RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 93.745 van 6 maart 2001
in de zaak A. 70.244/XII-1666.

In zake : Jan VAN LOMMEL,
wonende te GEEL,
Dr. Van de Penestraat 391

tegen :

de gouverneur van de provincie ANTWERPEN.

tussenkomende partij :

Aloïs PEETERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat G. VAN HIRTUM,
kantoor houdende te WESTERLO-TONGERLO,
Geelsestraat 72.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jan VAN LOMMEL op 7 augustus 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vragen van het besluit van 12 juni 1996 van de gouverneur van de provincie Antwerpen waarbij Aloïs PEETERS wordt bevorderd tot adjunct-commissaris van politie in de stad Geel;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 7 februari 1997;

Gelet op de beschikking van 24 februari 1997 die de tussenkomst van Aloïs PEETERS toelaat;

Gezien de memorie van antwoord en de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 4 november 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 30 november 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 januari 2001;

Gehoord het verslag van staatsraad J. LUST;

Gehoord de opmerkingen van bestuurs-secretaris M. BOECKX, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat G. VAN HIRTUM, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de memorie van antwoord drie dagen te laat is ingediend; dat zij conform artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uit de debatten wordt geweerd;

Overwegende dat de gemeenteraad van de stad Geel op 6 maart 1995 beslist de vacante betrekking van adjunct-politiecommissaris te begeven bij wijze van bevordering; dat verzoeker en de tussenkomende partij kandidaat zijn; dat de korpschef op 27 februari 1995 een gunstig advies verleent over de tussenkomende partij en op 10 maart 1995 een ongunstig advies over verzoeker;

dat op 14 april 1995 een tweede advies over verzoeker "verdeeld gunstig" is;

Overwegende dat de gemeenteraad bij beslissing van 8 mei 1995 de tussenkomende partij en verzoeker als eerste, respectievelijk tweede kandidaat voordragen; dat de gouverneur van de provincie Antwerpen de beslissing schorst wegens strijdigheid met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat de korpschef op 20 september 1995 nieuwe adviezen verstrekt; dat het advies over de tussenkomende partij gunstig is; dat het advies over verzoeker "niet onverdeeld gunstig is"; dat het een ris negatieve elementen bevat die uitwijzen dat zijn verantwoordelijkheidszin en houding te wensen overlaten;

Overwegende dat de gemeenteraad op 6 november 1995 de motivering van zijn besluit van 8 mei 1995 aanvult en de mening uitdrukt dat de volgorde der kandidaten behouden moet blijven; dat hij overweegt :

> "Ondanks het feit dat dhr. Jan Vanlommel in redelijkheid de grootste aanspraken mag maken op basis van zijn diploma van licenciaat in de kriminologie en kriminalistiek en op basis van zijn anciënniteit, wordt de heer Peeters Alois als eerste kandidaat voorgedragen op basis van volgende elementen, waaruit de conclusie kan getrokken worden dat deze laatste tussen de medekandidaten de grootste waardering wegdraagt voor zijn beroepsaktiviteiten, rekening houdend met vaardigheden anciënniteit en beoordeling",

en :

> "Van de heer Vanlommel Jan worden - naast vele positieve eigenschappen - nogal wat negatieve elementen naar voor gebracht m.b.t. zijn staat van dienst, welke wijzen op een tekort aan ernstige beroepsingesteldheid, tekort aan verantwoordelijk-heidszin en een onvoldoend stichtende houding t.a.v. zijn meerderen";

Overwegende dat de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen op 2 februari 1996 over de tussenkomende partij en verzoeker een gunstig advies uitbrengt, zij het voor beiden "onder enig voorbehoud"; dat hij van alle "negatieve elementen" die door de korpschef en de gemeenteraad tegen verzoeker worden aangevoerd alleen overhoudt dat "iets meer inzet naar het politiewerk toe hem zeker ten goede zou komen"; dat hij op grond van dit gegeven meent dat er geen redenen zijn om de volgorde in de voordrachten te wijzigen;

Overwegende dat op 12 juni 1996 de gouverneur de tussenkomende partij tot adjunct-politie-commissaris bevordert; dat de motivering van het besluit luidt als volgt :

