderingsprocedure wordt afgesloten.

Tevens vordert de verzoekende partij een schadevergoeding tot herstel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoekende partij en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest andersluidend 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 attaché (A2) bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA).

3.2. In het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012 wordt een aantal betrekkingen in competitie gesteld van adviseur (A31), waaronder een betrekking waaraan de functie is verbonden van adviseur douane en accijnzen – coördinator (functieclassificatie: DFI031) bij de centrale diensten van de administratie der douane en accijnzen (referentiecode: A310013). Daarbij wordt vermeld dat deze betrekking zal worden geïntegreerd in de AADA.

3.3. Verzoeker, toentertijd inspecteur bij een fiscaal bestuur, stelt zich kandidaat voor de voornoemde functie en neemt op 7 juni 2012 deel aan de evaluatie van de generieke competenties.

Op 6 november 2012 deelt de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën aan verzoeker het resultaat mee van die evaluatie.

Op 19 november 2012 vindt het interview plaats met de administrateur-generaal douane en accijnzen.

Op 29 januari 2013 krijgt verzoeker het verslag van dat interview toegestuurd.

3.4. Op 19 juli 2013 wordt met een aantal koninklijke besluiten een reorganisatie doorgevoerd waarbij de FOD Financiën overgaat naar de nieuwe “Coperfin-structuur”. De uitvoering van die besluiten, die onder meer ertoe strekken de personeelsleden te integreren in de nieuwe structuur, heeft de zogenaamde ‘kanteling 2’ tot gevolg, die leidt tot een verstoring van het taalevenwicht op de tweede trap van de hiërarchie.

3.5. Op 19 november 2013 meldt verzoeker aan de verwerende partij dat hij niets meer heeft vernomen over de finale resultaten van de incompetitiestelling en hij informeert naar de huidige stand van zaken en naar het tijdstip van bekendmaking van de resultaten.

Op 21 november 2013 meldt verzoeker aan de verwerende partij dat er benoemingsvoorstellen zijn verstuurd naar kandidaten van de incompetitiestelling, maar dat hij nog geen benoemingsvoorstel heeft ontvangen. Hij vraagt naar de reden daarvan en naar het tijdstip waarop hij het benoemingsvoorstel mag verwachten.

Op 4 december 2013 antwoordt de verwerende partij dat het directiecomité op dat moment nog geen benoemingsvoorstellen heeft gedaan.

3.6. In een e-mail van 7 februari 2014 aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en aan de administrateur-generaal van de AADA wijst verzoeker erop dat hij de selectieprocedure heeft doorlopen en er hieromtrent sinds 29 januari 2013 niets meer is gecommuniceerd. Hij stelt dat er tussen het beëindigen van de laatste fase van de incompetitiestelling, zijnde het versturen van het verslag van het interview op 29 januari 2013, en de kanteling K1 op 2 september 2013 voldoende tijd was om de incompetitiestelling af te ronden en de benoemingsvoorstellen te formuleren. Ook geeft hij te kennen dat de FOD Financiën er niet in slaagt om binnen een redelijke termijn de betrekkingen uit de incompetitiestelling in te vullen. Tot slot stelt verzoeker binnen een redelijke termijn formeel te willen vernemen hoever de afhandeling van de incompetitiestelling is gevorderd, wat de huidige problemen zijn, hoe deze zullen worden verholpen en tegen welke datum de resultaten en het afsluiten van het proces-verbaal van de incompetitiestelling kunnen worden verwacht aangezien dit resultaat een directe impact heeft op de keuze in kanteling K3, de motivatie en de nabije toekomst.

3.7. Op 20 mei 2014 wordt aan de verwerende partij door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht het volgende advies meegedeeld:

> "Ter zitting van 16 mei 2014 hebben de verenigde afdelingen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT) een onderzoek gewijd aan de klacht die ingediend werd door […] wegens overtreding van artikel 43*ter*, § 4, tweede lid, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde

wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (SWT), welke de numerieke gelijkheid voor de betrekkingen van de eerste twee trappen van de hiërarchie oplegt.
De klager maakt namelijk melding van de integratie van de bijzondere loopbanen van niveau A in de gemene loopbaan van de FOD Financiën, zegge de integratie van de personeelsleden van klasse A2 in klasse A3; operatie 'kanteling K2' genaamd, welke plaatsvond bij koninklijk besluit van 19 juli 2013.
Er werd met name bepaald dat de ambtenaren bekleed met de titels van eerste attaché van financiën (A22 en A23), eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur (A22), eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur (A23), scheikundig adviseur (A23), en adviseur van financiën (A23) op de datum van inwerkingtreding van dit besluit – op 1 september 2013 – ambtshalve drager worden van de titel van adviseur (A3).
Deze operatie impliceert een evenwichtsverstoring op het niveau van de tweede trap van de hiërarchie, en dit in strijd met artikel 43*ter*, § 4, tweede lid, van de STW, dat inderdaad in de numerieke gelijkheid voorziet. Zo telde de tweede trap, na de uitvoering van dit koninklijk besluit, 321 ambtenaren behorende tot het Nederlandse kader en 248 ambtenaren behorende tot het Franse kader.
Bij brief van 28 april 2014 bevestigt u de evenwichtsverstoring op de 2e trap veroorzaakt door de uitvoering van genoemd koninklijk besluit, alsook uw wil om het nodige te doen om deze situatie recht te zetten. U stelt dan ook voor om geen bevorderingen meer door te voeren van ambtenaren behorende tot het Nederlandse kader die deze evenwichtsverstoring zouden vergroten.
De klacht is ontvankelijk en gegrond."

