

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 91.992 van 8 januari 2001
in de zaak A. 94.208/IX-2482.**

In zake : Baudewijn MEEUS,
wonende te LEUVEN,
Louis Melsensstraat 16

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
minister van Sociale Zaken.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Baudewijn MEEUS, sociaal inspecteur bij de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, op 2 augustus 2000 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 23 mei 2000 waarbij Etienne VERBEKEN bij wijze van graadverandering wordt benoemd tot de graad van sociaal inspecteur-directeur bij de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV) en van de erin vervatte weigering om hem bij wege van graadbevordering tot die graad te benoemen;

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

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 27 oktober 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 december 2000;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker, en van advocaat B. VAN HYFTE, die 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;

1. Over de gegevens van de zaak.

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

1.1. Bij arrest nr. 72.308 van 9 maart 1998 verkrijgt verzoeker de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 18 mei 1990 houdende benoeming van Etienne VERBEKEN tot hoofdinspecteur-directeur van de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV op grond van het motief dat de keuze van benoemingswijze door de minister van Sociale Zaken had dienen te worden gedaan en niet door de Algemene Raad van het RIZIV handelend binnen het raam van zijn algemene beheersbevoegdheid, of door de administrateur-generaal van het RIZIV.

1.2. Door het koninklijk besluit van 8 november 1998 betreffende de hiërarchische indeling van de bijzondere graden waarvan de ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering titularis kunnen zijn, het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering en het koninklijk besluit van 8 november 1998 tot vaststelling van de diverse geldelijke bepalingen toepasselijk op de bijzondere graden bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, wordt de gradenstructuur van de bijzondere graden van het RIZIV hervormd, meer bepaald wordt de graad van hoofdinspecteur-directeur afgeschaft en vervangen door de graad van sociaal inspecteur-directeur.

Artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering bepaalt dat in afwijking van artikel 19, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, de ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, titularis van de geschrapte graad van directeur bij de Dienst voor administratieve controle, eveneens benoemd kunnen worden tot de graad van sociaal inspecteur-directeur.

Artikel 14, § 2, van voornoemd koninklijk besluit van 8 november 1998 bepaalt dat in dat geval de benoeming geschiedt volgens de regels van de verandering in graad.

1.3. In de loop van 1999 wordt een nieuwe bevorderingsprocedure opgestart voor de betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij de Dienst voor administratieve controle. De beslissing over de wijze waarop

de betrekking moet worden toegekend wordt genomen door de minister van Sociale Zaken die op 3 juni 1999 beslist dat de betrekking zal worden begeven bij wege van graadverandering.

1.4. Met een bericht nr. 1999/40 van 16 juni 1999 wordt aan het personeel meegedeeld dat een betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij de Dienst voor administratieve controle vacant is en dat die betrekking ingevolge de voornoemde beslissing van de minister van Sociale zaken van 6 juni 1999 moet worden toegekend, bij wege van verandering van graad, aan de adviseurs voorheen titularis van de geschrapte graad van directeur bij de Dienst voor administratieve controle van de Nederlandse taalrol die ten minste zes maanden graad-anciënniteit hebben.

1.5. Etienne VERBEKEN is de enige kandidaat.

Met een nota van 6 september 1999 aan het comité van de Dienst voor administratieve controle legt de administratie het benoemingsdossier voor aan het Comité teneinde overeenkomstig artikel 185, § 2, 2° van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wetten betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een advies uit te brengen aan de Koning over de kandidaat.

1.6. In zijn vergadering van 28 september 1999 geeft het voornoemd Comité eenparig een zeer gunstig advies over de kandidaat VERBEKEN.

1.7 Met een bericht nr. 1999/64 van 12 oktober 1999 deelt de administrateur-generaal aan het personeel mee dat alleen Etienne VERBEKEN heeft gekandideerd en dat het Comité van de Dienst voor administratieve controle besloten heeft hem voor te dragen voor benoeming. Hij wijst er op dat zij die zich benadeeld

achten binnen de tien dagen bezwaar kunnen indienen tegen het voorstel.

