

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 175.999 van 22 oktober 2007
in de zaak A. 88.425/IX-2159.**

In zake : Viviane PETRÉ,
wonende te LANDEN,
Kouterstraat 20.

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse
Regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. DANCET,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

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

Gezien het verzoekschrift dat Viviane PETRÉ op 13 december 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de collectieve beslissing van 14 mei 1997 van de departementale directieraad (...) waardoor het voorstel tot loopbaanversnelling van de verzoekster (en 8 andere ambtenaren) voor het evaluatiejaar 1996 niet wordt goedgekeurd”;

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 12 september 2001 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 17 september 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 oktober 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoekster, en van advocaat L. DANCET die 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,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. De verzoekster is van 9 januari 1991 tot 22 oktober 1997 werkzaam bij het directoraat-generaal van de administratie Gezondheidszorg, departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, eerst in de graad van hoofdklerk-typist, daarna, ingevolge de inwerkingtreding van het Vlaams personeelsstatuut, in de graad van hoofdassistent (rang D 2).

In de loop van 1994 neemt de verzoekster deel aan het vergelijkend overgangsexamen voor de bevordering tot de graad van directiesecretaris. Zij slaagt niet voor het bijzonder schriftelijk gedeelte, doch deze beslissing wordt bij arrest nr. 74.390 van 22 juni 1998 op vordering van de verzoekster door de Raad van State vernietigd.

1.2. Intussen wordt aan de verzoekster op basis van haar evaluatie voor het jaar 1995 een loopbaanversnelling toegekend.

Voor het evaluatiejaar 1996 wordt de verzoekster door haar eerste evaluator opnieuw voor een loopbaanversnelling voorgesteld.

Het college van afdelingshoofden van de administratie Gezondheidszorg bespreekt op 28 april 1997 de voorstellen tot loopbaanversnelling. De verzoekster wordt, samen met een aantal andere personeelsleden, opgenomen in de lijst van voor versnelling voor te stellen personen. Met het oog op het voorleggen

van de voorstellen aan de directieraad wordt evenwel beslist om de motivering ervan aan te passen, voornamelijk wat betreft het accentueren van concrete prestaties van de betrokkenen. Op 5 mei 1997 worden de voorstellen tot loopbaanversnelling aan de directieraad meegedeeld. Het voorstel in verband met de verzoekster bevat een motivering die een nadere uitwerking vormt van wat in het evaluatieverslag beschreven is.

In zijn vergadering van 14 mei 1997 onderzoekt de departementale directieraad van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de door de vier administraties ingediende voorstellen. Van de 83 voorstellen worden er 74 goedgekeurd. Voor negen personeelsleden, waaronder de verzoekster, wordt daarentegen beslist om de voorgestelde loopbaanversnelling niet toe te kennen. Wat betreft de verzoekster, steunt die beslissing blijkens de notulen op het feit dat de functioneringsevaluatie niet de nodige elementen aanreikt om een versnelling te verantwoorden.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt dezelfde dag mondeling aan de verzoekster ter kennis gebracht.

1.3. Op 23 oktober 1997 wordt de verzoekster gedetacheerd naar een ministerieel kabinet. Intussen slaagt zij voor het bevorderingsexamen van medewerker (rang C 1). Op 1 augustus 1998 neemt zij haar functie op bij de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer in Leuven.

Op 7 oktober 1998 slaagt de verzoekster voor het mondeling gedeelte van het bevorderingsexamen van directiesecretaris, dat ingevolge voormeld vernietigingsarrest nr. 74.390 van 22 juni 1998 opnieuw was ingericht. Als gevolg hiervan wordt de verzoekster op 23 maart 1999 benoemd tot deskundige (rang B1) in de functie van directiesecretaris bij het directoraat-generaal van de administratie Cultuur, departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1995.

Met een brief van 15 juni 1999 vraagt de verzoekster om, gelet op de terugwerkende kracht waarmee zij tot deskundige is benoemd, de loopbaanversnelling die zij voor het evaluatiejaar 1995 had verkregen met terugwerkende kracht uitwerking te verlenen in haar functionele loopbaan van deskundige. Deze vraag wordt op 6 juli 1999 door de directeur-generaal van de

administratie Ambtenarenzaken afgewezen, op grond dat de verzoekster niet als deskundige is geëvalueerd en niets aantoonde dat haar prestaties ook in die hoedanigheid als “bovenmaats” beoordeeld geweest zouden zijn.