> "Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Geel d.d. 8 mei 1995, aangevuld bij raadsbesluit van 6 november 1995, waarbij twee kandidaten werden voorgedragen voor de vacante betrekking van adjunct-commissaris van politie van de stad Geel;
> Overwegende dat de burgemeester van Geel geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om een derde kandidaat toe te voegen;
> Overwegende dat de gemeenteraad van Geel met 16 stemmen voor en 11 onthoudingen de heer A. Peeters als eerste kandidaat heeft voorgedragen;
> Overwegende dat de heer A. Peeters aan alle vast-gestelde benoemings- en bevorderingsvoorwaarden terzake voldoet en van alle kandidaten vanwege de gemeenteraad de grootste waardering wegdraagt voor zijn beroepsaktiviteiten, rekening houdend met vaardigheden, anciënniteit en beoordeling;
> Overwegende dat de heer A. Peeters door zijn korpschef gunstig werd beoordeeld;
> Overwegende dat de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep van Antwerpen d.d. 2 februari 1996 zich akkoord verklaart met de orde van de voordracht van de kandidaten;
> Gelet op het onderhoud van mijn ambt met beide kandidaten op 1 maart 1996 en gelet op het gesprek met de burgemeester van Geel d.d. 22 mei 1996;
> Overwegende dat er geen voldoende reden is om af te wijken van de orde van voordracht, zoals die door de gemeenteraad werd vastgesteld";

Overwegende dat verzoeker een enig middel afleidt uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht; dat hij onder meer toelicht dat de gemeenteraad geen behoorlijk met redenen omklede voordracht heeft gegeven, dat het advies niet steunt op een grondig vergelijkend onderzoek der kandidaten en niet de precieze redenen vermeldt waarom de ene kandidaat boven de andere wordt verkozen, dat de gemeente zelf toegeeft dat verzoeker in redelijkheid de grootste aanspraken heeft op basis van zijn diploma en zijn anciënniteit, dat aan deze objectief grotere aanspraken wordt voorbijgegaan op grond van een subjectief advies van de korpschef, dat laatstgenoemd advies contradictorisch is en strijdig is met het periodiek evaluatieverslag en het advies voor de functie van inspecteur, dat het, in strijd met artikel 25 van het evaluatiereglement, evenmin is gebaseerd op het evaluatiedossier van verzoeker, dat er van de negatieve opmerkingen die volgens de voordracht ten nadele van verzoeker in aanmerking kunnen worden genomen niets kan worden teruggevonden in zijn persoonlijk dossier, zijn evaluatiedossier of het voorstel tot bevordering tot inspecteur, dat het gemeentebestuur in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld heeft door verzoekers opmerkingen tegen het negatief advies van de korpschef niet aan een grondig onderzoek te hebben onderworpen, dat de gouverneur zich uitsluitend gebaseerd heeft op de voordracht van de gemeenteraad, dat het duidelijk is dat hij woordelijk heeft overgenomen wat in de beslissing van de gemeenteraad wordt vermeld; dat ook dit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel;

Overwegende dat de tussenkomende partij daar in haar memorie op repliceert dat het in de administratieve rechtspraktijk een constante is dat bij bevorderingen ook rekening wordt gehouden met de

verdiensten van de kandidaten binnen het korps en met eventuele opmerkingen over hun houding en wijze van werken, dat het de gangbare procedure is dat de gemeenteraadsleden zich hiervoor hoofdzakelijk baseren op de verslagen van de politiecommissaris, dat de korpschef het best geplaatst is om de verdiensten en attitude van de kandidaten op professioneel vlak te beoordelen, dat de voordracht van 6 november 1995 uitvoerig gemotiveerd is, dat de gemeenteraadsleden het advies van de korpschef niet slaafs hebben gevolgd, dat verzoeker niet is benadeeld door de rangschikking van de gemeenteraad aangezien de gouverneur niet gebonden is door de volgorde, dat het gunstig advies van verzoeker in het kader van de bevorderingsprocedure tot inspecteur een prestatie-evaluatie is in het kader van een functionele loopbaan, terwijl een advies voor de betrekking van adjunct-politiecommissaris een potentie-evaluatie is, dat de twee niet noodzakelijk moeten overeenstemmen, dat artikel 25 van het evaluatiereglement niet verbiedt dat de korpschef rekening houdt met andere factoren dan deze van het evaluatieverslag, dat het advies van 20 september 1995 over verzoeker niet contradictorisch is met een eerder advies en dat het onjuist is dat de gouverneur zich uitsluitend zou hebben gesteund op het verslag van de politiecommisaris van 20 september 1995 en het gemeenteraadsbesluit van 6 november 1995;

Overwegende dat verzoeker in de laatste memorie onder meer herhaalt dat het advies van de korpschef overeenkomstig artikel 25 van het evaluatie-reglement op het evaluatiedossier van verzoeker diende te berusten, wat niet het geval is, en dat noch door de korpschef, noch door de gemeenteraad rekening is gehouden met zijn weerleggingen van de lasterlijke aantijgingen tegen zijn persoon;

Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie in substantie stelt dat zij zich op basis van het advies van de procureur-generaal en na afweging van de beoordelingscriteria met betrekking tot de verdiensten van beide kandidaten in alle redelijkheid kon aansluiten bij de door de gemeenteraad ingediende voordracht en oordelen dat de tussenkomende partij over grotere aanspraken voor de bevordering beschikte;

Overwegende dat de tussenkomende partij in de laatste memorie opmerkt dat verzoeker, aangezien hij is voorgedragen, de door de gemeenteraad gedane voordracht niet kan en mag betwisten, dat alleszins de gouverneur mocht oordelen dat er geen voldoende reden was om af te wijken van de orde van voordracht die door de gemeenteraad werd vastgesteld, dat nergens uit blijkt dat de adviezen over verzoeker geen steun vinden in het evaluatiedossier, dat het gemeenteraadsbesluit van 6 november 1995 duidelijk genoeg maakt dat de raadsleden de titels en verdiensten van de twee kandidaten objectief vergeleken hebben, dat overigens de gouverneur een eigen onderzoek heeft gevoerd, en namelijk het advies van de procureur-generaal bij het hof van beroep heeft ingewonnen en een onderhoud met de kandidaten heeft gehad;

Overwegende dat de tussenkomende partij opwerpt dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op de voordracht; dat zij meent dat verzoeker, die immers is voorgedragen, er geen belang bij heeft aan te voeren dat het advies van de korpschef onregelmatig zou zijn of dat de motieven van de voordracht ondeugdelijk zijn;

Overwegende dat het advies van de korpschef en de voordracht van de gemeenteraad deel uitmaken van een complexe rechtshandeling die is uitgelopen op de

bestreden bevordering; dat, daargelaten de vraag of verzoeker ontvankelijk het advies en de voordracht had kunnen bestrijden, hij alleszins wel ontvankelijk hun onwettigheid kan aanvoeren in het kader van een annulatieberoep tegen de bevordering; dat de exceptie verworpen wordt;

Overwegende dat het advies van de korpschef is voorgeschreven door artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 juni 1991 houdende de algemene bepalingen betreffende de opleiding van de officieren van de gemeentepolitie, de voorwaarden tot benoeming in de graden van officier van de gemeentepolitie en de voorwaarden tot aanwerving en benoeming in de graad van aspirant-officier van de gemeentepolitie en wordt gegeven volgens de modaliteiten van het ministerieel besluit van 8 juni 1993 betreffende het met redenen omklede advies van de korpschef van de gemeentepolitie; dat naar luid van artikel 25, eerste lid, van het door de gemeenteraad op 14 november 1994 vastgestelde evaluatiereglement voor de politie, de korpschef zich, voor het uitbrengen van zijn advies conform het ministerieel besluit, baseert op het evaluatiedossier van het betrokken personeelslid;

Overwegende dat dit dossier onder meer de beschrijvende kwalitatieve evaluatieverslagen bevat; dat aldus ten tijde van het advies van 20 september 1995 van de korpschef over verzoeker, het verslag van verzoekers evaluatie met betrekking tot de periode van 1 december 1994 tot 31 mei 1995 in zijn evaluatiedossier moest steken;

Overwegende dat het advies van de korpschef op meerdere punten met dit evaluatieverslag onverenigbaar is; dat bijvoorbeeld de korpschef in zijn advies verzoeker tegenwerpt dat hij meer aandacht zou moeten

geven aan details, terwijl volgens het evaluatieverslag de kwaliteit en precisie van verzoekers werk zeer goed is; dat nog volgens het advies, verzoeker discussiepunten heeft met andere officieren "naar aanleiding van opdrachten waarop hij kritiek uitbracht of waar hij zijn werk niet naar behoren uitvoerde" en er "wel degelijk iets aan te merken" valt op zijn houding tegenover zijn meerderen; dat nochtans het evaluatieverslag zijn teamgeest en omgang met chefs en collega's als zeer goed bestempelt, wat inhoudt dat hij sympathiek en collegiaal in zijn optreden is en direct helpt als dat wordt gevraagd;

Overwegende dat het advies van de korpschef dus blijkbaar niet op het genoemde evaluatieverslag gebaseerd is; dat niet wordt beweerd, laat staan aangetoond dat het op andere gegevens uit het evaluatiedossier gesteund is; dat het advies strijdig is met artikel 25 van het evaluatiereglement;