3.8. Op 22 september 2017 deelt de stafdirecteur personeel & organisatie voor de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën het volgende mee aan verzoeker:

"U hebt deelgenomen aan de selectieprocedure in het kader van de incompetitiestelling van een betrekking waaraan de functie is verbonden van 'Adviseur douane en accijnzen – Coördinator' (functieclassificatie: DFI031) bij de centrale diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012.
De bedoelde procedure kan op dit ogenblik niet worden verdergezet, dit om redenen die verband houden met de voorgeschreven taalkaderverhoudingen. Wij houden er evenwel aan u in afwachting alvast het resultaat mee te delen dat u hebt behaald.
U hebt de volgende score behaald: 15,5/20.
Uw aandacht wordt er uitdrukkelijk op gevestigd dat deze resultaten nog niet werden bekrachtigd door het Directiecomité en dus louter ter informatie en ten voorlopigen titel worden betekend."

3.9. Bij nota van 26 september 2018 stelt de administrateur-generaal van de AADA aan het directiecomité voor om de benoemingsprocedure in de betrekking waaraan de functie is verbonden van adviseur douane en accijnzen – coördinator bij de centrale diensten van de AADA stop te zetten. De motivering van dit voorstel luidt:

> "Bij dienstorder gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012 werd de volgende betrekking in competitie gesteld bij de centrale diensten van de Administratie der douane en accijnzen: een betrekking van adviseur (A31) waaraan de functie is verbonden van 'Adviseur douane en accijnzen – coördinator' (functieclassificatie DFI031).
> Deze betrekking werd meer dan zes jaar geleden in competitie gesteld, dus vóór de kantelingen, vóór de oprichting van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, en vóór de operationalisering van de centrale diensten.
> Binnenkort wordt er binnen de diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen ook nog een belangrijke structurele wijziging voorzien.
> Op zich volstaan deze talrijke en belangrijke wijzigingen binnen de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen al om het voorstel om de huidige procedure stop te zetten te rechtvaardigen.
> Hetzelfde geldt voor de administratieve loopbaan en de technische en generieke competenties van de nog betrokken kandidaten: ook deze elementen rechtvaardigen op zich het voorstel om deze procedure te beëindigen.
> Aangezien de evaluatietesten van de generieke competenties en de interviews zowat zes jaar geleden werden georganiseerd, is het onzinnig om op deze basis nog de titels en verdiensten van de nog betrokken kandidaten met elkaar te vergelijken.
> Rekening houdende met de verstreken termijn en de hierboven vermelde overwegingen, wordt het Directiecomité verzocht om aan de heer Minister voor te stellen om de huidige procedure stop te zetten.
> Alvorens dit voorstel aan de heer Minister voor te leggen, zullen de bij deze procedure nog betrokken kandidaten in kennis worden gesteld van dit voorstel, opdat zij eventueel een klacht zouden kunnen indienen."

3.10. Bij besluit van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 26 september 2018 worden de diensten van de AADA opgericht. Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2018.

3.11. Op 28 september 2018 maakt het directiecomité van de FOD Financiën het voorstel van de administrateur-generaal van 26 september 2018 tot het zijne.

3.12. Op 8 oktober 2018 wordt de beslissing van het directiecomité van de FOD Financiën van 28 september 2018 samen met de nota van 26 september 2018 van de administrateur-generaal van de AADA aan verzoeker ter kennis gebracht. Er wordt hem meegedeeld dat hij binnen een termijn van tien werkdagen ingaand op de eerste werkdag volgend op de betekening klacht kan indienen bij het directiecomité tegen dit voorstel.

3.13. Op 20 oktober 2018 dient verzoeker een bezwaarschrift in tegen de beslissing van het directiecomité van 28 september 2018.

3.14. Bij nota van 10 december 2018 doet de administrateur-generaal van de AADA aan het directiecomité een voorstel omtrent het door verzoeker ingediende bezwaarschrift. Dit voorstel en de motivering daartoe luiden:

> "Bij dienstorder gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012 werd de volgende betrekking in competitie gesteld bij de centrale diensten van de Administratie der douane en accijnzen:
> • 1 betrekking waaraan de functie is verbonden van 'Adviseur douane en accijnzen – coördinator' (functieclassificatie: DFI031) bij de centrale diensten van de Administratie der douane en accijnzen
> Zoals ik reeds heb aangegeven in mijn nota van 26 september 2018, goedgekeurd door het Directiecomité van 28 september 2018, werd de bovenvermelde betrekking meer dan zes jaar geleden in competitie gesteld.
> De dienstorder werd in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012 gepubliceerd, dus vóór de kantelingen, vóór de oprichting van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, en vóór de operationalisering van de centrale diensten.
> Op 1 oktober 2018 is een grote structurele wijziging doorgevoerd, waarbij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen in plaats van uit 5 nog slechts uit 2 administraties bestaat. Men gaat over tot de officialisering van 8 centrale departementen. De structuur van de Administratie werd diepgaand gewijzigd.
> De heer Vandenhoute heeft een bezwaarschrift ingediend op 20 oktober 2018 zonder te vragen om gehoord te worden.
> In zijn bezwaarschrift beklaagde de heer Vandenhoute zich over het feit dat kanteling 2 onwettig is. Kanteling 2 werd uitgevoerd door het koninklijk