1.4. Met een brief van 29 juli 1999 vraagt de verzoekster haar een afschrift te bezorgen van een aantal bestuursdocumenten, onder meer van de reeds vermelde beslissing van de directieraad waarbij het voorstel tot loopbaanversnelling voor haar prestaties tijdens het evaluatiejaar 1996 wordt afgewezen.

Na enig aandringen wordt op 6 oktober 1999 aan de verzoekster inzage en afschrift van deze laatste beslissing verleend.

Over de ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een eerste exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit de laattijdigheid ervan, op grond dat de verzoekster reeds op 14 mei 1997 kennis kreeg van de bestreden beslissing. De verzoekster kan zich niet beroepen op het feit dat de beslissing haar niet met vermelding van de beroepstermijnen betekend werd, aangezien zij de beroepsmogelijkheid voor de Raad van State kende. Bovendien werd in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 1997 bekendgemaakt dat de lijst van de ambtenaren wier loopbaan versneld werd ter inzage lag en werd dezelfde bekendmaking vermeld in de WVC-Nieuwsbrief 97/2 die onder de personeelsleden van het departement werd verspreid. De verzoekster kan, aldus de verwerende partij, redelijkerwijze niet voorhouden dat zij geen kennis had van de bestreden beslissing en dat het haar niet mogelijk was binnen de termijn van zestig dagen na kennisname een verzoekschrift in te dienen.

2.2. De verzoekster repliceert dat de bestreden beslissing haar op 14 mei 1997 uitsluitend mondeling werd medegedeeld. Pas op 6 oktober 1999 werd haar een afschrift van de beslissing overhandigd. De verzoekster stelt dat in geen enkel bestuursdocument dat haar werd overhandigd het bestaan van de beroepsmogelijkheden, de termijn en de in acht te nemen vormvoorschriften werden vermeld en dit in strijd met artikel 19, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 26 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en dienstorder MVG/CO/KV/96/1. Bovendien voldeed geen enkel

bestuursdocument, dat haar werd overhandigd, als kennisgeving, aangezien daarin geen afdoende motivering voorkwam.

De verzoekster wijst er ook nog op dat de verwerende partij haar wel wijst op het niet respecteren van de termijnen, maar dat de administratieve overheid zelf herhaaldelijk de voorgeschreven termijnen om te antwoorden, zoals voorgeschreven door het decreet van 18 mei 1999, heeft overschreden.

2.3. Luidens artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verjaren de vernietigingsberoepen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis van heeft gehad.

Beslissingen waarbij op individuele wijze een element van de rechtspositie van een persoon wordt bepaald of gewijzigd dienen individueel aan de betrokkene ter kennis te worden gebracht, zelfs bij ontstentenis van een bepaling die een individuele aanzegging voorschrijft. Alleen die individuele kennisgeving doet de beroepstermijn bedoeld in artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ingaan. Het is daarbij zonder belang dat de betrokkene voordien reeds een voldoende kennis had van de bestreden beslissing.

Artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het gold ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing en het indienen van het voorliggende beroep, bepaalt dat de beroepstermijnen alleen een aanvang nemen op voorwaarde dat bij de betekening van de beslissing het bestaan van een beroep bij de Raad van State alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen worden vermeld.

De bestreden beslissing van de departementale directieraad van 14 mei 1997, waarbij aan de verzoekster geen loopbaanversnelling wordt toegekend, is een individuele bestuurshandeling die haar moest worden betekend. De mondelinge kennisgeving van die beslissing op 14 mei 1997 heeft de beroepstermijn bijgevolg niet doen ingaan. In het afschrift van de beslissing dat op 6 oktober 1999 aan de verzoekster werd overhandigd werd geen melding gemaakt van de

beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. De beroepstermijn heeft derhalve ook op dat moment geen aanvang genomen.

De exceptie is ongegrond.

