

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.026 van 16 november 2022
in de zaak A. 228.488/XIV-38.091**

In zake : Dragan MARKOVIC
woonplaats kiezend te 3717 Herstappe
Kerkstraat 6

tegen :

de POLITIEZONE 5380 TONGEREN-HERSTAPPE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen, Wouter Moonen en Jarien Bloemen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juni 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de politieraad van Tongeren-Herstappe van 29/04/2019 punt 01. Vacature mandaat korpschef van de lokale politiezone Tongeren-Herstappe voordragen van een kandidaat om door de Koning te worden aangewezen voor het mandaat van korpschef voor de lokale politiezone Tongeren-Herstappe”.

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 verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 mei 2022 om 14.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt, en advocaat Jarien Bloemen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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 gemeenteraadslid van de gemeente Herstappe en tevens politieraadslid van de politiezone Tongeren-Herstappe.

3.2. Omwille van de pensionering van de korpschef van de politiezone op 1 januari 2019 heeft de politieraad op 25 juni 2018 het mandaat van korpschef vacant verklaard.

Gevolg gevend aan de oproep tot kandidaatstelling hebben zich drie kandidaten aangemeld die door de plaatselijke selectiecommissie zijn beoordeeld. De drie kandidaturen werden ontvankelijk beoordeeld, alle kandidaten

werden geschikt beoordeeld en als volgt gerangschikt : 1) 1^{ste} HCP G. L., 2) HCP R. C., en 3) 1^{ste} HCP F. G..

De tweede gerangschikte kandidaat heeft naderhand zijn kandidatuur ingetrokken.

3.3. Nadat de wettelijk vereiste adviezen van de procureur-generaal bij het hof van beroep en van de gouverneur waren ingewonnen, werd het dossier met toepassing van artikel 48 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus’ geagendeerd op de politieraad van 29 april 2019.

De politieraad beslist de eerst gerangschikte kandidaat 1^{ste} HCP G. L. voor aanwijzing in het mandaat van korpschef voor te dragen aan de Koning.

Dit is de bestreden beslissing.

3.4. Bij koninklijk besluit van 28 juni 2019 wordt 1^{ste} HCP G. L. effectief voor vijf jaar aangewezen in het mandaat van korpschef.

Dit koninklijk besluit wordt bij wijze van uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 2019.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. In zijn memorie van wederantwoord vraagt verzoeker om de memorie van antwoord als “onbestaand” uit het debat te weren. Hij werpt op dat uit geen enkel stuk of rechtsgeldig besluit af te leiden valt in welke hoedanigheid de raadslieden van de verwerende partij optreden noch op basis van welke beslissing van de politieraad en/of het politiecollege zij werden aangewezen om de politieraad en/of het politiecollege in de voorliggende zaak te vertegenwoordigen.

Beoordeling

5. In de memorie van antwoord wordt vermeld dat deze ingediend wordt voor de verwerende partij “vertegenwoordigd door het politiecollege” en dat dit college wordt “bijgestaan en vertegenwoordigd” door de vermelde advocaten.

Geen wettelijke of reglementaire bepaling voorziet dat een overheid zich slechts in rechte kan laten vertegenwoordigen en bijstaan door een advocaat indien het bewijs van dat mandaat wordt geleverd. Aldus geldt een vermoeden dat de overheid die zich in rechte laat vertegenwoordigen en bijstaan daartoe een regelmatig mandaat heeft verleend.

De vermelding in de memorie van antwoord dat de raadslieden van de verwerende partij, vertegenwoordigd door het politiecollege, haar vertegenwoordigen en bijstaan, doet aldus het vermoeden ontstaan dat de raadslieden door de verwerende partij zijn gemandateerd om haar te vertegenwoordigen en bij te staan.

