

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 172.689 van 25 juni 2007
in de zaak A. 67.856/IX-463.**

In zake : John VAN DAMME,
wonende te AALTER,
Stationsstraat 214

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DETRY
kantoor houdende te 1050 Brussel
de Praeterestraat 25.

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

Gezien het verzoekschrift dat John VAN DAMME op 27 februari 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1995, en subsidiair van de artikelen 21, 22, 25, 26, 67, 2/ en 3/, en 68, 4/, van dit besluit;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN ;

Gelet op de beschikking van 8 oktober 1997 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 14 mei 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 juni 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DAMMENS, die loco advocaat M. DETRY verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

Over de gegevens van de zaak

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

1.1. Verzoeker is informaticus bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

1.2. Vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, was de graad van informaticus de aanvangsgraad van een vlakke loopbaan met de graden van informaticus (rang 12) en informaticus-deskundige (rang 13).

1.3. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 november 1991 betreffende het administratief en geldelijk statuut van het informaticapersoneel van de rijksbesturen bepaalde desbetreffend :

“§ 1. Alleen de rijksambtenaren, bekleed met de graad van informaticus, kunnen bevorderd worden tot de graad van informaticus-deskundige. Deze graad wordt hun verleend volgens de regelen van de vlakke loopbaan.

§ 2. Alleen de rijksambtenaren, bekleed met de graad van informaticus-deskundige, kunnen bevorderd worden tot de graad van informaticus-directeur; deze bevordering wordt hun verleend conform de regelen van de bevordering door verhoging in graad.”

1.4. Door het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+ wordt het aantal rangen en graden verminderd.

Tevens worden verscheidene graden samengevoegd onder één enkele benaming. De vlakke loopbaan met de graden van informaticus en informaticus-deskundige wordt afgeschaft.

De desbetreffende bepalingen luiden als volgt :

“Art. 21. Artikel 5 van (het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de rijksbesturen kunnen titularis zijn), gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 maart 1993 en 14 september 1994, wordt vervangen door de volgende bepaling :

‘Art. 5. Niveau 1 omvat vijf rangen, genummerd als volgt : 10, 13, 15, 16 en 17; (...).’

Art. 22. § 1. In de tabel gevoegd bij het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de rijksbesturen kunnen titularis zijn, worden volgende graden ingevoegd onder het opschrift ‘I. Alfabetische rangschikking van de Nederlandse benamingen, Afdeling A. Administratief personeel” en onder het opschrift “II. Alfabetische rangschikking van de Franse benamingen, Afdeling A. Administratief personeel’:

(...)

- in rang 10 :

(...)

informaticus

(...)

- in rang 13 :

(...)

informaticus-directeur

(...)

§ 2. In dezelfde tabel en onder dezelfde opschriften worden de vermeldingen van de volgende graden ingevoegd onder de rubriek ‘geschrapte graden’:

(...)

- in rang 14:

(...)

Informaticus-directeur

- in rang 13 :

(...)

Informaticus-deskundige

(...)

- in rang 12 :

Informaticus

(...)

(...).

Art. 25. De artikelen 14 tot 18 van (het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen) worden opgeheven.

Art. 26. Titel III van hetzelfde besluit, opgeheven bij het koninklijk besluit van 24 oktober 1967, voortaan bestaande uit de artikelen 14 tot 20, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

‘Titel III - Loopbaan van sommige rijksambtenaren die in niveau 1 zijn ingedeeld :

Artikel 14. § 1. De volgende graden worden opgericht:

- in rang 10 :

(...)

informaticus

(...)

- in rang 13 :

(...)

informaticus-directeur

(...)

(...).

§ 2. De volgende graden worden geschrapt :

- in rang 12 :

Informaticus

(...)

- in rang 13 :

(...)

Informaticus-deskundige

(...)

(...)

- in rang 14 :

(...)

Informaticus-directeur

(...).

Artikel 19. § 1. Alleen de rijksambtenaren die titularis zijn van één van de graden die hieronder opgenomen zijn in de linkerkolom en ingedeeld in rang 10, kunnen bevorderd worden tot de graad die naast de hunne staat en die in rang 13 wordt opgericht :

(...)

informaticus

informaticus-directeur

§ 2. De in dit artikel bedoelde bevorderingen worden toegekend volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad.

