RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 256.745 van 9 juni 2023
in de zaak A. 230.190/XIV-38.265

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de POLITIEZONE 5437 BUGGENHOUT-LEBBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 februari 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de politieraad van de politiezone Buggenhout-Lebbeke van 10 december 2019 waarbij werd besloten de voordracht tot aanwijzing van verzoeker als korpschef niet goed te keuren.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.438 van 5 oktober 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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 19 april 2023.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 248.438 van 5 oktober 2020. Er wordt naar verwezen.

3.2. Op 2 maart 2021 neemt de politieraad de volgende beslissingen:

- de stopzetting van de lopende procedure tot aanwerving van een hoofdcommissaris-korpschef;
- de vacantverklaring van de functie van korpschef, tot vaststelling van de termijn waarbinnen de kandidaturen worden ingediend en tot het bepalen van de samenstelling van de plaatselijke selectiecommissie.

Verzoekers beroep tot nietigverklaring van deze beslissingen wordt heden verworpen bij arrest nr. 256.744.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan belang bij het beroep

Uiteenzetting van de exceptie – standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord dat de bestreden beslissing een aanvechtbare rechtshandeling is. Zij stelt onder meer dat de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen heeft voor verzoeker, noch belet dat diens rechtstoestand wordt gewijzigd, hetgeen blijkt uit de artikelen 48 en 52 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de wet van 7 december 1998). Luidens het voornoemde artikel 48 kan het politiecollege een andere geschikte kandidaat voordragen naast de voordracht door de politieraad. Artikel 52 van de wet van 7 december 1998 bepaalt dat, indien de politieraad weigert, nalaat of in de onmogelijkheid verkeert een geschikt bevonden kandidaat voor te dragen, de Koning de korpschef kan aanstellen uit de lijst van geschikt bevonden kandidaten zonder voorafgaande voordracht. Het niet goedkeuren van de voordracht heeft daarom geen rechtsgevolgen voor verzoeker: hij kan nog steeds worden aangesteld als korpschef. De verwerende partij stelt dat haar standpunt expliciet is bijgevallen in het tussenarrest in de voorliggende zaak.

In de laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat, wat het argument betreft dat een benoeming op grond van artikel 52 van de wet van 7 december 1998 niet meer mogelijk zou zijn ingevolge de beslissing van de politieraad van 2 maart 2021 om de lopende vacature stop te zetten en het mandaat opnieuw vacant te verklaren, de reden van niet-ontvankelijkheid het feit is dat het voornoemde artikel 52 de mogelijkheid aan de Koning biedt om verzoeker alsnog te benoemen ongeacht de houding van de politieraad. De beslissing van 2 maart 2021 verandert daar niets aan. Overigens maakt de wettigheid van die beslissing het voorwerp uit van een ander beroep tot nietigverklaring en wat ook het resultaat is van dat beroep, leidt dat tot de vaststelling dat de bestreden beslissing geen definitieve rechtsgevolgen heeft. Voorts stelt de verwerende partij dat het argument dat het voorliggende beroep zal zijn afgehandeld vooraleer de procedure tegen de beslissing van de politieraad van 2 maart 2021 zal zijn afgehandeld, niet relevant is en geen afbreuk doet aan wat voorafgaat: een vernietiging van de bestreden beslissing houdt geenszins in dat verzoeker niet meer kan worden benoemd.

5. In het verzoekschrift zet verzoeker onder het kopje “belang” uiteen dat voor hem de bestreden beslissing voorkomt als een daadwerkelijke “voorbeslissing” waarbij het gebrek aan gemotiveerde voordracht door de politieraad zijn kansen op daadwerkelijke benoeming definitief beïnvloedt en waarbij de bestreden beslissing voor hem verregaande rechtsgevolgen met zich meebrengt. De procedure wordt volgens hem *de facto* geblokkeerd omdat er geen voordracht plaatsvindt en de minister zich kan verschuilen achter het gebrek aan een gemotiveerde beslissing om geen beslissing te nemen. Hij wijst erop dat de minister de bevoegde overheid blijft voor de aanwijzing voor het mandaat en voor het nemen van een definitieve beslissing en dat, volgens hem, de benoemingsprocedure niet zonder meer kan worden stopgezet buiten de reglementair voorziene gevallen.

In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker vooreerst dat het duidelijk is dat de bestreden beslissing een weigering tot voordracht inhield.

De niet-goedkeuring van de voordracht van de enige kandidaat impliceert dat geen enkele kandidaat wordt voorgedragen, zonder vooruitzichten op een nieuwe stemming of ander resultaat. Dit brengt volgens verzoeker onmiskenbaar nadelige gevolgen met zich mee voor de benoemingskansen van deze kandidaat, dewelke absoluut als rechtsgevolgen moeten worden beschouwd. Voorts herneemt verzoeker onder het kopje “actueel, rechtmatig en afdoende belang” dat de bestreden beslissing een voorbeslissing is in het kader van een benoemingsprocedure als complexe administratieve rechtshandeling en dat die negatieve rechtgevolgen voor hem met zich meebrengt.

In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de recente beëindiging van de lopende selectieprocedure door de verwerende partij niet in de beoordeling van de bestreden beslissing kan worden meegenomen. Dergelijk standpunt getuigt volgens hem van een overdreven formalisme dat raakt aan het recht van verzoekende partij op deugdelijke toegang tot de rechter en het daaraan verbonden recht op een performante geschillenbeslechting. Dergelijk denkkader maakt daarenboven een deugdelijke beoordeling ten gronde van de bestreden beslissing fundamenteel onmogelijk, aangezien de voorliggende procedure zal zijn beëindigd op het ogenblik dat een ten gronde beoordeling plaatsvindt van de onwettige beslissing tot stopzetting van de selectieprocedure. Op die manier dreigt de Raad van State “zijn goedkeuring te verlenen aan het deloyale en willekeurige optreden van verwerende partij, die door de loutere onwettige stopzetting van een lopende selectieprocedure de daadwerkelijke beoordeling onmogelijk maakt van een genomen voorbeslissing met negatieve gevolgen voor verzoekende partij”.