3.1. De verwerende partij werpt een tweede exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het gebrek aan belang in hoofde van de verzoekster. Zij stelt dat een loopbaanversnelling dient te worden beschouwd als “een gunst of een louter facultatieve bevoegdheid van het bestuur” waartegen geen beroep bij de Raad van State mogelijk is, en dat er lastens de verzoekster geen negatieve beslissing werd genomen. Een ambtenaar die zeer uitzonderlijk presteert kan als gunst een loopbaanversnelling krijgen. Dit is echter geen verworvenheid of een subjectief recht waarvoor een “verhaal” kan worden uitgeoefend bij de Raad van State.

3.2. De verzoekster repliceert dat zij wel degelijk een persoonlijk en moreel belang heeft bij het beroep, aangezien haar ten onrechte werd belet een positieve waardering te verkrijgen. De overheid heeft verhinderd dat haar arbeidsprestaties gehonoreerd zouden worden.

3.3.1. Door de bestreden beslissing wordt aan de verzoekster de loopbaanversnelling geweigerd waarvoor door haar eerste evaluator een voorstel was gedaan en waarover door het college van afdelingshoofden een gunstig advies was verleend.

De omstandigheid dat de verzoekster geen “subjectief recht” op een loopbaanversnelling kan doen gelden en dat de loopbaanversnelling “geen verworvenheid” is, sluit uiteraard niet uit dat de verzoekster een rechtstreeks persoonlijk belang heeft bij de vernietiging van een beslissing waarbij haar het voordeel van een loopbaanversnelling wordt geweigerd.

In zoverre is de exceptie ongegrond.

3.3.2. Ambtshalve moet wel opgemerkt worden dat de verzoekster de vernietiging vraagt van “de collectieve beslissing” van 14 mei 1997 waarbij de voorstellen tot loopbaanversnelling van de verzoekster en acht andere ambtenaren voor het evaluatiejaar 1996 niet worden goedgekeurd. Uit het verzoekschrift tot

nietigverklaring blijkt echter dat de verzoekster haar beroep in werkelijkheid beperkt tot de beslissing die te haren opzichte is genomen. Rekening houdend met die beperking, heeft de verzoekster een belang bij haar beroep.

Over de gegrondheid van het beroep

4.1. In een tweede middel voert de verzoekster de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering en van artikel VIII 84 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna: VPS).

De verzoekster laat gelden dat de bestreden beslissing een bestuurshandeling is die uitdrukkelijk gemotiveerd moest worden en dat deze motivering haar schriftelijk moest worden overlegd, wat op geen enkel moment gebeurd is. De mondelinge mededeling van de beslissing volstaat niet. De verzoekster meent dat de vereiste schriftelijke kennisgeving van de beslissingen niet enkel moet gebeuren aan de begunstigten, maar ook aan de niet-begunstigten van de loopbaanversnelling. Samen met de beslissing moet ook de motivering ter kennis worden gebracht. De formele motiveringsplicht impliceert bovendien dat de bevoegde overheid haar beslissing moet vertalen in een gemotiveerde akte, die een vorm moet hebben. Noch de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, noch de ter inzage liggende documenten op de departementale personeelsdienst waren voorzien van een motivering en van de vermelding van een beroepsmogelijkheid en een beroepstermijn.

De verzoekster voert voorts aan dat de procedure van de formele waardering niet correct werd uitgevoerd, noch in het college van afdelingshoofden, noch in de departementale directieraad, en dat de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is. In verband met de procedure voor het college van afdelingshoofden voert de verzoekster aan dat in de notulen van 28 april 1997 geen toetsing is terug te vinden van het voorstel tot loopbaanversnelling van de verzoekster aan de terzake toepasselijke criteria, onder meer een toetsing van de coherentie tussen het evaluatieverslag en het pre-advies. Er is wel een consensus over het voorstel tot loopbaanversnelling, wat erop wijst dat het college van oordeel

was dat aan de criteria voldaan was, en dat met name de bedoelde coherentie er was. In verband met de procedure voor de directieraad stelt de verzoekster onder meer het volgende:

“De departementale directieraad van 14 mei 1997 stelt plotseling in zijn bespreking wel een niet consistent zijn van het evaluatieverslag vast. Verdere uitleg wordt niet gegeven. Is dit een nieuw criterium dat wordt gehanteerd? Of betekent consistentie hetzelfde als coherentie? In dit geval staat deze beslissing van de directieraad volledig in tegenstelling tot het goedgekeurde voorstel van (het college van afdelingshoofden) en dient een omstandige en doorzichtige motivering te worden gegeven. Bovendien is het gebruikte “argument” niet voldoende om als beoordelingselement en deliberatiebasis gebruikt te worden om welbepaalde loopbaanversnellingen “af te voeren”. Nergens immers wordt deze bewering uitgewerkt met elementen die inderdaad aantonen dat er geen consistentie is met het evaluatieverslag. Aldus kan een rechter achteraf niet oordelen of deze argumentatie juist en wettelijk toelaatbaar is.