Overwegende eveneens dat artikel 4 van het voormeld ministerieel besluit van 8 juni 1993 ten voordele van het lid van de gemeentepolitie dat zich door het advies van de korpschef benadeeld acht, uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet om commentaren in te dienen; dat hieruit volgt dat de commentaren niet mogen worden voorbijgezien;

Overwegende dat verzoeker van de genoemde mogelijkheid gebruik heeft gemaakt door op het tweeëneenhalve bladzijden lange advies van de korpschef een commentaar van zeven bladzijden in te dienen; dat hij daarin onder meer doet gelden dat het advies "NIET STROOKT met artikel 25, eerste lid, van het evaluatiereglement van de stad Geel", volgens hetwelk de korpschef zich voor zijn advies op het evaluatiedossier moet steunen;

Overwegende dat de gemeenteraad in zijn beslissing van 6 november 1995 de in het advies van de korpschef vermelde negatieve elementen zonder meer overneemt en er uit besluit tot een tekort aan ernstige beroepsingesteldheid en verantwoordelijkheidszin van verzoeker en een onvoldoende stichtende houding ten opzichte van zijn meerderen; dat uit niets kan worden opgemaakt dat de gemeenteraad verzoekers commentaar, die in de beslissing van 6 november 1995 met geen woord ter sprake wordt gebracht, tenminste heeft onderzocht en bij zijn beoordeling heeft betrokken; dat de gemeenteraad verzoekers commentaar niet de vereiste aandacht heeft geschonken; dat de gemeenteraad terecht een gebrek aan zorgvuldigheid wordt verweten;

Overwegende dat de onwettigheid van het advies van de korpschef en van de voordracht van de gemeenteraad de regelmatigheid van de bevordering van de tussenkomende partij in het gedrang brengt, tenzij wanneer zou blijken dat de onwettigheden later in de bevorderingsprocedure gecorrigeerd zijn geworden, derwijze dat de gouverneur niet kan worden geacht ze te hebben overgenomen;

Overwegende dat blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing, de gouverneur de voorkeur aan de tussenkomende partij geeft omdat zij de eerste kandidaat van de gemeenteraad is, omdat zij "van alle kandidaten vanwege de gemeenteraad de grootste waardering wegdraagt voor (haar) beroepsaktiviteiten, rekening houdend met vaardigheden, anciënniteit en beoordeling" en omdat noch het advies van de procureur-generaal, noch de gesprekken met de kandidaten en de burgemeester een voldoende reden opleveren om af te wijken van de orde van voordracht van de gemeenteraad;

Overwegende dat met andere woorden de gouverneur de voorkeur én de motieven van de gemeenteraad tot de zijne maakt en de tussenkomende partij boven verzoeker verkiest omdat zij de grootste waardering verdient voor haar beroepsactiviteiten; dat niet blijkt dat hij voorafgaandelijk de hoger besproken onwettigheden heeft hersteld door tenminste zelf verzoekers commentaar de nodige aandacht te geven en door het advies van de korpschef over verzoeker buiten beschouwing te laten in zoverre het niet steunt op zijn evaluatiedossier; dat, meer bepaald, de onwettigheden niet zijn goedgemaakt door de uitdrukkelijke verwijzing in de bestreden beslissing naar het advies van 2 februari 1996 van de procureur-generaal waarin het commentaar van verzoeker wél wordt onderzocht;

Overwegende dat juist dit onderzoek van de bezwaren de procureur-generaal ertoe gebracht heeft om van alle negatieve elementen die de gemeenteraad ten laste van verzoeker in aanmerking nam, er maar één over te houden, één element dat aansluit bij een opmerking in het reeds meer vermelde evaluatieverslag; dat het uitsluitend op grond van dit ene gegeven is dat de procureur-generaal zich met de orde van voordracht door de gemeenteraad akkoord verklaart; dat, verre van zich daar bij aan te sluiten of er zelfs maar een allusie op te maken, de gouverneur er in zijn beslissing totaal aan voorbijgaat en onverkort de orde van voordracht én de motieven van de gemeenteraad bijtreedt;

Overwegende dat de strijdigheid van het advies van de korpschef met artikel 25 van het evaluatiereglement en het verzuim om verzoekers commentaar op het advies de vereiste aandacht te geven, de motieven van de voorkeur voor de tussenkomende partij gebrekkig maken;

Overwegende dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 12 juni 1996 van de gouverneur van de provincie Antwerpen waarbij Aloïs PEETERS wordt bevorderd tot adjunct-politiecommissaris van politie in de stad Geel.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op drieduizend frank, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes maart 2001, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**