besluit van 19 juli 2013 houdende de benoeming in de gemene loopbanen van de titularissen van een bijzondere titel in het niveau A en de toewijzing aan de personeelsleden van het niveau A van een functie opgenomen in de bijlage van het koninklijk besluit van 20 december 2007 houdende de classificatie van de functies van niveau A. Tegen dit koninklijk besluit werd geen beroep tot schorsing en/of nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Kanteling 2 is dus definitief geworden en niet onwettig.

De heer Vandenhoute heeft een hogere functie A3 Adviseur beleid financiën – Coördinator uitgeoefend van juli 2014 tot en met juli 2016. Dit nam een einde na 2 jaar en sindsdien heeft hij deze functie niet meer uitgeoefend. Na deze hogere functie oefende hij een functie A2 Attaché dossierbeheerder uit.

Op 1 maart 2017 was er een nieuw operationeel organigram, en sindsdien oefent de heer Vandenhoute de functie A2 Attaché rekenplichtige invordering uit (Douane en Accijnzen).

Op 1 oktober 2018 werd een grote structurele wijziging doorgevoerd, waardoor de Administratie Enig Kantoor – Geïntegreerde verwerking, waarin betrokkene tewerkgesteld was, werd opgeheven. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de functie die in competitie werd gesteld niet langer actueel is.

Er was niet langer nood aan een leidinggevende functie. Betrokkene oefent een ondersteunende expertenfunctie A2 uit.

Artikel 54 van het koninklijk besluit van 19 juli 2013 tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën en van de bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op het statutair personeel betreft een overgangsregeling voor de lopende procedures houdende bevordering. Deze bepaling houdt geenszins de verplichting in om de procedures onvoorwaardelijk voort te zetten, zeker wanneer deze functie niet meer nodig is.

Ten laatste kan erop gewezen worden dat de evaluatietesten en interviews 6 jaar geleden zijn georganiseerd. Dit heeft tot gevolg dat de technische en generieke competenties van betrokkene en de andere kandidaten die toen werden geëvalueerd, niet langer actueel zijn en er dus op basis hiervan geen rangschikking kan worden opgesteld. Het is geenszins zo dat hij de in competitie gestelde functie is blijven uitoefenen en dat hij op die manier zou aantonen dat zijn competenties niet in vraag gesteld kunnen worden.

Om deze redenen dient het bezwaarschrift van de heer Vandenhoute te worden geklasseerd zonder gevolg en is het opportuun dat het Directiecomité voorstelt aan de heer Minister om de huidige procedure stop te zetten.

De betrokken kandidaten zullen vervolgens van deze beslissing door de heer Minister in kennis worden gesteld.”

3.15. Op 14 december 2018 maakt het directiecomité van de FOD Financiën dit voorstel tot het zijne.

3.16. Op 4 maart 2019 beslist de minister van Financiën dat de betrekking van adviseur (A3) waaraan de functie is verbonden van adviseur douane en accijnzen – coördinator (functieclassificatie DFI031) bij de centrale diensten van de administratie der douane en accijnzen (te integreren bij de AADA), in competitie gesteld bij dienstorder bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012, niet wordt toegekend en de bevorderingsprocedure, voor wat deze betrekking betreft, wordt afgesloten.

Dat is de bestreden beslissing, waarvan de motivering luidt:

> "Gelet op de dienstorder gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012, waarbij een betrekking in de klasse A3 waaraan de functie is verbonden van 'Adviseur douane en accijnzen – coördinator' (functieclassificatie DFI031) in competitie werd gesteld bij de centrale diensten van de Administratie der douane en accijnzen (te integreren bij de Algemene Administratie van de douane en accijnzen);
> Overwegende dat het Directiecomité in zijn zitting van 28 september 2018 heeft geoordeeld dat om de redenen die in het proces-verbaal van die zitting uitvoerig worden toegelicht, de voortzetting van de bevorderingsprocedure in kwestie voor wat deze betrekking betreft niet langer opportuun is en derhalve dient te worden afgesloten;
> Overwegende dat tegen dit advies van het Directiecomité, behoorlijk betekend aan alle betrokken ambtenaren, één enkel bezwaarschrift werd ingediend;
> Overwegende dat het Directiecomité, in zijn zitting van 14 december 2018, na onderzoek van alle bezwaren en argumenten die in het ingediende bezwaarschrift vervat liggen, heeft vastgesteld dat geen enkel nieuw element naar voren werd gebracht dat van aard is om het oorspronkelijke voorstel in vraag te stellen, en daarom heeft geoordeeld dit voorstel te moeten handhaven,"

Deze beslissing wordt op 11 maart 2019 aan verzoeker ter kennis gebracht, samen met de beslissing van het directiecomité van 14 december 2018 over het door verzoeker ingediende bezwaarschrift.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. 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’ (“formelemotiveringswet”), artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 ‘betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel’ (“koninklijk besluit van 7 augustus 1939”) en het redelijkheidsbeginsel, “in het bijzonder het beginsel van de redelijke termijn”, de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In het *eerste middelonderdeel* voert verzoeker aan dat het bestuur de redelijke termijn heeft miskend door de bevorderingsprocedure af te sluiten méér dan zeven jaar na de incompetitiestelling, zonder dat een kandidaat wordt bevorderd.