Artikel 20. § 1. De ambtenaren die titularis zijn van één van de afgeschafte graden uit artikel 14, § 2, en die hierna opgenomen zijn in de linkerkolom, worden ambtshalve benoemd in één van de graden, die in artikel 14, § 1, zijn opgericht en die in de rechterkolom voorkomt :

(...)

Informaticus

informaticus

(...)

Art. 67. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van :

(...)

2/ de artikelen (...) 26 (...) die uitwerking hebben met ingang van 1 juni 1994;

3/ de artikelen (...) 22 (...) die uitwerking hebben (...) op 1 juni 1994 voor het er bedoelde personeel dat tot niveau 1 behoort;

(...).

Art. 68. Opgeheven worden:

(...)

4/ het koninklijk besluit van 12 november 1991 betreffende het administratief en geldelijk statuut van het informaticapersoneel van de rijksbesturen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 maart 1993, 12 november 1993, 14 september 1994 en 17 maart 1995;

(...)"

Over de ontvankelijkheid van het beroep

2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord terecht opwerpt dat de door verzoeker aangevoerde middelen enkel gericht zijn tegen de artikelen 21, 22, 25, 26, 67, 2/ en 3/, en 68, 4/, van het bestreden koninklijk besluit; dat het beroep bijgevolg enkel ontvankelijk is in zover het op deze artikelen betrekking heeft;

3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord vraagt dat het voorwerp van het beroep zou worden uitgebreid tot het koninklijk besluit van 3 juni 1996 houdende wijziging van diverse verordeningsbepalingen toepasselijk op de rijksambtenaren, “inzonderheid tot de bepalingen die de artikelen 21, 22, 25, 26, 67, 2/ en 3/, en 68, 4/, van het koninklijk besluit van 10 april 1995 wijzigen”; dat met betrekking tot deze artikelen het koninklijk besluit van 3 juni 1996 de volgende wijzigende bepaling bevat :

“Art. 8. Artikel 67 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+ wordt vervangen door de volgende bepaling: ‘Artikel 67. Wat de niveaus 1 en 2+ betreft treedt dit besluit in werking op de dag van inwerkingtreding van de personeelsformatie van het betrokken ministerie of van de betrokken instelling van openbaar nut die de nieuwe loopbaan integreert welke met deze twee niveaus verbonden zijn, en uiterlijk 1 juni 1997. (...)’”;

Overwegende dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 3 juni 1996 voorziet in de vervanging van het door verzoeker in zijn tweede middel bestreden artikel 67 van het koninklijk besluit van 10 april 1995; dat de in dat middel aangevoerde grief niet betrokken kan worden op het nieuwe artikel 67; dat het voorwerp van het beroep derhalve niet tot het nieuwe artikel 67 kan worden uitgebreid;

Over de gegrondheid van het beroep

4.1. Overwegende dat verzoeker een eerste middel inroept, afgeleid uit de schending van “het principe van de onaantastbare kracht van de individuele akten”; dat hij in essentie aanvoert dat hij, krachtens artikel 65 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 november 1991 betreffende het administratief en

geldelijk statuut van het informaticapersoneel van de rijksbesturen, een vlakke loopbaan genoot waardoor hij de rang 13 verkreeg na negen jaar graadanciënniteit in de graad van informaticus in rang 12; dat de verwerende partij, door de graden te wijzigen, rang 12 af te schaffen, de vlakke loopbaan van de informatici op te heffen en de informatici te onderwerpen aan de klassieke regels inzake bevordering, duidelijk aan de voor informatici vastgelegde regels betreffende de loopbaan heeft geraakt en, inzonderheid voor de verzoeker, aan een essentieel en fundamenteel element van zijn toestand; dat de verzoeker immers, indien hij in dienst zou blijven, zeker was na negen jaar anciënniteit tot de graad van informaticus-deskundige (rang 13) te worden bevorderd; dat de oprichting en de afschaffing van sommige graden enerzijds en de opheffing van de vlakke loopbaan anderzijds de juridische en persoonlijke toestand van verzoeker aanzienlijk gewijzigd hebben; dat de tegenpartij, onder het mom van de wijziging en opheffing van reglementaire akten, de juridische, persoonlijke en zekere toestand van verzoeker wijzigt; dat door de vlakke loopbaan van verzoeker af te schaffen en hem terug te zetten in rang 10, de tegenpartij inbreuk maakt op de persoonlijke toestand van verzoeker, die bij het vergelijkend examen werd vastgelegd en bevestigd werd bij het besluit waarbij hem de vlakke loopbaan werd toegekend;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de rang van een ambtenaar eenzijdig bepaald wordt door de overheid en volgens de noden van de dienst gewijzigd kan worden, zonder dat de ambtenaar een recht kan doen gelden op het behoud van zijn statuut en de voordelen die dit hem verschaft; dat de overheid die een openbare dienst heeft opgericht, te allen tijde in het algemeen belang de regels in verband met de organisatie ervan moet kunnen wijzigen;