Het komt dan ook verzoeker die daartoe de bewijslast draagt, toe dit *in concreto* te betwisten. Verzoeker brengt *in casu* geen concrete elementen aan die dit vermoeden weerleggen. De loutere vaststelling dat geen afschrift van het mandaat aan het dossier is toegevoegd, volstaat niet om dit vermoeden te weerleggen.

6. Er is geen reden om de memorie van antwoord uit het debat te weren.

V. Voorwerp – Ontvankelijkheid

Exceptie ‘obscuri libelli’

7. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat uit het verzoekschrift niet duidelijk kan worden afgeleid wat precies het voorwerp van het beroep is (*exceptio obscuri libelli*) zodat niet is voldaan aan artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) dat vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “het voorwerp van de eis, aanvraag of beroep en een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat.

Als de verwerende partij in het auditoraatsverslag daarover kan lezen dat deze exceptie ongegrond is en zij daarin geen reden ziet om vervolgens in haar laatste memorie hierop te antwoorden, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich niet langer tegen de ontvankelijkheid van het beroep verzet omdat deze geen duidelijk voorwerp zou hebben.

8. De exceptie wordt verworpen.

Het voorwerp van het beroep betreft wel degelijk de *supra* in punt 1 vermelde beslissing.

Excepties wegens gebrek aan een persoonlijk (actueel) belang

9. Tot slot werpt de verwerende partij nog op, eensdeels, dat verzoeker geen persoonlijk belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing en een *actio popularis* voert en, anderdeels, dat de bestreden beslissing slechts een vóórbeslissing in het kader van een complexe administratieve rechtshandeling is. De bestreden beslissing betreft de voordracht van een kandidaat

voor aanwijzing in het mandaat van korpschef waarbij de aanwijzing in het mandaat door de Koning de eindbeslissing is. Deze eindbeslissing is door verzoeker niet tijdig met een verzoek tot nietigverklaring aangevochten zodat deze – ook bij een vernietiging van de bestreden (vóór)beslissing – blijft bestaan. De rechtsgevolgen van de bestreden (vóór)beslissing zijn bijgevolg definitief geworden zodat de vernietiging ervan geen effect meer kan hebben op de eindbeslissing en verzoeker geen actueel belang meer heeft bij zijn beroep.

10. De door de verwerende partij in haar memorie van antwoord opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens verlies van belang wordt door verzoeker in zijn memorie van wederantwoord onbeantwoord gelaten.

In zijn laatste memorie stelt hij daarover alsnog dat uit geen enkel stuk van het politiecollege en of politieraad blijkt dat hij tijdig op de hoogte kon zijn “van de publicatie in een Belgisch Staatsblad van het benoemingsbesluit door de Koning”. In geen enkel politiecollege werd vermeld dat [G.L.] benoemd werd en de eed heeft afgelegd. Verzoeker heeft geen notulen van de politiecolleges ontvangen. Tot slot stelt verzoeker dat “geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling voorligt die voorschrijft dat hij tegen elke na het bestreden politieraadsbesluit genomen beslissing in een complex dossier beroep moet aantekenen en dat hij hierdoor zijn functioneel belang verliest”.

Beoordeling

11. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Een verzoekende partij dient daarnaast te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid - procesbevoegdheid of kwaliteit - dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

Een verzoekende partij kan in eigen naam geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog

gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dat geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren, punt 11).

12. In het auditoraatsverslag hebben de partijen over de door de verwerende partij in haar memorie van antwoord aangevoerde excepties wegens het gebrek aan een persoonlijk (actueel) belang in hoofde van verzoeker, het volgende kunnen lezen:

“3.3 Wat betreft het gebrek aan persoonlijk belang – actio popularis

Op basis van de vermelding in het verzoekschrift ‘Gelet op het algemeen belang’ meent de verwerende partij dat de verzoekende partij geen persoonlijk belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing, maar een actio popularis voert.