Verzoeker beschrijft overheen vijf bladzijden op algemene wijze de rechtspraak van de Raad van State in verband met de redelijke termijn, zonder de thans bestreden beslissing op die vijf bladzijden ook maar éénmaal ter sprake te brengen. Na dit rechtsgeleerd overzicht, volgt dan één bladzijde concreet gewijd aan de bestreden beslissing.

Verzoeker argumenteert dat de incompetitiestelling doorlopen is op een termijn van ongeveer een jaar, namelijk vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op 27 januari 2012 tot het versturen van het verslag van het interview op 29 januari 2013. Vervolgens dienden enkel nog de resultaten te worden gerangschikt en een benoemingsbeslissing genomen. Die fase “heeft niet veel meer om het lijf”, aldus verzoeker, temeer omdat uit de procedure niet blijkt dat het bestuur geconfronteerd zou worden met bijzondere moeilijkheden die een behandeling binnen een redelijke termijn onmogelijk zouden maken. Evenwel wordt pas vijf jaar en acht maanden na 29 januari 2013 meegedeeld dat het bestuur overweegt om de procedure stop te zetten. Er valt niet in te zien waarom

een benoemingsprocedure die eigenlijk tussen 7 juni 2012 en 29 januari 2013 is georganiseerd – dus op een achttal maanden – niet onmiddellijk aansluitend aanleiding heeft gegeven tot een beslissing. Het bestreden besluit bevat hieromtrent ook geen motivering.

In het *tweede middelonderdeel* middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939, het materiëlemotiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat zijn bezwaar dat er een schending is van de redelijke termijn niet uitdrukkelijk en afdoende bij de besluitvorming is betrokken. Hij argumenteert dat een voorstel om geen kandidaat voor te dragen, ook beschouwd moet worden als een "voorstel van rangschikking", als bedoeld in artikel 26*bis*, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939. Indien een kandidaat gebruik maakt van het bezwaarrecht bedoeld in artikel 26*bis*, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 houdt dit voor het directiecomité en vervolgens voor de minister de verplichting in om het bezwaarschrift te onderwerpen aan een zorgvuldig onderzoek. Essentiële bezwaren moeten een duidelijk antwoord krijgen in de eindbeslissing. In de bestreden beslissing beperkt de minister zich tot een verwijzing naar het advies van het directiecomité. Het bezwaar omtrent de overschrijding van de redelijke termijn is op geen enkele wijze onderzocht, laat staan weerlegd.

5.1. Inzake de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel merkt verzoeker in de memorie van wederantwoord op dat het feit dat het zonder gevolg afsluiten van de bevorderingsprocedure strijdig wordt bevonden met de redelijke termijn, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht niet noodzakelijk betekent dat het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest zich ertegen zou verzetten dat alsnog een voor hem gunstige beslissing wordt genomen. Hij verwijst in dat verband naar arrest nr. 227.245 van 30 april 2014. Ook wijst verzoeker op "het voordeel dat [hij] kan halen uit de vaststelling van de onwettigheid op grond van de schending van de redelijke termijn, nu deze een

noodzakelijke voorwaarde is voor het [verkrijgen] van de gevorderde schadevergoeding tot herstel".

Ten gronde stelt verzoeker dat de verwerende partij geen verantwoording geeft voor de lange duur van de benoemingsprocedure en zich beperkt tot het herhalen van de niet overtuigende en onvoldoende draagkrachtige motieven uit de nota van 10 december 2018, waarin het aanslepen van de procedure de verantwoording vormt voor het stopzetten ervan. De verwijzing naar een evenwichtsverstoring in de taalkaders en een door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht gegrond bevonden klacht is naar het oordeel van verzoeker niet dienstig. Hij stelt, niet te kunnen inzien "waarom de benoemingsprocedure, die eigenlijk tussen 7 juni 2012 en 29 januari 2013 is georganiseerd […] niet onmiddellijk aansluitend aanleiding gegeven heeft tot een beslissing". De verwerende partij biedt ook geen verklaring waarom de procedure nadien nog jarenlang – vijf jaar en acht maanden na 29 januari 2013 – heeft aangesleept. Dat de "competenties en de in competitie gestelde betrekking niet langer actueel" zijn, kan naar het oordeel van verzoeker bezwaarlijk in zijn nadeel worden uitgelegd en dit bevestigt *a fortiori* dat de redelijke termijn is geschonden.