1.8. Op 18 oktober 1999 dient verzoeker een bezwaarschrift in. Hij stelt zich de vraag waarom de sociaal inspecteurs van de dienst niet werden uitgenodigd om hun kandidatuur te stellen nu overeenkomstig artikel 19, §§1 en 2, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen alleen de titularissen van de graad van sociaal inspecteur kunnen worden bevorderd tot sociaal inspecteur-directeur en deze laatste benoeming wordt toegekend bij wijze van bevordering door verhoging in graad. Hij merkt ook op dat er in de onderhavige bevorderingsprocedure werd afgestapt van de criteria die bij een voorgaande procedure werden gehanteerd.

Op 25 november 1999 deelt de administrateur-generaal aan verzoeker mee dat zijn bezwaarschrift werd doorgestuurd naar de minister van Sociale Zaken om bij het bevorderingsdossier te worden gevoegd.

1.9. Bij koninklijk besluit van 23 mei 2000 wordt Etienne VERBEKEN bij wege van graadverandering benoemd tot sociaal inspecteur-directeur bij de Dienst voor administratieve controle.

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering.

Overwegende dat in de mate dat verzoeker ook de schorsing vordert van de in het benoemingsbesluit van 23 mei 2000 vervatte weigering om hem bij wege van graadbevordering tot de graad van sociaal inspecteur-directeur te benoemen, die vordering niet kan ontvangen worden, dat immers de schorsing van een weigering tot benoeming slechts zinvol is indien er een recht op benoeming is in hoofde van verzoeker, dat de door

verzoeker bestreden benoeming een benoeming naar keuze is en verzoeker derhalve dan ook geen recht op die benoeming kan laten gelden;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

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 verzoeker met betrekking tot de eerste voorwaarde in zijn vierde en elfde middel aanvoert dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering, waarop de bestreden benoeming steunt, onwettig is wat dan ook de onwettigheid van de benoeming meebrengt; dat hij hierbij uiteenzet dat die onwettigheid steunt op een strijdigheid met het beginsel van de gescheiden loopbaan voor de sociaal inspecteurs dat werd ingevoerd door het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende de vereenvoudiging van de loopbaan voor de niveaus 1 en 2+, omdat volgens dit beginsel de bevordering tot sociaal inspecteur-directeur exclusief voorbehouden werd aan de sociaal inspecteurs, dat voornoemd artikel 14 alleen regelmatig tot stand kon komen mits naleving van de bepalingen van de artikelen 6, § 1, derde lid, en 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, omdat de directieraad er advies had moeten over geven en het koninklijk besluit

in ministerraad had moeten overlegd worden vermits het een wijziging aan het personeelsstatuut inhoudt, dat het genoemde artikel 14 geen overgangsmaatregel is omdat het niet tot doel heeft het nadelig effect van nieuwe voorschriften op bestaande toestanden weg te nemen en dat het ook niet onderworpen werd aan het advies van het algemeen beheerscomité;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop in essentie antwoordt dat die middelen niet gericht zijn tegen het bestreden besluit maar tegen het voornoemde koninklijk besluit van 8 november 1998 hetwelk verzoeker niet als voorwerp van zijn verzoekschrift heeft aangeduid; dat voorts het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende de vereenvoudiging van de loopbaan voor de niveaus 1 en 2+ zelf bepaalt dat afwijkingen voor ieder bestuur afzonderlijk met een koninklijk besluit moeten worden geregeld en dat dit voor het RIZIV gebeurde bij het meergenoemde koninklijk besluit van 8 november 1998; dat artikel 14 niet geacht kan worden een bepaling toe te voegen aan het statuut van het RIZIV-personeel en dat bijgevolg de formaliteiten van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet moesten worden nageleefd en dat verzoeker nalaat aan te duiden welke bepaling zou zijn geschonden door het feit dat artikel 14 ten onrechte bij de overgangsbepalingen zou zijn opgenomen; dat zij tenslotte geen commentaar levert bij de opmerking van verzoeker dat artikel 14 niet onderworpen werd aan het advies van het algemeen beheerscomité;

3.1.3. Overwegende dat verzoeker vermag de onwettigheid aan te voeren van een reglementaire bepaling waarop een benoeming steunt om de vernietiging of schorsing te vorderen van dat individueel benoemingsbesluit;