Uit het verzoekschrift blijkt evenwel duidelijk dat de verzoeker niet louter een actio popularis voert aangezien hij een aantal – naar zijn mening – onregelmatigheden in de besluitvormingsprocedure binnen de politieraad aankaart, zodat moet aangenomen worden dat de verzoeker zich ook op zijn functioneel belang als politieraadslid beroept, ook al benoemt hij dit belang niet alsdusdanig. Het functioneel belang is het belang dat het aan hen, die een openbare functie uitoefenen, mogelijk maakt een beslissing aan te vechten die, zonder hen persoonlijk te treffen, de prerogatieven miskent van het mandaat dat zij bekleden (RvS, 31 juli 1998, nr. 75.542, VERHENNE e.a.).

Een functioneel belang kan slechts gediend zijn wanneer de schending van de prerogatieven door een vernietigingsarrest ongedaan kan gemaakt worden. Hieruit volgt dat het functioneel belang annulatiemiddel per annulatiemiddel moet bekeken worden (RvS, 13 september 1999, nr. 82.234, VERHENNE e.a.).

In beginsel heeft de verzoeker derhalve een functioneel belang bij zijn beroep in zoverre er een middel waarin de schending van zijn prerogatieven wordt aangevoerd gegrond wordt bevonden. Een dergelijk onderzoek van de middelen dringt zich evenwel pas op als de verzoeker actueel nog een functioneel belang heeft, in die zin dat de vernietiging op die grond er toe kan leiden dat de besluitvormingsprocedure met respect voor zijn prerogatieven resulteert in een andere besluitvorming.

3.4 Wat betreft het verlies van belang [...]

De verwerende partij moet bijgevalen worden dat de aanwijzing van 1^{ste} HCP [G. L.] in het mandaat van korpschef door de Koning op 28 juni 2019 definitief voor wettig moet gehouden worden. Dit koninklijk besluit werd bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 2019 en de verzoeker heeft nagelaten dit besluit binnen de in artikel 4 van het algemeen procedurereglement voorgeschreven termijn van zestig dagen na de bekendmaking ervan met een beroep tot nietigverklaring aan te vechten.

In acht genomen dat de verzoeker in beginsel een functioneel belang had bij zijn beroep tot nietigverklaring, dan moet de nietigverklaring van de bestreden (voor)beslissing de verzoeker het voordeel bieden dat de benoemingsprocedure –

met respect voor zijn prerogatieven als politieraadslid – hernomen wordt, en dit met het oog op een besluitvorming met een ander resultaat. De nietigverklaring van de hier bestreden voorbeslissing tot voordracht van 1^{ste} HCP [G. L.] voor aanwijzing in het mandaat van korpschef kan er niet toe leiden dat de verwerende partij bij de herneming van de besluitvormingsprocedure – met respect voor de prerogatieven van verzoeker als politieraadslid - een andere besluit zou kunnen nemen. De eindbeslissing waarbij 1^{ste} HCP [G. L.] in het mandaat van korpschef werd aangewezen moet immers definitief voor wettig gehouden worden. (Vgl. RvS, 9 maart 2004, nr. 129.018, BLONDEEL; RvS, 29 juni 2006, nr. 160.798, VANDERSMISSEN).

De verzoeker heeft aldus, ondanks zijn initieel functioneel belang, actueel geen (functioneel) belang meer bij het beroep tot nietigverklaring vermits de eindbeslissing in het kader van de complexe administratieve rechtshandeling definitief voor wettig moet gehouden worden.”.

13. In de mate de verwerende partij bij wijze van exceptie aanvoert dat verzoeker geen persoonlijk belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing en een *actio popularis* voert en zij daarover in het hiervoor aangehaalde auditoraatsverslag heeft kunnen lezen dat die exceptie ongegrond is doch hierin geen reden ziet om vervolgens in haar laatste memorie daarop te antwoorden, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding zoals hij reeds *sub* 7 heeft uiteengezet, dat de verwerende partij zich niet langer verzet tegen de ontvankelijkheid van het beroep omwille van het beweerde gebrek aan persoonlijk belang.