4.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert dat het stelsel van de vlakke loopbaan een bijzondere regeling vormt die voor de betrokken ambtenaren een toestand creëert die als verworven en onaantastbaar moet worden beschouwd, doordat betrekkingen in het kader van de vlakke loopbaan gespecialiseerde betrekkingen zijn waarvan de titularissen geacht worden niet in aanmerking te komen voor hogere betrekkingen, zodat zij geen normale loopbaan kunnen verwachten en in hun oorspronkelijke graad vastzitten; dat de overheid met het invoeren van de vlakke loopbaan de betrokkenen een behoorlijke loopbaan heeft willen waarborgen, met automatische bevorderingen na een bepaald aantal jaren dienst zonder dat een betrekking vacant moet zijn en zonder dat zij zich daarvoor kandidaat moeten stellen, waardoor de motivatie van deze

personeelsleden in beperkte mate veilig gesteld wordt, ook al blijft hun vlakke loopbaan steeds beperkt tot een bepaalde graad van de hiërarchie en ook al liggen de hogere graden, tenminste tijdens de duur van de vlakke loopbaan, buiten hun bereik; dat de vlakke loopbaan dus niet zomaar een gunst is waarvan het personeelslid kan genieten indien de overheid welwillend is en die de overheid naar eigen goeddunken kan afschaffen, maar een echte voorwaarde van de verbintenis tussen de overheid en het personeelslid bij de benoeming van de betrokkene: de overheid heeft het personeelslid in dienst genomen, waarbij hem, op basis van een van kracht zijnde tekst, een behoorlijke, zij het beperkte loopbaan werd verzekerd, en het personeelslid heeft deze voorwaarden met volledige kennis van zaken en met het volste vertrouwen aanvaard; dat gelet op het bijzonder karakter van de vlakke loopbaan met haar gewaarborgde automatische doch beperkte bevorderingen, de overheid geoordeeld heeft dat de betrokkenen niet in aanmerking komen voor andere hogere bevorderingen en dus uitgesloten zijn van de normale bevorderingen door verhoging in graad, hetgeen zelfs bij gebrek aan enige tekst volkomen normaal lijkt en bewijst dat men hier met een bijzondere regeling te maken heeft; dat hieruit blijkt dat het personeelslid zich door zijn benoeming in een vlakke loopbaan in een bijzondere en eigen toestand bevindt, die voortvloeit uit de verbintenis tussen twee partijen; dat deze wederzijdse verbintenis bij de benoeming in de vlakke loopbaan een rechtstoestand heeft doen ontstaan, die de overheid niet kan miskennen zonder machtsoverschrijding te begaan; dat de verantwoordelijke overheid vanzelfsprekend de vlakke loopbaan voor de toekomst kan afschaffen, maar dat een nieuwe reglementering zonder het systeem van vlakke loopbaan in elk geval beperkt moet blijven tot de toekomstige benoemingen en rekening moet houden met de vroegere verbintenis die werd aangegaan ten aanzien van de personeelsleden die werden benoemd in het systeem van de vlakke loopbaan; dat deze personeelsleden een overgangsmaatregel moeten kunnen genieten, waarbij hun verworven toestand veilig wordt gesteld;

Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie hieraan toevoegt dat het feit dat hij een gewaarborgde geldelijke loopbaan kan genieten, geenszins overeenstemt met de vorige toestand die hem toegang verleende tot rang 13 en hem dus de mogelijkheid gaf om de graad van ambtenaar-generaal te verkrijgen;