5.2. Inzake het tweede middelonderdeel onderstreept verzoeker dat zijn bezwaar dat de redelijke termijn is miskend in de nota van 10 december 2018 of in het voorstel van 14 december 2018 op geen enkele wijze is onderzocht, laat staan weerlegd. De formelemotiveringsplicht vereist dan wel niet dat alle argumenten in de bezwaarprocedure puntsgewijze worden weerlegd, maar er moet wel worden geantwoord op de cruciale argumentatie. De schending van de redelijke termijn is een dergelijk cruciaal argument, dat indien gegrond bevonden kon leiden tot een andersluidende eindbeslissing. De verwijzing naar de brief van 22 september 2017 van de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie acht verzoeker niet dienstig omdat deze brief dateert van vóór de indiening van zijn bezwaar. In die brief wordt bovendien enkel te kennen gegeven dat de procedure "op dat ogenblik" niet kon worden voortgezet.

Beoordeling

a. eerste middelonderdeel

6. De in geding zijnde bevordering is een benoeming naar keuze, waarvoor het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De overheid is niet verplicht te benoemen en zij mag dus tot het laatste ogenblik ervan afzien enige benoeming te doen, als zij voor die stopzetting pertinente redenen heeft.

7. Volgens verzoeker evenwel, moet het bestuur ook bij de afwikkeling van benoemingsprocedures de redelijke termijn in acht nemen en heeft zij dat in deze zaak niet gedaan.

8. In zijn procedurestukken repliceert verzoeker op een verwijt dat hij geen belang heeft bij het middelonderdeel, dat het geenszins uitgesloten is dat de verwerende partij op grond van een nietigverklaring een nieuwe, gunstige beslissing zou nemen.

Hieruit mag blijken dat verzoeker er niet van uitgaat dat de schending van de redelijke-termijneis zou leiden tot bevoegdheidsverlies, wat hem immers geen voordeel meer kan bieden bij de gevorderde nietigverklaring.

Het middelonderdeel wordt uit die invalshoek onderzocht.

9. Ook een nietigverklaring zónder bevoegdheidsverlies kan verzoeker thans niet meer het voordeel opleveren dat hem voor ogen staat, namelijk te worden bevorderd tot een betrekking van adviseur van douane en accijnzen – coördinator.

Bij het nemen van een nieuwe beslissing dient het bestuur immers in beginsel rekening te houden met de feitelijke en juridische stand van

zaken zoals die zich op dat moment voordoet. *In casu* motiveert de verwerende partij haar beslissing om de procedure stop te zetten omdat ingevolge de wijzigingen binnen de AADA de administratie Enig Kantoor – Geïntegreerde verwerking is opgeheven, de in competitie gestelde functie niet meer actueel is en er geen nood meer is aan een leidinggevende functie én omdat de geëvalueerde technische en generieke competenties van de kandidaten niet meer actueel zijn en op basis daarvan geen rangschikking kan worden opgesteld. Verzoeker betwist in geen van de beide middelen in zijn inleidend verzoekschrift de feitelijke juistheid of de pertinentie van die motieven van de bestreden beslissing. Ze moeten dan ook geacht worden deugdelijk en draagkrachtig te zijn en staan ook na een gebeurlijke nietigverklaring zijn benoeming in de weg.

10.1. De toelichting bij het middel laat evenwel begrijpen dat verzoeker meent dat de minister vroeger had moeten beslissen over de afwikkeling van de bevorderingsprocedure, namelijk “onmiddellijk aansluitend” op de toezending van het verslag van het interview. Zonder dit concreet toe te lichten, ziet verzoeker in die vernietigingsgrond ruimte voor rechtsherstel en minstens op een schadevergoeding tot herstel.

10.2. Daargelaten of de schending van de redelijke termijn inderdaad een rechtsplicht creëert om verzoeker met terugwerkende kracht te benoemen, moet worden opgemerkt dat verzoekers redenering hoe dan ook niet kan slagen.

Zoals verzoeker in nummer 17 van zijn algemene toelichting zelf aangeeft, moet de redelijke termijn immers *in concreto* worden beoordeeld, rekening houdend met de concrete omstandigheden die eigen zijn aan de zaak zelf.

Welnu, uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de inkanteling meebracht dat vanaf medio 2013 een taalonevenwicht is ontstaan op de tweede taaltrap van de hiërarchie. Volgens verzoekers eigen verklaring is dat onevenwicht maar verholpen sedert 1 januari 2019, dus ná de reorganisatie

van 1 oktober 2018. Niet wordt betwist dat verzoeker door zijn bevordering tot adviseur (A3) zou doorstoten tot die tweede trap van de hiërarchie. Dat onevenwicht zou dan door verzoekers benoeming enkel worden vergroot. Het bestuur moet de bestuurstaalwet naleven, wat inhoudt dat zij rekening moet houden met de feitelijke bezetting van de taalkaders zoals deze zich bij het nemen van haar beslissing aandient, met inbegrip dus van de “ingekantelde” ambtenaren. In geen geval mag zij een bestaand onevenwicht versterken. Dat betekent dat een eindbeslissing over de incompetitiestelling tussen het ogenblik van deze inkanteling in 2013 en de reorganisatie van de diensten in 2018 die verzoekers nagestreefde betrekking overbodig heeft gemaakt, enkel nadelig zou uitvallen voor verzoeker. In die periode had verzoeker dus integendeel alle belang bij een uitstel van beslissing, in de hoop dat door het tijdsverloop het taalonevenwicht zou worden weggewerkt. Het stilzitten van de verwerende partij tussen medio 2013 en 1 oktober 2018 kan, uit oogpunt van verzoekers belang, dan ook niet onredelijk worden genoemd.