14. De exceptie wegens gebrek aan persoonlijk belang wordt verworpen.

15. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld – te dezen reeds door de verwerende partij in haar memorie van antwoord omwille van een verlies aan belang in hoofde van verzoeker – en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat, dan moet die partij – te dezen verzoeker – daarover bij de eerstvolgende gelegenheid een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

16. De Raad van State stelt vast dat verzoeker de gelegenheid niet te baat heeft genomen om op deze exceptie tijdig, dit is te dezen in zijn memorie van

wederantwoord, te reageren. Daargelaten nog dat zijn reactie in zijn laatste memorie laattijdig is, volstaat het evenmin om pas na lezing van het tussengekomen auditoraatsverslag ter weerlegging van het verlies aan belang alsnog te poneren dat “geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling voorligt die voorschrijft dat hij tegen elke na het bestreden politieraadsbesluit genomen beslissing in een complex dossier beroep moet aantekenen en dat hij hierdoor zijn functioneel belang verliest”.

Vooreerst had verzoeker reeds in de memorie van antwoord de rechtsgronden kunnen lezen waarop de verwerende partij zich heeft gesteund om verzoekers verlies aan belang te adstrueren doch heeft hij verzuimd daarop te reageren. Voorts dient het in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde belang niet alleen persoonlijk/functioneel, rechtstreeks, wettig, doch ook zeker en actueel te zijn zodat elk belang, ook het functioneel belang, in beginsel actueel moet zijn opdat nog een vernietiging *ex tunc* en *erga omnes* van de bestreden beslissing kan worden verantwoord. Dit geldt des te meer wanneer dat actueel belang verloren is gegaan door het eigen verzuim. Verzoeker kan evenmin ernstig beweren – daargelaten nog de vraag of, zoals hij lijkt te suggereren, iedere tussenliggende beslissing moet worden aangevochten – dat hij in het ongewisse is gebleven van het feit dat ook de eindbeslissing in het kader van een complexe rechtshandeling, wil hij zijn belang behouden, moet worden aangevochten. Immers, wordt de eindbeslissing definitief doordat de “belanghebbende” heeft verzuimd deze tijdig aan te vechten, dan verliest hij onherroepelijk zijn belang om alsnog de vernietiging van een daaraan voorafgaande voorbeslissing te bekomen. Er valt immers niet in te zien welk voordeel verzoeker alsnog uit de vernietiging van zulke voorbeslissing kan puren. Op zijn minst moet verzoeker dan redelijkerwijs inzichtelijk maken (of alvast een poging daartoe ondernemen) waarom hij alsnog zijn functioneel belang bij de vernietiging van de bestreden (vóór)beslissing behoudt, wat hij te dezen niet doet. Dat “raadsleden nooit de notulen van de politiecolleges ontvangen”, vergoelijkt evenmin dat hij geen kennis had van de eindbeslissing. Immers, precies omwille van het openbaar nut van de in punt 3.4 vermelde eindbeslissing, met name het koninklijk besluit van 28 juni 2019

waarbij 1^{ste} HCP G. L. is aangewezen is in het mandaat van korpschef, is dit koninklijk besluit bij wijze van uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 2019 zoals artikel 56, § 1, vierde lid, van de wet van gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik der talen in bestuurszaken het voorschrijft.

17. Uit wat voorafgaat blijkt niet dat verzoeker nog enig (functioneel) belang behouden heeft bij de vernietiging *erga omnes* van de bestreden voordrachtbeslissing nu niet blijkt dat de nietigverklaring ervan nog tot een andere besluitvorming kan leiden *cq.* hem nog een direct en persoonlijk voordeel, moreel of materieel, kan verschaffen, hoe miniem ook.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus, na eigen onderzoek, dat verzoekers belang bij het voorliggende beroep verloren is gegaan.

18. De exceptie wegens verlies van belang is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien november tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques