RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 142.935 van 11 april 2005
in de zaak A. 156.984/IX-4686.

In zake : Paul AVONTROODT,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. LAHOUSSE,
kantoor houdende te MECHELEN,
Leopoldstraat 64

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. LUYPAERS en H.-K. CAREME,
kantoor houdende te HEVERLEE,
Ijzerenmolenstraat 105.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Paul AVONTROODT op 28 oktober 2004 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2004 houdende bevordering van Christian PANNEELS tot de graad van adviseur-generaal bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van de impliciete weigering om verzoeker in die graad te benoemen;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissingen;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 16 februari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 maart 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat V. LONGREE die, loco advocaat P. LAHOUSSE verschijnt voor verzoeker, en van advocaat H.-K. CAREME die, loco advocaat P. LUYPAERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verwerende partij buiten de termijn een nota met opmerkingen heeft ingediend; dat overeenkomstig de bepalingen van artikel 11, derde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State de laattijdig ingediende nota met opmerkingen uit de debatten moet worden geweerd;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Op 13 februari 2004 wordt een oproep tot de kandidaten gepubliceerd voor, onder meer, drie betrekkingen van adviseur-generaal bij de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking, met name bij de Directie Sensibiliseringsprogramma' s, de Directie Niet-Gouvernementele programma's en de Directie van de Multilaterale en Europese programma's.

De oproep bevat voor elke betrekking een functiebeschrijving.

Verzoeker kandideert voor de drie betrekkingen. Christian PANNEELS alleen voor de betrekking bij de Directie van de Multilaterale en Europese programma's.

1.2. Het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken onderzoekt de kandidaturen in zijn vergadering van 5 maart 2004.

Volgens de notulen worden de kandidaten geëvalueerd op basis van drie generieke criteria: dossierkennis, beschikbaarheid (zowel in termen van tijd

als naar collega's en medewerkers toe) en aanleg voor leiding geven en kennis van de directie.

De kandidaten worden eerst één voor één besproken. Over verzoeker wordt het volgende gezegd :

> "Dhr AVONTROODT heeft veel ervaring op het vlak van de samenwerking; hij werkte in ontwikkelingslanden. Tot voor kort was hij hoofd van de dienst Inspectie en Controle bij ABOS; vandaag geeft hij leiding aan de VN-dienst. Hij heeft een goede dossierkennis, aanleg voor beheer, en een grote beschikbaarheid. Hij is een harde, nauwkeurige en gemotiveerde werker. Maar dhr AVONTROODT heeft een onduidelijke redactiestijl".

en over Christian PANNEELS :

> "Dhr. PANNEELS heeft in het verleden o.a. voor de UNDP gewerkt (hierdoor bezit hij een goede terreinervaring op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking), en is momenteel tewerkgesteld op D-4. Dhr. PANNEELS is 'de man van de multi' bij DGOS: hij heeft een perfecte kennis van de werking van de internationale instellingen. Grote intellectuele capaciteit; man van ideeën; verdedigt gemakkelijk zijn standpunten op conferenties; heeft zowel verbaal als geschreven een grote communicatiecapaciteit; constructieve, goed opgestelde rapporten; onderhoudt goede relaties met DGM en de beleidscel OS. Dhr. PANNEELS en de beleidscel hebben algemene instructies uitgewerkt die kunnen gelden als leidraad bij multilaterale onderhandelingen. Momenteel oefent hij op D-4 de functie van adviseur-generaal a.i. uit, waar hij leiding geeft over een dertigtal personen, verdeeld over drie diensten. Hij kan het personeel van D-4 motiveren; bezit een sterk rechtvaardigheidsgevoel; hij kan beslissingen nemen. Wordt door zijn medewerkers enorm gewaardeerd".

Vervolgens worden de kandidaten per betrekking met elkaar vergeleken.

Voor de betrekking van adviseur-generaal bij de Directie van de Multilaterale en Europese programma's wordt die vergelijking als volgt genotuleerd :

> "Dhr PANNEELS is de meest geschikte kandidaat om deze functie uit te oefenen. Dhr PANNEELS is de 'man van de multi'. Er wordt verwezen naar datgene wat reeds in de loop van de vergadering over deze ambtenaar gezegd werd.
> Andere geschikte kandidaten zijn :
> - dhr. VERRYKEN die eveneens een goede kennis bezit over multilaterale en Europese programma's (werkte o.a. op de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie)
> - dhr. TEERLINCK heeft omwille van zijn werkzaamheden bij het overlevingsfonds ook een goede kennis over de multilaterale organisaties.
> - dhr. BUYS heeft weliswaar minder kennis over deze materie, maar is een uitstekend ambtenaar.
> - dhr. SQUILBIN en dhr. HARVENGT kunnen door hun kennis over multilaterale ontwikkelingssamenwerking bij de beteren geklasseerd worden;

maar hun leidinggevende capaciteiten hebben ze tot op heden minder bewezen".