3.1.4. Overwegende dat uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat artikel 14 niet aan het advies van het algemeen beheerscomité werd voorgelegd; dat dergelijk advies nochtans uitdrukkelijk voorgeschreven is door artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, luidens hetwelk, behoudens in spoedeisende gevallen, de minister van Tewerkstelling en Arbeid of de minister van Sociale Voorzorg elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit (...) betreffende het personeelskader en de structuur van de instelling aan het advies onderwerpt, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité en dat indien de minister de dringendheid inroept hij de voorzitter van het beheerscomité hiervan op de hoogte moet brengen; dat te dezen ook niet blijkt dat er hoogdringendheid is gemeld aan de voorzitter van het beheerscomité; dat bij gebreke van dit substantiële adviesvereiste artikel 14 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering op een onwettige wijze lijkt tot stand gekomen te zijn en het derhalve overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten; dat de toegang tot de graad van sociaal inspecteur-directeur in die omstandigheden bijgevolg alleen wordt vastgesteld door artikel 19 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen luidens hetwelk alleen de titularissen van de graad van sociaal inspecteur toegang hebben tot de graad van sociaal inspecteur-directeur; dat die middelen in die mate ernstig zijn;

3.2.1. Overwegende dat verzoeker in zijn twaalfde middel de schending aanvoert van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doordat het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering niet afdoende motiveert waarom het niet voor advies werd voorgelegd aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, dat hij van oordeel is dat de verwijzing naar de "continuïteit van de dienst" niet meer dan een cliché is;

3.2.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat "prima facie wel degelijk voldaan werd aan de verplichting tot het met redenen omkleden van de hoogdringendheid waarmee het besluit genomen werd zonder voorafgaand advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State";

3.2.3. Overwegende dat de hoogdringendheid van het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering dat niet voor advies voorgelegd is aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat zonder verwijl de bepalingen inzake vereenvoudiging van de loopbaan en de bevordering door verhoging in weddeschaal voorzien voor de aan de ministeries gemene graden ook dienen te worden toegepast op de loopbanen voor de bijzondere graden bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering teneinde de continuïteit van de dienst te verzekeren";

dat artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat "buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid" de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten aan het met redenen omkleed advies van de Afdeling Wetgeving moet

worden onderworpen; dat alhoewel het aan de Raad van State niet toekomt om in de plaats van de bevoegde overheid te oordelen over het al dan niet hoogdringend zijn van een ontworpen reglementair besluit, hij niettemin moet nagaan of een bijzondere motivering werd verstrekt ter verantwoording van de ingeroepen hoogdringendheid, en of die voldoende ernstig, expliciet, exact en pertinent is; dat te dezen de loutere verwijzing naar "de continuïteit van de dienst" niet volstaat om de hoogdringendheid te motiveren, dat immers de redenen niet worden aangegeven waarom de continuïteit van de dienst in gevaar was terwijl het op het eerste zicht niet vanzelfsprekend is dat de continuïteit van de dienst in gevaar zou komen door het feit dat eerst nog het advies van de Raad van State, dat op grond van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op korte termijn kan worden gevraagd, zou worden gevraagd aangezien zolang de nieuwe regels niet van toepassing zijn de oude regels blijven gelden; dat het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering bijgevolg lijkt tot stand te zijn gekomen met miskenning van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en derhalve in die omstandigheden overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten moet worden; dat ook dit middel ernstig is;

4.1. Overwegende dat met betrekking tot de tweede voorwaarde verzoeker als eerste nadeel stelt dat het duidelijk de bedoeling is geweest om hem de "mogelijkheid tot solliciteren te ontnemen", "dat de benoemingspolitiek rechtstreeks tegen (hem is) gericht en derhalve als een morele blaam dient beschouwd te worden"; dat er volgens verzoeker ook een ernstig moreel nadeel is omdat de verwerende partij "een onwettige ingreep" heeft gedaan "om de benoemde te kunnen handhaven" en dat in