De beslissing van de directieraad is niet afdoende gemotiveerd.

De beslissing van de directieraad over de voorstellen tot versnelling schendt de motiveringsplicht. In zoverre de versnelling wordt toegekend, kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de motivering van het voorstel wordt overgenomen door de directieraad. Anders is het echter wanneer, zoals in het geval van de verzoekster, de versnelling niet wordt toegekend. Dan dient bijzonder gemotiveerd waarom geen versnelling wordt toegewezen, terwijl het voorstel van (het college van afdelingshoofden) liet verwachten dat dit wel het geval zou zijn. Verzoekster werd bij consensus voorgedragen voor versnelling.”

Volgens de verzoekster zijn de 74 (lees: 83) voorstellen tot loopbaanversnelling door de departementale directieraad “collectief” behandeld, en heeft de directieraad louter “algemene besprekingen” gevoerd en “algemene vaststellingen” gedaan over het loopbaanverloop van de betrokkenen. De motieven voor de beslissing tot weigering van de loopbaanversnelling van de verzoekster zijn vaag en niet ter zake dienend.

4.2. De verwerende partij antwoordt dat, niettegenstaande er hiervoor geen enkele verplichting bestond, de beslissing tot niet-toekenning van een loopbaanversnelling wel degelijk individueel gemotiveerd werd. Bovendien heeft de overheid geen voor de verzoekster nadelige beslissing genomen; er werd louter een gunst niet toegekend. De verwerende partij wijst er vervolgens op dat de verzoekster slecht geplaatst is om de tegenpartij te verwijten dat zij geen formele kennis kreeg van de genomen beslissing daar de verzoekster in haar verzoekschrift zelf stelt dat zij een kopie van de negatieve beslissing heeft ontvangen. Bovendien is het, aldus de verwerende partij, aan de eigen nalatigheid van de verzoekster te wijten dat zij niet eerder kennis kreeg van de genomen beslissing; de verwerende partij heeft steeds open kaart gespeeld door over te gaan tot bekendmaking in het

Belgisch Staatsblad en in de nieuwsbrief die aan alle personeelsleden wordt bezorgd.

In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog, met verwijzing naar het auditorsverslag, dat de beslissing van de departementale directieraad om geen loopbaanversnelling toe te kennen geen individuele bestuurshandeling is, maar louter het niet-toekennen van een gunst inhoudt die wordt verleend voor uitzonderlijke prestaties. De overheid is op generlei wijze verplicht die gunst toe te staan, zodat er geen enkele verplichting bestond tot individuele motivering ten behoeve van de verzoekster. Desalniettemin werd de beslissing wel degelijk gemotiveerd. De verwerende partij verwijst hierbij naar het feit dat de leden volgens de notulen van de vergadering van de directieraad van 14 mei 1997 vaststellen dat het evaluatieverslag voor de verzoekster vrij summier is en afwijkt van de motivering van het college van afdelingshoofden van de administratie cultuur. Hierdoor kon de directieraad terecht vaststellen dat er geen eenduidigheid bestond tussen het evaluatieverslag en het voorstel van het college van afdelingshoofden, waardoor hij ook correct kon beslissen dat er geen gunstmaatregel moest worden toegekend aan de verzoekster. De verwerende partij kan zich ook niet terugvinden in de stelling van de eerste auditeur-afdelingshoofd dat de overheid rekening diende te houden met het evaluatieverslag van 1995. Zij stelt dat een zorgvuldige overheid uitsluitend rekening moet houden met de elementen die voor het desbetreffende jaar van toepassing zijn. Er lagen geen nieuwe argumenten voor die de gunst van een nieuwe loopbaanversnelling verantwoordden. De verwerende partij besluit dat de bestreden beslissing wel degelijk afdoende is gemotiveerd zodat er in hoofde van de verzoekster geen twijfel kan bestaan over de reden waarom de gunst van een loopbaanversnelling haar geen twee maal na elkaar wordt toegestaan.