Beoordeling

6. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt

beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten.

7. Bij de bestreden beslissing beslist de politieraad de voordracht tot benoeming van verzoeker als korpschef niet goed te keuren. Een dergelijke beslissing verschijnt als een beslissing die specifiek en noodzakelijk voorbereidend is op de, op het ogenblik van het indienen van het beroep, (nog) niet gerealiseerde eindbeslissing. Daarmee is echter niet gesteld dat die – volgens verzoeker zelfs onregelmatige – voorbereidende bestuurshandeling zelf ook een aanvechtbare administratieve rechtshandeling is. In de regel zijn voorbereidende handelingen dat niet. Anders is het, wanneer de voorbereidende handeling voor de belanghebbende een dadelijk grievende vóórbeslissing is.

Ter beoordeling hiervan, past het de bestreden beslissing te kaderen in de toepasselijke regelgeving inzake de benoeming in het mandaat van korpschef.

Luidens artikel VII.III.31, eerste lid, RPPol wordt de aanwijzing van het mandaat van korpschef door de Koning verricht overeenkomstig artikel 48 van de wet van 7 december 1998. Op grond van de laatstgenoemde bepaling wordt de korpschef door de Koning in zijn functie aangewezen op gemotiveerde voordracht van, te dezen, de politieraad en na gemotiveerd advies van de procureur-generaal bij het hof van beroep en van de gouverneur, uit de door een selectiecommissie geschikt bevonden kandidaten. Artikel 52 van dezelfde wet bepaalt voorts dat, “indien de gemeenteraad of de politieraad weigert, nalaat of in de onmogelijkheid verkeert een geschikt bevonden kandidaat voor te dragen […] binnen de zes maanden na de uit de briefwisseling blijkende ontvangst van een verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken”, de Koning de korpschef van de lokale politie aanstelt uit de lijst van de kandidaten die geschikt werden verklaard door de

selectiecommissie en na kennis te hebben genomen van de gemotiveerde adviezen bedoeld in de artikelen 48 en 49 van de voornoemde wet.

Uit deze bepalingen volgt dat bij een weigering, het nalaten of het in de onmogelijkheid verkeren van, te dezen, de politieraad om een geschikt bevonden kandidaat voor te dragen, de Koning, mits naleving van de in artikel 52 van de wet van 7 december 1998 bepaalde vormvoorschriften, de korpschef aanstelt uit de geschikt bevonden kandidaten. Uit deze bepalingen volgt dat het weigeren of het stilzitten van, te dezen de politieraad, door de voordracht niet goed te keuren, aldus geen grievende voorbeslissing is, nu die niet belet dat de Koning verzoeker als een korpschef kan aanstellen. Aldus bepaalt de bestreden beslissing niet specifiek de rechtspositie van verzoeker, noch berokkent ze hem definitief nadeel. Dat verzoeker zich feitelijk gegriefd voelt en hem confronteert met ”fundamentele rechtsonzekerheid” – *i.e* in wezen onrust – in zijn hoofd wat zijn positie betreft, kan wel zijn en is ook eigen aan een benoemingsprocedure waar niet alles volgens het *roadbook* verliep dat verzoeker ter zake in zijn hoofd had, maar dat belet niet dat de bestreden beslissing niet uitsluit dat hij in het raam van de op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep, nog lopende de benoemingsprocedure alsnog kan worden benoemd. Hoogstens is één stap in het besluitvormingsproces niet gelopen zoals door verzoeker vooropgesteld en gewenst. Voorts strijdt het eigen standpunt dat bij gebrek aan gemotiveerde voordracht door de politieraad de kansen op een daadwerkelijke benoeming definitief beïnvloedt, met de lezing van de voornoemde bepalingen die juist ertoe strekken deze weigering via de techniek van de indeplaatstelling door de minister teniet te doen. Dat verzoeker het anders ziet en meent dat de bestreden beslissing definitieve (onherroepelijke) nadelige gevolgen voor hem heeft doordat er volgens hem geen vooruitzicht is op een beslissing (van de minister), faalt aldus in rechte.

8. De vaststelling dat onderwijl de benoemingsprocedure waarin de thans bestreden voorbereidende handeling zich situeert, is stopgezet (zie *supra*, punt 3.2.) en maakt dat bij het sluiten van het debat de benoeming als

resultaat van de lopende benoemingsprocedure niet meer mogelijk is geworden, verandert niets aan de hiervoor gedane vaststellingen dat de bestreden beslissing reeds bij het inleiden van het beroep, geen aanvechtbare rechtshandeling was. De omstandigheden dat thans de benoeming hoe dan ook niet meer kan doorgaan, kan niet inhouden dat de bestreden beslissing daardoor als het ware retroactief wel aanvechtbaar wordt. In de mate dat verzoeker uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt die derhalve in rechte.

Tot slot getuigt het niet toelaten tot het *forum* van voorbereidende handelingen, die verzoeker niet grieven noch zijn rechtstoestand wijzigen, niet van een overdreven formalisme en raakt dit niet op een onredelijke wijze aan verzoekers recht op toegang tot de rechter.

9. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**