Wat dan blijft, is de periode tussen het meedelen van het verslag van het interview op 29 januari 2013 en de inkanteling waartoe is besloten op 19 juli 2013. De Raad van State deelt alvast niet de zienswijze van verzoeker, dat de redelijke-termijneis zo begrepen moet worden dat een beslissing over de afloop van de incompetitiestelling “onmiddellijk aansluitend” moet volgen op de toezending van het verslag van het interview. Verzoeker toont niet aan – en de Raad ziet niet spontaan – hoe een tijdsverloop van minder dan zes maanden waarin het bestuur geen eindbeslissing neemt over de lopende procedure, de redelijke termijn schendt. Na de verzending van het verslag van het interview moet, zoals verzoeker ook schrijft, een voorstel van rangschikking worden opgesteld, maar moeten ook – overeenkomstig artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 – eventuele bezwaren worden behandeld en een definitieve beslissing over de bevordering genomen. Het komt allerminst onredelijk voor dat dit deel van de selectieprocedure ongeveer vijf à zes maanden in beslag neemt. Dit kan worden afgeleid uit het tijdsverloop tussen het voorstel van de administrateur-generaal van de AADA van 26 september 2018 om de

bevorderingsprocedure stop te zetten tot aan de definitieve beslissing hierover van 4 maart 2019. Ook hier is een periode van iets meer dan vijf maanden verstreken.

Dat verzoeker “meerdere keren aandringt” bij de verwerende partij om het resultaat van de procedure te kennen, doet niet anders besluiten. Zijn éérste communicatie hierover dateert immers van 19 november 2013, dus ná 19 juli 2013.

11. Wat voorafgaat noopt tot het besluit dat de schending van de redelijke termijn niet is aangetoond.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

b. tweede middelonderdeel

12. In het tweede middelonderdeel voert verzoeker aan dat een aantal essentiële bezwaren uit zijn bezwaarschrift niet zorgvuldig is onderzocht en in de bestreden beslissing niet afdoende en uitdrukkelijk weerlegd.

Verzoeker maakt met die kritiek duidelijk op welke wijze hij de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden acht. Hij verduidelijkt echter niet op welke wijze, naar zijn oordeel, in die kritiek ook een schending kan worden ontwaard van de materiëlemotiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van de materiëlemotiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel is het tweede middelonderdeel onontvankelijk.

13. Aan verzoeker is meegedeeld dat hij bij het directiecomité een klacht kon indienen tegen het voorstel, wat hij ook heeft gedaan. In zoverre is het voorstel van stopzetting ook eenzelfde behandeling te beurt gevallen als een voorstel van rangschikking en is artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 niet geschonden.

14. Verzoeker acht de door hem in het middelonderdeel ontvankelijk aangevoerde bepalingen en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden doordat hij in de bestreden beslissing geen afdoende antwoord leest op zijn bezwaren.

Hij gaat evenwel eraan voorbij dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat het bestuur afzonderlijk antwoordt op elk argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd. Het volstaat vanuit het oogpunt van de formelemotiveringsplicht dat verzoeker de redenen kan achterhalen die het bestuur tot zijn oordeel hebben gebracht opdat hij zich op het vlak van de motieven ertegen kan verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.

15. De bestreden beslissing voldoet hieraan ruimschoots.

De minister van Financiën verwijst in de bestreden beslissing naar de beslissing van het directiecomité van 14 december 2018. Uit een lezing van de bestreden beslissing samen met die beslissing van 14 december 2018 blijkt – mede gelet op wat hierna *sub* 24 wordt overwogen – dat alle bezwaren en argumenten die in het bezwaarschrift besloten liggen op zorgvuldige wijze bij de besluitvorming zijn betrokken. De verwerende partij is evenwel van oordeel dat de door verzoeker aangevoerde bezwaren niet van aard zijn om afbreuk te doen aan het voorstel om de bevorderingsprocedure af te sluiten, dat in essentie steunt op eensdeels de talrijke wijzigingen binnen de AADA – en dan voornamelijk de structurele wijziging van 1 oktober 2018 waardoor de in competitie gestelde functie niet meer actueel is en er geen nood meer is aan een leidinggevende

functie – en anderdeels het feit dat de technische en generieke competenties van de kandidaten meer dan zes jaar geleden geëvalueerd zijn en dus niet meer actueel zijn en op basis daarvan geen rangschikking kan worden opgesteld.

Verzoeker kent die motieven en kan zich ertegen verweren. Dit volstaat vanuit het oogpunt van de formelemotiveringsplicht.

16. Vastgesteld wordt dat verzoeker de deugdelijkheid of de draagkracht van de motieven van de bestreden beslissing niet betwist.