4.4. Overwegende dat de rechten en verplichtingen van statutaire personeelsleden door de overheid eenzijdig en bij algemene maatregel vastgesteld worden en althans voor de toekomst en in het belang van de dienst, op dezelfde wijze kunnen worden gewijzigd; dat behoudens andersluidende bepalingen, de personeelsleden geen recht hebben op het behoud van de hun door het statuut toegekende voordelen; dat de regelen betreffende het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden derhalve voor de toekomst steeds, zelfs in voor de personeelsleden ongunstige zin, gewijzigd kunnen worden;

Overwegende dat de loopbaan van de informaticus vóór de inwerkingtreding van het bestreden koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, als volgt verliep: rang 12 - informaticus - weddeschaal 12/1 (1.018.767 - 1.514.767) en na vijf jaar graadanciënniteit weddeschaal 12/2 (1.259.187 - 1.766.758), rang 13 - informaticus-deskundige (bevordering in vlakke loopbaan) - weddeschaal 13/3 (1.357.137 - 1.944.856), rang 14 - informaticus-directeur (bevordering volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad) - weddeschaal R 14 (1.493.670 - 2.081.389); dat ten gevolge van het bestreden koninklijk besluit van 10 april 1995, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 4 oktober 1996 houdende wijziging van diverse verordeningsbepalingen toepasselijk op de rijksambtenaren, de loopbaan thans als volgt verloopt: rang 10 - informaticus - weddeschaal 10 C (1.018.768 - 1.514.768), mits vijf jaar graadanciënniteit weddeschaal 10 F (1.259.187 - 1.766.758) en mits negen jaar graadanciënniteit weddeschaal 10 G (1.357.137 - 1.944.856), rang 13 - informaticus-directeur (bevordering volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad) - weddeschaal 13 F (1.493.670 - 2.081.389); dat aan verzoeker die voorheen de graad van informaticus (rang 12) had, ten gevolge van het bestreden besluit de graad van informaticus (rang 10) is toegekend, met behoud van een identieke weddeschaal;

Overwegende dat deze graadverandering alsmede de afschaffing van de bevordering in vlakke loopbaan van de graad van informaticus naar de graad van informaticus-deskundige past in een geheel van maatregelen tot vereenvoudiging van de loopbanen, waarbij het aantal rangen en graden verminderd wordt en verscheidene graden onder één enkele benaming worden samengevoegd; dat er daarbij over gewaakt werd dat op het geldelijk vlak de vlakke loopbaan in de graad van informaticus behouden blijft;

Overwegende dat de overheid die bij algemene maatregel een vlakke loopbaan heeft ingesteld, voor de toekomst tot de afschaffing van die loopbaan kan overgaan; dat anders dan de verzoeker stelt, er voor de overheid geen verplichting bestaat om de vlakke loopbaan bij wijze van overgangsmaatregel in stand te houden ten voordele van de personeelsleden die eerder in die loopbaan benoemd werden; dat het middel, zoals door de verzoeker uiteengezet, faalt naar recht;

5.1. Overwegende dat verzoeker een tweede middel inroept, afgeleid uit de schending van "het principe van niet-retroactiviteit van de administratieve akten"; dat hij aanvoert dat uit artikel 67, 2/ en 3/, van het bestreden koninklijk besluit voortvloeit dat hij met ingang van 1 januari 1994 is teruggezet in de graad van informaticus van rang 10 en met ingang van die datum het voordeel van zijn vlakke loopbaan heeft verloren; dat die terugwerkende kracht op zijn verworven rechten inbreuk maakt;

5.2. Overwegende dat het door verzoeker betwiste artikel 67, dat betrekking heeft op de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 april 1995, is vervangen bij koninklijk besluit van 3 juni 1996 houdende wijziging van diverse verordeningsbepalingen toepasselijk op de rijksambtenaren; dat het nieuwe artikel 67 bepaalt dat, wat de niveaus 1 en 2+ betreft, het koninklijk besluit van 10 april 1995 in werking treedt "op de dag van inwerkingtreding van de personeelsformatie van het betrokken ministerie of van de betrokken instelling van openbaar nut die de nieuwe loopbanen integreert welke met deze twee niveaus verbonden zijn, en uiterlijk op 1 juni 1997"; dat de terugwerkende kracht met andere woorden is vervangen door een werking naar de toekomst toe; dat het middel hierdoor zonder voorwerp is geworden;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 25 juni 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.