

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.027 van 16 november 2022
in de zaak A. 229.475/XIV-38.183**

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 4 november 2019, strekt tot de nietigverklaring van “alle beslissingen van het politiecollege van de politiezone Tongeren-Herstappe d.d. 28/06/2019”.

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. Op 28 juni 2019 vindt een politiecollege plaats. Op de zitting van dit college zijn aanwezig: P. D., burgemeester Tongeren (tevens voorzitter van het politiecollege), L. L., burgemeester Herstappe, J. B., waarnemend korpschef, en L. H., secretaris.

Op 27 juni 2019 wordt de voorzitter van het politiecollege tot Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verkozen.

Op de zitting van het politiecollege van 28 juni 2019 staan meerdere punten geagendeerd waaronder : (i) de goedkeuring voor de aankoop van twee personenvoertuigen, (ii) de uitbreiding contract Astrid BLM voor extra smartphones wijkdienst, (iii) de aanstelling van een waarnemend korpschef tijdens

verlof van de (waarnemend) korpschef, (iv) de goedkeuring van een wijziging verdeling arbeidstijd met aanpassing van een arbeidsovereenkomst van een CaLog-personeelslid, (v) de vacant verklaring van drie betrekkingen van inspecteur van politie, (vi) kleine aankopen.

“Alle” beslissingen van het politiecollege van 28 juni 2019 worden met het voorliggende annulatieberoep bestreden. Zij worden hierna aangeduid als “de bestreden beslissingen”.

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 valt af te leiden 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

Ambtshalve exceptie: voorwerp en samenhang van de bestreden beslissingen

7. In beginsel kan per verzoekschrift tot nietigverklaring slechts één administratieve rechtshandeling worden bestreden. Meerdere rechtshandelingen kunnen in één verzoekschrift slechts op ontvankelijke wijze worden aangevochten wanneer die vorderingen zodanig samenhangend zijn, wat hun voorwerp of wat hun grondslag betreft, dat vaststellingen of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere vordering.

Wanneer een verzoeker er alsnog voor opteert met één inleidende akte verschillende administratieve rechtshandelingen aan te vechten, wordt van hem verwacht dat hij in zijn verzoekschrift aangeeft waarom naar zijn mening die verschillende handelingen zodanig verknocht zijn dat ze met een enkel verzoekschrift kunnen worden bestreden.

8. Te dezen omschrijft verzoeker het voorwerp van zijn beroep in het verzoekschrift als “alle beslissingen van het politiecollege van de politiezone

Tongeren-Herstappe d.d. 28/06/2019”, hetgeen ook blijkt uit zijn memorie van wederantwoord waarin verzoeker benadrukt dat hij de “nietigverklaring van het volledige politiecollege van 28 juni 2019” benaarstigt.

Zoals verzoeker in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen, dient vastgesteld dat de met het inleidend verzoekschrift aangevochten beslissingen geenszins een samenhang vertonen wat hun voorwerp of hun grondslag betreft doch integendeel zeer divers zijn (*cfr.* punt 3.2). Verzoeker toont die samenhang ook niet aan.

Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in het auditoraatsverslag in vraag wordt gesteld dan komt het een verzoeker toe daarover een standpunt in te nemen en de nodige verduidelijkingen bij te brengen.

Het volstaat daartoe niet zoals verzoeker in zijn laatste memorie alsnog tracht te doen, te verwijzen naar de door hem tegen de bestreden beslissingen aangevoerde middelen. Het loutere feit dat tegen de verschillende bestreden rechtshandelingen dezelfde middelen worden opgeworpen, volstaat op zich niet om te aanvaarden dat de vorderingen zo nauw samenhangen dat zij in hetzelfde geding moeten worden behandeld.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State geen reden ziet om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus dat het beroep tot nietigverklaring wordt geacht gericht te zijn tegen de beslissing over het eerste agendapunt van de vergadering van het politiecollege van 28 juni 2019, met name de beslissing houdende “1. Goedkeuring voor de aankoop van twee personen-voertuigen Peugeot 308 Active 1.2 PureTech politie-uitvoering ter vervanging van twee personenvoertuigen Peugeot 107 – Gunning van de opdracht.”

Exceptie wegens gebrek aan (functioneel) belang

10. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij verzoekers belang waar hij dat in zijn verzoekschrift onder het kopje “Ontvankelijkheid” omschrijft in die zin dat hij “van de vereiste hoedanigheid [blijk geeft] nu hij beroep instelt in eigen naam als raadslid van de politieraad van de politiezone Tongeren-Herstappe.” In zijn verzoekschrift benoemt hij zijn belang echter eveneens met de bewoordingen “gelet op het algemeen belang”. De verwerende partij oordeelt dat verzoeker aldus niet doet blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, zeker en actueel, en wettig nadeel. De uiteenzetting van verzoeker getuigt volgens haar van een *actio popularis*. Hij doet derhalve “niet blijken van een belang dat niet iedere burger heeft bij het handhaven van de wettigheid”.

11. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker “weldegelijk een persoonlijk belang” te hebben. Hij stelt dat hij “als lid van de politieraad en bijgevolg als verkozene van het Volk (...) er alle belang bij [heeft] om, de aan het Politiecollege verleende volmacht, te controleren en te toetsen aan alle wettelijke regels”. Het feit dat de leden van de politieraad inzage hebben in alle documenten van de lokale politiezone toont volgens verzoeker aan dat een lid van de politieraad belang heeft in het instellen van een annulatieberoep betreffende de gang van zaken tijdens het politiecollege van 28 juni 2019.

In zijn laatste memorie stelt verzoeker nog dat wat in het auditorsverslag daarover is uiteengezet (zie *infra* punt 13) “een boeiende en interessante stelling [is] die eveneens van toepassing is voor de gewone gemeenteraadsleden die besluiten van het College van burgemeester en schepenen wensen aan te vechten bij de Raad van State”. Hij geeft voorts aan dat hij in de toekomst aldus zal handelen en “steeds alle besluiten van alle politiecolleges [zal] agenderen op de politieraad” waarbij hij verklaart dat met dergelijk standpunt “de door het Volk verkozen raadsleden [...] monddood” worden gemaakt.

Beoordeling

12. 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).

13. In zijn verslag oordeelt het auditoraat dat deze exceptie gegrond is en verzoeker het vereiste belang bij het voorliggende annulatieberoep ontbeert om volgende redenen:

“[...]”

In zoverre de verzoeker stelt zijn beroep in te dienen ‘in eigen naam als raadslid van de politieraad’ beroept hij zich op een functioneel belang. 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.).

Hierbij moet evenwel vastgesteld worden dat de verzoeker wel lid is van de politieraad, maar niet van het politiecollege. Bij gebreke aan hoedanigheid als lid van het politiecollege kan de verzoeker dan ook niet ten aanzien van beslissingen van het politiecollege inroepen dat daarbij zijn prerogatieven als lid van het politiecollege werden miskend. Ten aanzien van beslissingen van het politiecollege heeft de verzoeker als politieraadslid dan ook geen functioneel belang (Vgl. RvS, 15 mei 2001, nr. 95.377, VAN DEN EYNDE). In zoverre de verzoeker beslissingen van het politiecollege onwettig acht dient hij dit als politieraadslid aan te kaarten op de politieraad en dient hij de beslissingen van de politieraad hierover (of het nalaten van het nemen van die beslissingen) aan te vechten met een beroep tot nietigverklaring. Die beslissingen (of weigeringen om die beslissingen te nemen) zijn echter niet het voorwerp van huidig beroep tot nietigverklaring.

De verzoeker kan evenmin in persoonlijke naam omwille van ‘het algemeen belang’ een beroep tot nietigverklaring indienen. Zo beoogt hij te bekomen dat de wettigheid van de beslissingen van het politiecollege gegarandeerd wordt. Met de vermelding in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat de

verzoeker moet doen blijken van een benadeling of een belang, heeft de wetgever beoogd een beroep (louter) in het belang van de wet ('actiopopularis') uit te sluiten (RvS, 4 maart 1997, nr. 64.973, DE MOL; RvS, 4 november 2014, nr. 229.032, DECLERCQ)".

14. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld - 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 daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Verzoeker heeft niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking in het auditoraatsverslag. Hij kan er alvast niet mee volstaan te stellen dat het standpunt in het auditoraatsverslag "een boeiende en interessante stelling is die eveneens van toepassing is voor de gewone gemeenteraadsleden die besluiten van het College van burgemeester en schepenen wensen aan te vechten bij de Raad van State", waarbij hij overigens aangeeft in de toekomst aldus te handelen en "als raadslid steeds alle besluiten van alle politiecolleges [zal] agenderen op de politieraad". Er valt overigens niet in te zien hoe dit standpunt ertoe zou kunnen leiden dat het verkozen raadslid "monddood" wordt gemaakt nu het net tot zijn functie en prerogatieven als politieraadslid behoort om agendapunten op de politieraad te (laten) agenderen met het oog op het uitoefenen van controle door de politieraadsleden op een of meerdere welbepaalde beslissingen van een politiecollege.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus, na eigen onderzoek, dat verzoeker niet doet blijken van het vereiste belang.

15. De exceptie is gegrond en het beroep is derhalve niet ontvankelijk.

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