17. Voor zover verzoeker aandringt om in de beslissing ook een uitdrukkelijk, apart antwoord te lezen op zijn bezwaar met betrekking tot de redelijke termijn, mag worden opgemerkt dat niet is gebleken dat die redelijke termijn is geschonden, zodat verzoeker geen belang heeft bij deze grief.

18. Het tweede middelonderdeel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

c. besluit

19. Het eerste middel is in genen dele gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939, het redelijkheidsbeginsel, de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker wijst erop dat “het bezwaarrecht in hoofde van de betrokken ambtenaar ook het recht inhoudt om dit aan een zorgvuldig onderzoek

te zien en horen te worden onderworpen door de bevoegde overheid, zodat minstens de essentiële bezwaren, niet enkel op een afdoende maar ook op een uitdrukkelijke wijze moet worden betrokken in de besluitvorming".

Hij argumenteert dat de motivering van het advies van het directiecomité van 14 december 2018 – waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen – niet concreet op de zaak is betrokken en, behoudens de overweging inzake de door verzoeker uitgeoefende functie, kan gelden voor om het even welke van de betrekkingen die op 27 januari 2012 in competitie zijn gesteld. Verzoeker somt vervolgens puntsgewijs de bezwaren op waaraan het bestuur zou zijn voorbijgegaan.

- Het bestuur is niet ingegaan op de aangevoerde schending van de redelijke termijn, zoals in het eerste middel is aangevoerd.
- Het bestuur is ook voorbijgegaan aan het argument dat het de kanteling is die voor het taalonevenwicht heeft gezorgd en dat een benoeming vóór de kanteling had volstaan. Dit klemt des te meer daar er sedert 1 januari 2019 geen taalonevenwicht meer is.
- Het is volstrekt onduidelijk op welke wijze het antwoord van het directiecomité verenigbaar is met artikel 54 van het koninklijk besluit van 19 juli 2013 'tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën en van de bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op het statutair personeel' ("het organiek reglement"). Er blijkt niet dat het directiecomité zorgvuldig heeft onderzocht of de bevorderingsprocedure betrekking heeft op "een dienst die niet vanuit de voorlopige cel werd overgedragen naar een entiteit" en deze dus moest "worden voortgezet in de voorlopige cel en verder [moest worden] geregeld door de bepalingen zoals die van kracht waren voor die datum". De toepassing van artikel 54 van het organiek reglement is zelfs niet onderzocht, nochtans kunnen het directiecomité en de minister de in het voornoemde artikel 54 bedoelde overgangsregeling met algemene strekking niet naast zich neerleggen. Dit klemt des te meer daar artikel 54 van het organiek reglement voorziet in een reglementair vastgestelde integratieregel, namelijk dat de ambtenaren op grond van hun nieuwe betrekking en rekening houdende met de

dienst waarvoor de in het eerste lid bedoelde procedures werden opgestart, worden geïntegreerd in de operationele diensten of in andere diensten dan de operationele diensten overeenkomstig een van de vermelde besluiten.

- Het directiecomité is ook niet ingegaan op de argumentatie dat de functie nog steeds valt binnen het Enig Kantoor - Geïntegreerde Verwerking, nadien hernoemd in ‘Finances’ en vervolgens ‘Departement Boekhouding’. Uit de evaluatie-, functie- en planningsgesprekken sedert 2013 blijkt dat verzoeker sinds dat jaar en tot op heden dezelfde taken uitoefent. Bovendien heeft het directiecomité op 4 februari 2019 twee kandidaten voorgesteld voor benoeming in de klasse A3 voor een betrekking die in 2015 in competitie is gesteld. Daarbij is geen bedenking gemaakt over de actualiteitswaarde van de evaluaties van de kandidaten. Het gaat niet op dat een zes jaar oude evaluatie zonder concrete motivering als gedateerd wordt beschouwd, terwijl omtrent een evaluatie van meer dan drie jaar oud geen enkele bedenking wordt gemaakt. Zo wordt met twee maten en twee gewichten gewogen. Bij de voordrachten van 4 februari 2019 is ook geen bedenking gemaakt over de op 1 oktober 2018 doorgevoerde wijziging binnen de AADA, die recenter is dan de incompetitiestelling van de betrekkingen. Aldus worden andermaal twee maten en twee gewichten gehanteerd.

- Ten slotte is het bestuur niet concreet ingegaan op de argumentatie dat de A3-functie inhoudelijk overeenstemt met de uitvoering of de coördinatie van de taken of de eindverantwoordelijkheden van de voormalige functie ‘comptabiliteitsinspecteur’, wat een wettelijk vereiste functie is.

21. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij geen concreet antwoord geeft op de aangevoerde grieven, behoudens de bewering dat de motivering geen loutere stijlformule is. Inzake de argumentatie dat uit niets blijkt dat de toepassing van artikel 54 van het organiek reglement ernstig is onderzocht, beperkt de verwerende partij zich tot de stelling dat deze bepaling niet verplicht om de benoemingsprocedure af te sluiten met een benoeming. Voor zover de verwerende partij antwoordt dat andere personeelsleden die wel werden benoemd in de klasse A3 “zich niet in een

vergelijkbare situatie bevinden als verzoeker” aangezien hun betrekking nog wel actueel was, blijkt naar het oordeel van verzoeker uit niets concreet dat deze betrekking – in tegenstelling tot die welke hij ambieerde – nog wel actueel was.