4.4. De beslissing van de departementale directieraad om aan de verzoekster geen loopbaanversnelling toe te kennen is een van een bestuur uitgaande eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking waardoor rechtsgevolgen ontstaan voor de bestuurde. Anders dan wat de verwerende partij voorhoudt betreft het aldus een individuele bestuurshandeling die overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 en het toen geldende decreet van 23 oktober 1991 uitdrukkelijk gemotiveerd moest worden.

Opdat de vereiste motivering draagkrachtig zou zijn moet de overheid, indien zij afwijkt van een niet-bindend advies, de redenen aangegeven waarom zij oordeelt een afwijkende beslissing te moeten nemen. In een geval als het

voorliggende moet de directieraad, wanneer hij afwijkt van het voorstel van de eerste evaluator en het advies van het college van afdelingshoofden, uiteenzetten waarom hij meent de loopbaanversnelling te moeten weigeren.

De notulen van de vergadering van de directieraad van 14 mei 1997 bevatten in verband met de voorstellen tot loopbaanversnelling de volgende overwegingen:

“Overeenkomstig de beginselen van het VPS vormt de functioneringsevaluatie van een personeelslid de juridische basis van een eventueel voorstel tot versnelling of vertraging. De functioneringsevaluatie dient m.a.w. voldoende elementen te bevatten waarop de respectieve (colleges van afdelingshoofden) hun voorstellen kunnen steunen. Beide documenten moeten uiteraard consistent zijn. De leden van de (departementale directieraad) stellen vast dat in het geval van G.R. de motivering van het (college van afdelingshoofden) van de administratie Cultuur afwijkt van het evaluatieverslag, dat op zich ook vrij summier is.

De leden van de (departementale directieraad) merken op dat dit laatste eveneens geldt voor de evaluatieverslagen van Viviane Petré (en ...). Deze functioneringsevaluaties reiken niet de nodige elementen aan om een versnelling te rechtvaardigen. Dergelijke tekortkoming van het verslag kan niet ondervangen worden aan de hand van een ‘omstandig’ gemotiveerd voorstel”.

De directieraad stelt derhalve in essentie dat het beschrijvend evaluatieverslag van de verzoekster te summier is en niet voldoende elementen bevat om een loopbaanversnelling te verantwoorden.

Er kan inderdaad worden vastgesteld dat het beschrijvend evaluatieverslag van de verzoekster over het jaar 1996 eerder summier is. Dit verslag vermeldt evenwel, wat de resultaatgebieden betreft, het volgende :

“De twaalf resultaatgebieden werden ongewijzigd op een efficiënte, hoogstaande en stijlvolle wijze uitgevoerd. Alle activiteiten kregen de nodige aandacht en werden met grote zorgvuldigheid verricht.

Een bijzondere vermelding past in het resultaatgebied 6 : het algemeen klasement staat op punt en de personeelsdossiers werden geïnformatiseerd en met code gepersonaliseerd”.

Het evaluatieverslag 1996 bevestigt aldus, wat de resultaatgebieden betreft, hetgeen desbetreffend in het evaluatieverslag 1995 werd uiteengezet (“werden ongewijzigd ... uitgevoerd”) en hetgeen alsdan tot een loopbaanversnelling heeft geleid. Het evaluatieverslag 1996 moet dan ook worden gelezen in samenhang met het evaluatieverslag 1995. Het gemotiveerd voorstel van het college van afdelingshoofden, dat een nadere uitwerking bevat van het voorstel

van de eerste evaluator en dat op 5 mei 1997 aan de directieraad is meegedeeld, vermeldt overigens verscheidene elementen die in het evaluatieverslag 1995 uitdrukkelijk zijn beschreven en in het evaluatieverslag 1996 zonder meer worden bevestigd. Het “vrij summier” karakter van het evaluatieverslag 1996 kan te dezen dan ook geen deugdelijke reden vormen om het voorstel tot versnelling van de functionele loopbaan van de verzoekster te verwerpen.

In zoverre is het middel gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de directieraad van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 14 mei 1997 waarbij aan Viviane PETRÉ geen loopbaanversnelling op basis van het evaluatiejaar 1996 wordt toegekend.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 22 oktober 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.