het kleine korps van de inspecteurs bij de Dienst voor administratieve controle verzoeker moet werken onder de directe leiding en gezag van Etienne VERBEKEN en dat het indienen van beroepen bij de Raad van State de spanning in de dienst alleen maar groter en het nadeel dus erger maakt; dat hij als tweede nadeel stelt dat hij door de bestreden benoeming geen ervaring zal kunnen opdoen in de betrekking van sociaal inspecteur-directeur terwijl de benoemde dat wel kan en die ervaring, ook al beveelt de Raad van State dat er daarmee geen rekening mag worden gehouden, de facto toch in het voordeel van de benoemde speelt; dat hij als derde nadeel stelt dat door de bestreden benoeming Etienne VERBEKEN opnieuw zijn hiërarchische chef is geworden wat het hem makkelijker zal maken zijn "hetze" tegen verzoeker verder te zetten, dat hij hierbij verwijst naar de omstandigheid dat hij slechts de evaluatie "goed" heeft gekregen terwijl hij voorheen als "zeer goed" was beoordeeld en naar de wijze waarop er door Etienne VERBEKEN wordt gereageerd op zijn werk en voorstellen; dat tenslotte gezien de ernst van de middelen hij niet de tenuitvoerlegging van de bestreden benoeming moet ondergaan in afwachting van een welhaast onvermijdelijke vernietiging;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat een moreel nadeel in principe wordt hersteld door de morele genoegdoening die een vernietiging aan de verzoeker zou verschaffen; dat het morele nadeel dat volgt uit niet ingeloste verwachtingen niet weggenomen of verminderd wordt door de schorsing van de benoeming van een ander kandidaat en dat in casu een eventuele schorsing van de benoeming van Etienne VERBEKEN niet van aard zal zijn de gevoelens van ontgoocheling en wrok van verzoeker tegenover Etienne VERBEKEN en het RIZIV weg te nemen; dat met betrekking tot het nadeel voortvloeiende uit het niet kunnen opdoen van ervaring de Raad van State reeds oordeelde dat er

met die ervaring geen rekening kan worden gehouden en dat indien dat toch zou gebeuren dan op basis daarvan de vernietiging van die benoeming kan worden gevorderd om alzo dat nadeel te ondervangen; dat verzoeker, steeds volgens de verwerende partij, geen nieuwe bijkomende elementen aanvoert die geloofwaardig maken dat na de vernietiging van het bestreden benoemingsbesluit wel met de opgedane ervaring rekening zal worden gehouden; dat het feit van ondergeschikte te worden van de benoemde slechts als een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel zou kunnen worden aanzien indien er bijzondere omstandigheden zijn zoals het feit dat de benoemde vroeger de ondergeschikte van verzoeker was, wat in casu het geval niet is, terwijl de benoemde ook voor de bestreden benoeming reeds verzoekers meerdere was; dat verder volgens de verwerende partij verzoeker niet afdoende aantoonst dat de benoemde aan de basis zou liggen van de "hetze" waarvan verzoeker beweert het slachtoffer te zijn en dat hij ook niet aantoonst dat de benoemde niet zou voldoen aan de managementkwaliteiten voor de functie van sociaal inspecteur-directeur noch dat deze verantwoordelijk zou zijn voor het disfunctioneren van de Dienst voor administratieve controle en dat gesteld dat er al een disfunctioneren zou zijn verzoeker evenmin bewijst dat hij daar in het bijzonder nadeel van ondervindt;

4.3. Overwegende dat het moreel nadeel dat door verzoeker wordt ingeroepen door hem gegrond wordt op het feit dat de overheid heeft gepoogd door een onwettige ingreep de op zijn verzoek vernietigde benoeming van Etienne VERBEKEN toch te handhaven en dat ingevolge de indiening door zijn toedoen van verzoekschriften bij de Raad van State de spanning tussen hem en Etienne VERBEKEN nog groter is geworden en nog moeilijker te herstellen is dan bij de vorige benoeming; dat verzoekers uitleg als plausibel voorkomt wanneer hij

stelt dat het moreel nadeel om te moeten werken onder de directe leiding en het gezag van Etienne VERBEKEN wiens benoeming vernietigd werd en die opnieuw op onregelmatige wijze lijkt benoemd te zijn en derhalve verzoeker zelf een kans ziet teloorgaan op een benoeming; dat hij immers niet moet dulden dat die voor hem ongunstige toestand blijft bestaan totdat een later tussen te komen annulatiearrest hem eventueel in het gelijk stelt; dat deze vaststellingen volstaan om te besluiten dat ook aan de tweede voorwaarde van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten van de Raad van State is voldaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 23 mei 2000 waarbij Etienne VERBEKEN bij wijze van graadverandering wordt benoemd tot de graad van sociaal inspecteur-directeur bij de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op acht januari 2000 en een, door :

de H. L. HELLIN, staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr. V. WAUTERS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

L. HELLIN.