Beoordeling

22. In het tweede middel voert verzoeker aan, net zoals hij het deed in het tweede onderdeel van het eerste middel, dat een aantal essentiële bezwaren uit zijn bezwaarschrift niet zorgvuldig is onderzocht en in de bestreden beslissing niet afdoende en uitdrukkelijk is weerlegd.

Verzoeker maakt met die kritiek duidelijk op welke wijze hij de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden acht. Hij verduidelijkt echter andermaal niet op welke wijze, naar zijn oordeel, in die kritiek ook een schending kan worden ontwaard van de materiëlemotiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van de materiëlemotiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel is het tweede middel onontvankelijk.

23. Het dient herhaald, dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat het bestuur afzonderlijk antwoordt op elk argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd. Het volstaat dat verzoeker de redenen kan achterhalen die het bestuur tot zijn oordeel hebben gebracht opdat hij zich op het vlak van de motieven ertegen kan verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt. Hiervóór is *sub* 15 vastgesteld dat de bestreden beslissing hieraan voldoet.

24.1. Verzoeker kan in zoverre wel worden bijgevallen, dat het bestaan en de zin van de in artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 7 augustus

1939 bedoelde bezwaarprocedure inhoudt dat hij bij de heroverweging die hij door zijn klacht uitlokt een antwoord mag verwachten op die grieven die voor hem een essentieel belang vertonen en die, mochten ze gegrond zijn, uitzicht kunnen geven op een voor hem gunstiger beslissing.

24.2. Zoals hiervóór is toegelicht bij het tweede onderdeel van het eerste middel, zijn de grieven die verband houden met de redelijke termijn ongegrond, zodat verzoeker geen belang heeft dat zijn bedenkingen daaromtrent in de bestreden beslissing zonder antwoord zijn gebleven.

24.3. Met betrekking tot de “kanteling en de taalpariteiten” heeft verzoeker in zijn klacht de correcte vaststelling gedaan dat die kanteling een “onevenwicht inzake de taalpariteit in taaltrap 2” heeft veroorzaakt. Hij koppelt daaraan de bedenking dat die kanteling “onwettig is en dus nooit had mogen doorgaan”, maar evengoed stelt hij vast dat “door geen enkele ambtenaar of syndicale organisatie de kanteling juridisch [werd] aangevochten”.

Op deze grief is geantwoord, namelijk dat tegen de kanteling geen beroep is ingesteld bij de Raad van State en ze “is dus definitief geworden en niet onwettig”.

Met betrekking tot deze grief is het middel dus ongegrond.

Indien verzoeker niettegenstaande dit antwoord meent dat de kanteling tóch onwettig is én dat die onwettigheid implicaties heeft voor de regelmatigheid van de thans bestreden beslissing, dan lag het op zijn weg daaromtrent een middel aan te voeren. Dat heeft hij niet gedaan.

24.4. Over de opmerking met betrekking tot het organiek reglement is geantwoord dat artikel 54 “geenszins de verplichting [inhoudt] om de procedures onvoorwaardelijk voort te zetten, zeker wanneer deze functie niet meer nodig is”.

Met betrekking tot deze grief is het middel eveneens ongegrond.

Indien verzoeker het oneens is met dit antwoord, lag het op zijn weg om de schending van artikel 54 van het organiek reglement aan te voeren en die schending aan te tonen. Dat heeft hij niet gedaan.

24.5. Met betrekking tot de argumentatie dat de functie nog steeds valt binnen het Enig Kantoor – Geïntegreerde Verwerking antwoordt de administrateur-generaal dat op 1 oktober 2018 de administratie Enig Kantoor – Geïntegreerde Verwerking werd opgeheven, dat de in competitie gestelde functie niet langer actueel is en dat er niet langer nood is aan een leidinggevende functie.

Opnieuw heeft verzoeker dus antwoord gekregen en blijkt de grief in zoverre ongegrond.

Indien verzoeker dit motief betwist, dan lag het op zijn weg om hieromtrent de schending van de materiëlemotiveringsplicht aan te voeren en toe te lichten. Dat heeft hij niet gedaan.

25. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker de verwerende partij ten onrechte verwijt, niet concreet op zijn bezwaarschrift te hebben geantwoord.

26. In de toelichting bij het middel gaat verzoeker nog in op enkele gebeurtenissen die dateren van na de beslissing. Vanzelfsprekend heeft hij hierover niets uiteengezet in zijn bezwaarschrift en moest de verwerende partij er bijgevolg niet op antwoorden in de bestreden beslissing.

Voor zover verzoeker meent dat die gebeurtenissen de onwettigheid aantonen van de bestreden beslissing, staat dit niet in verband met het aangevoerde middel en is de uiteenzetting onontvankelijk *obscuri libelli*.

27. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

VI. Schadevergoeding tot herstel

28. Hiervóór is geen onwettigheid vastgesteld. Het verzoek tot schadevergoeding tot herstel moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State verwerpt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.
Het onverschuldigde recht in verband met het verzoek tot een schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro, dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**

Vera Wauters **Geert Van Haegendoren**