Bij stemming verkrijgt Christian PANNEELS de eerste plaats en verzoeker de negende.

1.3. Op 12 mei 2004 ontvangt verzoeker een uittreksel van het verslag van het directiecomité alsmede de rangschikking die werd opgemaakt.

Op 27 mei 2004 dient hij afzonderlijke bezwaarschriften in tegen de drie voordrachten.

Ook drie andere kandidaten dienen een bezwaarschrift in.

Verzoeker argumenteert in essentie dat de vergelijking die tussen de kandidaten is gemaakt niet afdoende is. Hij noemt het een weinig relevant en oncontroleerbaar loven van sommige kandidaten dat niet gestaafd is en dat geen vergelijking met zijn kandidatuur bevat.

1.4. Het directiecomité onderzoekt de bezwaarschriften in zijn vergaderingen van 4 en 11 juni 2004. De bespreking van verzoekers bezwaarschrift wordt als volgt genotuleerd :

"De heer AVONTROODT heeft een bezwaarschrift ingediend voor de drie betrekkingen waarvoor hij zich kandidaat heeft gesteld.

Hij maakt een intentieproces en is van mening dat de successievelijke beslissingen die te zijnen opzichte genomen werden politiek gekleurd zijn.

Hij vergelijkt zich ook met de weerhouden kandidaten en is van oordeel dat zijn curriculum vitae niet voldoende onderzocht werd. De vergelijking van de titels en verdiensten is niet afdoende en is subjectief.

Tenslotte vraagt dhr AVONTROODT zich af of de procedure wel regelmatig is bij ontstentenis van een personeelsformatie en een personeelsplan.

Al de leden van het Directiecomité hebben de CV van de kandidaten ontvangen voor de vergadering van 5 maart 2004 zodat zij er ten gepaste tijde kennis hebben kunnen van nemen.

De leden van het Directiecomité zijn de mening toegedaan dat het de taak is van het Comité en niet van de kandidaten om de vergelijking van de titels en verdiensten te maken. Bovendien is deze vergelijking ook gegrond op de presentatie van de kandidaten; presentatie en vergelijking gebeuren tijdens de debatten en worden opgetekend in het geheel van de notulen.

Eens te meer herinnert het Directiecomité eraan dat het feit een functie tijdelijk de facto uit te oefenen geen recht opent op een bevordering wanneer deze functie vacant wordt verklaard. De leeftijd van de kandidaten is evenmin een vergelijkingscriterium.

Wat de regulariteit van de procedure betreft dient benadrukt te worden dat de procedure een voorbereidende handeling is en dat de bevorderingen slechts zullen gebeuren wanneer het personeelsplan door alle instanties zal goedgekeurd zijn, hetgeen binnen afzienbare tijd het geval zal zijn".

De rangschikkingen worden unaniem bevestigd.

1.5. Met een nota van 23 juli 2004 wordt het bevorderingsdossier voorgelegd aan de minister.

Voor elke vacante betrekking worden vijf kandidaten voorgedragen. Voor de betrekking bij de Directie van de Multilaterale en Europese programma's wordt Christian PANNEELS als eerste voorgedragen; verzoeker behoort niet tot de vijf voorgedragen kandidaten.

1.6. Bij koninklijk besluit van 10 augustus 2004 wordt Christian PANNEELS dan bevorderd tot adviseur-generaal.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd :

> "Overwegende dat uit het onderzoek van de titels en verdiensten van de kandidaten en na vergelijking van hun bekwaamheid blijkt dat de heer Christian PANNEELS door zijn rijke ervaring en dossierkennis, zijn grote intellectuele capaciteit, zijn verbale en geschreven communicatievaardigheid, zijn uitstekende beschikbaarheid en zijn leidinggevende en motiverende bekwaamheid volledig beantwoordt aan de gestelde criteria om tot adviseur-generaal benoemd te worden;
>
> Overwegende dat de heer Christian PANNEELS, door zijn perfecte kennis van de werking van de multilaterale instellingen, zijn faculteit om de Belgische standpunten op internationale conferenties te verdedigen en te onderhandelen, de meest geschikte kandidaat werd bevonden en derhalve door het Directiecomité als eerste kandidaat werd voorgedragen voor de betrekking van adviseur-generaal bij de Directie Multilaterale en Europese Programma's van de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking".

Dit is het bestreden besluit.

2. <u>Over de ontvankelijkheid van het tweede voorwerp van de vordering</u>.

Overwegende dat verzoeker ook de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van de impliciete weigering om hem te benoemen tot adviseur-generaal bij D4; dat dergelijke vordering evenwel slechts ontvankelijk is voor zover de bestreden benoeming het voorwerp uitmaakt van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de benoemende overheid; dat, te dezen, op het eerste gezicht niet blijkt en dat verzoeker het ook niet aanvoert dat de bestreden benoeming het voorwerp is van een gebonden bevoegdheid die er zou moeten toe leiden dat de benoeming aan verzoeker en aan hem alleen diende toe te komen; dat de vordering wat dit voorwerp betreft derhalve als niet ontvankelijk moet worden afgewezen;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

3.1. Overwegende dat luidens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1.1. Overwegende dat, wat de eerste voorwaarde betreft, verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van de materiële en van de formele motiveringsplicht, van het gelijkheidsbeginsel en van de hoorplicht; dat hij uiteenzet dat uit het benoemingsbesluit op geen enkele wijze blijkt dat er een afweging is geschied op grond van de titels en de verdiensten van de kandidaten; dat er alleen een positieve motivering wordt gegeven die niet strookt met de realiteit; dat, behoudens de toekenning van een aantal niet gemotiveerde punten, uit de voorbereidende stukken evenmin blijkt waarom Christian PANNEELS diende te worden voorgedragen voor de kwestieuze betrekking; dat de toekenning van de punten arbitrair is en dat dit blijkt uit het feit dat de andere kandidaten die vóór verzoeker worden gerangschikt zelfs geen enkele multilaterale ervaring hebben; dat verder op geen enkele wijze kan worden aangetoond dat zijn titels en verdiensten werden vergeleken met deze van de andere kandidaten en dat bijgevolg op geen enkele objectieve wijze kan worden vastgesteld waarom Christian PANNEELS de voorkeur zou hebben boven de andere kandidaten; dat er ook rekening moet worden gehouden met het feit dat hij nog een beroep hangende heeft tegen de vorige benoeming van Christian PANNEELS in welke procedure er een voor verzoeker gunstig auditoraatsverslag werd opgesteld; dat indien de eerste benoeming van Christian PANNEELS tot adviseur zou vernietigd worden hij geen rechtsgeldig kandidaat kon zijn voor de betrekking van adviseur-generaal; dat ten slotte de hoorplicht werd geschonden omdat er geen enkele reactie is gegeven op zijn vraag om te worden gehoord om verdere toelichting te geven betreffende zijn bezwaarschrift;

3.1.2. Overwegende dat verzoeker in zijn derde middel ook nog aanvoert dat de benoemende overheid de grenzen van de redelijkheid heeft overschreden omdat de ingeroepen motivering niet strookt met de realiteit;

3.1.3. Overwegende dat, in zoverre verzoeker de schending aanvoert van de formele motiveringsplicht, uit wat voorafgaat blijkt dat het bestreden besluit wel degelijk is gemotiveerd; dat het ook volstaat dat de motieven vermelden om welke redenen de keuze is gevallen op de benoemde kandidaat en dat niet hoeft te worden aangegeven waarom er niet voor de andere kandidaten werd gekozen; dat bijgevolg dergelijke vergelijking tussen de kandidaten ook niet wordt opgenomen in het benoemingsbesluit; dat te dezen in het bestreden besluit de redenen waarom de keuze is gegaan naar Christian PANNEELS "zijn perfecte kennis van de werking van de multilaterale instellingen, zijn faculteit om de Belgische standpunten op internationale conferenties te verdedigen en te onderhandelen" zijn; dat verzoeker niet aantoont waarom die motieven niet zouden overeenkomen met de realiteit; dat verzoeker er enkel belang bij heeft aan te voeren dat zijn kandidatuur niet afdoende zou zijn vergeleken met deze van Christian PANNEELS; dat bijgevolg moet worden nagegaan of de vergelijking op een afdoende wijze is geschied; dat bij het tegen elkaar afwegen van de verschillen en gelijkenissen over de titels en verdiensten, de Raad van State zich evenwel niet in de plaats van de directieraad kan stellen; dat hij alleen kan nagaan of de beoordeling en vergelijking niet kennelijk onredelijk is; dat uit de notulen van de directieraad blijkt dat de kandidaten in een eerste fase zijn geëvalueerd volgens drie criteria, met name hun dossierkennis, hun beschikbaarheid zowel in de tijd als naar hun collega's toe en hun aanleg voor leiding geven; dat zij nadien zijn vergeleken in functie van de verschillende betrekkingen; dat uit de bespreking van verzoekers bezwaarschrift door het directiecomité blijkt dat de vergelijking is gesteund op de presentatie van de kandidaten en dat presentatie en vergelijking zijn opgetekend in het geheel van de notulen; dat van verzoeker wordt gezegd dat hij een goede dossierkennis heeft, een grote beschikbaarheid en aanleg voor beheer, dat hij een harde, nauwkeurige en gemotiveerde werker is, maar dat zijn redactiestijl onduidelijk is; dat van Christian PANNEELS wordt gezegd dat hij de "man van de multi" is "met een perfecte kennis van de werking van de internationale instellingen"; dat die eigenschap in relatie staat tot het criterium "dossierkennis"; dat over diens beschikbaarheid niets expliciet wordt gezegd doch dat over zijn capaciteit om leiding te geven er een uiterst lovende appreciatie wordt gegeven; dat ook de intellectuele capaciteiten en de grote communicatiecapaciteit, met constructieve en goed opgestelde rapporten, in het licht worden gesteld; dat daartegenover blijkt dat verzoeker volgens het directiecomité op het gebied van communicatie duidelijk minder scoort dan Christian PANNEELS; dat de vaststelling dat hij "de man van de multi" is, ook niet kennelijk onredelijk of overdreven lijkt aangezien Christian PANNEELS sinds 2003 het dienstdoend hoofd blijkt te zijn van de directie

multilaterale samenwerking zodat hij de te begeven functie reeds uitoefent en dat hij zulks blijkbaar zeer goed doet; dat door de directieraad ook wordt gewezen op het feit dat Christian PANNEELS meegewerkt heeft aan het uitwerken van een leidraad voor multilaterale onderhandelingen; dat verzoeker niet aantoont dat de beoordeling die over hem zelf werd uitgebracht kennelijk onjuist of onredelijk zou zijn noch dat hij meer dan Christian PANNEELS een "man van de multi" zou zijn, terwijl hij ook zijn eigen beoordeling op het vlak van communicatie niet bekritiseert; dat derhalve kan worden besloten dat op het eerste gezicht een afdoende vergelijking is gemaakt tussen de titels en verdiensten van verzoeker en deze van Christian PANNEELS; dat de omstandigheid dat verzoeker nog verwikkeld is in een andere procedure tegen Christian PANNEELS geen verband houdt met verzoekers kritiek op de vergelijking van de titels en verdiensten voor de functie van adviseur-generaal; dat verzoeker ten slotte ook niet op afdoende wijze aantoont dat hij gevraagd heeft om te worden gehoord; dat zijn voorstel in zijn bezwaarschrift om "indien gewenst" getuigenis af te leggen over de ervaring die hij inroept, niet kan doorgaan als een vraag om te worden gehoord; dat het eerste en het derde middel niet ernstig zijn;

3.2.1. Overwegende dat verzoeker in zijn tweede middel de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel; dat hij hierbij uiteenzet dat de motivering van de bestreden beslissing verwijst naar een personeelsplan dat evenwel "op geen enkele wijze tegensprekelijk werd gemaakt, minstens niet werd gepubliceerd"; dat zonder zekerheid over welke betrekkingen al dan niet zijn gereserveerd voor leden van de loopbanen Buitenlandse dienst enerzijds, en voor leden van de loopbanen Hoofdbestuur anderzijds, er een reëel gevaar bestaat voor willekeur en politieke benoemingen; dat ook de assessmentsprocedure, die voorzien is door de "Copernicushervorming", niet werd gevolgd voor de toewijzing van de kwestieuze betrekking;

3.2.2. Overwegende dat, omdat een personeelsplan niet is bekend-gemaakt, dit niet automatisch tot gevolg heeft dat een beslissing die steunt op dergelijk plan, op een onzorgvuldige wijze zou zijn tot stand gekomen; dat verzoeker in dat verband ook niet aanvoert dat de beslissing tot stand is gekomen in strijd met het personeelsplan; dat derhalve niet ingezien wordt waarin de aangeklaagde onzorg-vuldigheid zou berusten; dat voorts niet blijkt dat de functie van adviseur-generaal bij de Directie Multilaterale en Europese programma's een mandaatfunctie is; dat in die omstandigheden de vraag rijst of de verwerende partij verplicht was de assessmentsprocedure te volgen om die betrekking toe te wijzen aangezien de

assessementsprocedure is uitgewerkt in de reglementering voor de toewijzing van mandaatfuncties; dat ook het tweede middel niet ernstig is;

3.3. Overwegende dat aldus niet is voldaan aan een van de voorwaarden van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat die vaststelling volstaat om verzoekers vordering af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf april 2000 en vijf, door :

de HH.	L. HELLIN,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

W. GEURTS. **L. HELLIN.**