

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.764 van 16 december 2024
in de zaak A. 239.502/IX-10.284**

In zake:

P.N.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Günther L'Heureux, Jorien Van Belle en
Leontien Beernaert
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 22 december 2022 ‘betreffende de bevordering van een wetenschappelijk personeelslid in het War Heritage Institute’, waarbij PV wordt bevorderd door verhoging naar de klasse SW2, met de titel van werkleider bij het War Heritage Institute, met ingang van 1 maart 2022.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Met toepassing van artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de IXe kamer bij beschikking van 14 oktober 2024 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 2 december 2024.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is sinds 2005 werkzaam bij het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis (Legermuseum), thans onderdeel van het *War Heritage Institute* (WHI). Bij koninklijk besluit van 20 juni 2012 wordt hij bevestigd en benoemd tot wetenschappelijk personeelslid bij het Legermuseum. Het betreft een benoeming als assistent in de klasse SW1, activiteitengroep I (wetenschappelijk onderzoek en experimentele ontwikkeling). Sinds 2014 leidt hij het documentatiecentrum.

PV is sinds 1 juni 2008 werkzaam in het *War Heritage Institute*. Tot 31 mei 2010 in de functie van assistent-stagiair (klasse SW1 – activiteitengroep II, wetenschappelijke dienstverlening) als expert negentiende eeuw. Het ministerieel besluit tot benoeming en bevestiging daarvan dateert van 20 januari 2010. Met een koninklijk besluit van 5 december 2011 wordt hij bevestigd en benoemd als assistent voor het Legermuseum. Hij is thans departementsdirecteur Sitebeheer en in die hoedanigheid lid van het directiecomité van het WHI.

Verzoeker en PV zijn als wetenschappelijk personeel van het WHI beiden onderworpen aan het koninklijk besluit van 25 februari 2008 ‘tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen’ (“het statuut”).

3.2. In het personeelsplan 2022 – op voordracht van het directiecomité goedgekeurd door de raad van bestuur op 29 november 2021 – wordt in een budget voorzien voor één bevordering van een wetenschapper SW1 naar SW2.

Niet wordt betwist dat PV als lid van de directieraad aanwezig was bij de voordracht en dat hij als “genodigde” de vergadering van de raad van bestuur heeft bijgewoond.

3.3. Op 21 februari 2022 richt PV een aanvraag tot bevordering tot de rang SW2 aan de directeur-generaal van het WHI. Op 22 februari 2022 bevestigt de directeur-generaal de ontvankelijkheid van de aanvraag.

Op 29 april 2022 richt ook verzoeker een aanvraag tot bevordering tot de rang SW2 aan de directeur-generaal van het WHI. Verzoeker krijgt hierop nooit een formeel antwoord.

Op 12 september 2022 beoordeelt de wetenschappelijke jury de bevordering van PV en verleent zij een gemotiveerd gunstig advies.

3.4. Bij het thans bestreden koninklijk besluit van 22 december 2022 wordt PV bevorderd door verhoging naar de hogere klasse in SW2, met de titel van werkleider bij het WHI met ingang van 1 maart 2022.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging – vertrouwelijke stukken

4. De verwerende partij heeft delen van het administratief dossier neergelegd als vertrouwelijke stukken. Verzoeker betwist de daartoe ingeroepen motieven en vraagt om de vertrouwelijkheid te lichten.

Nadat de verwerende partij in het auditorsverslag heeft mogen lezen dat volgens het auditoraat geen afdoende verantwoording voorhanden is voor de vertrouwelijke behandeling van de (meeste) stukken, heeft zij die stukken samen met haar laatste memorie in niet-vertrouwelijke, soms deels geanonimiseerde vorm neergelegd.

Daarop stelt verzoeker dat hij er akte van neemt “dat ten dele tegemoet wordt gekomen aan de opheffing van de vertrouwelijkheid” en dat hij “voor de doeleinden van het voorliggende beroep niet langer aan[dringt] op de opheffing van de vertrouwelijkheid van de overige stukken”.

Verzoeker voegt daaraan nog toe:

“Deze werkwijze is erg bedenkelijk, te meer nu verzoekende partij reeds vóór de indiening van zijn vernietigingsberoep om de mededeling van het integrale dossier heeft verzocht. De stapsgewijze toevoegingen aan het administratief dossier frustreren de proceseconomie en het vlotte verloop van de rechtsstrijd.”

De Raad kan deze oprisping ten volle begrijpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

5. De Raad van State neemt er akte van dat verzoeker in zijn laatste memorie uitdrukkelijk afstand doet van het eerste middel.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6. Verzoeker voert in een tweede middel onder meer de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het algemeen rechtsbeginsel van de gelijke toegang tot het openbaar ambt.

De bevorderingen van het wetenschappelijk personeel gaan nog steeds uit van het principe van de “gewaarborgde” loopbaan – een variant op de zogenaamde vlakke loopbaan – maar zijn sinds de statuutswijziging van 2012 slechts mogelijk voor zover het geldende personeelsplan in een bevorderingsbetrekking voorziet. Door deze budgettaire maatregel wordt één van de belangrijkste aspecten van de gewaarborgde loopbaan verlaten.

Het gelijkheidsbeginsel, en het daarin vervatte algemeen rechtsbeginsel van de gelijke toegang voor de burgers tot het openbaar ambt, verzet zich volgens verzoeker in die omstandigheden ertegen dat wanneer in een bevorderingsbetrekking voor wetenschappelijk personeel wordt voorzien in een personeelsplan, deze betrekking reeds wordt voorbehouden voor een welbepaald personeelslid, dat vervolgens geen bekendmaking aan die vacante betrekking wordt gegeven en dat de andere gelijktijdig ingediende bevorderingsaanvragen niet eveneens op inhoudelijke merites worden beoordeeld. Door geen transparantie te organiseren over de vacante bevorderingsbetrekking en de bevorderingsprocedure niet te organiseren op een wijze die toelaat om de titels en

verdiensten van de verschillende gegadigden op objectieve wijze te vergelijken, schendt de verwerende partij het beginsel van de gelijke toegang tot het openbaar ambt.

Verzoeker wijst erop dat het personeelsplan reeds aangeeft dat de bevordering is voorbehouden aan de directeur sitebeheer, dus aan PV, nog vóór deze een aanvraag heeft ingediend. Aan het personeelsplan of aan het bestaan van de bevorderingsbetrekking werd geen ruchtbaarheid gegeven. Enkel PV, die aan het personeelsplan heeft meegewerkt, was op de hoogte.

Verzoeker is ten onrechte niet op voet van gelijkheid met PV behandeld.

7. De verwerende partij verwijst naar artikel 6, § 4, en artikel 39, § 1, van het statuut en naar het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 12 juni 2012 ‘houdende diverse wijzigingen betreffende de statuten van de federale wetenschappelijke instellingen’.

Hoewel dat verslag aan de Koning vereist dat een bevorderingsbetrekking in het personeelsplan is vastgesteld, vereist geen enkele bepaling dat een vacante betrekking wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit volgt evenmin uit het verslag aan de Koning. Uit geen enkele bepaling volgt dat een vacantverklaring dient te gebeuren, dan wel dat een vergelijking van titels en verdiensten dient plaats te vinden.

In het personeelsplan 2022 werd in budget voor één bevorderingsbetrekking voorzien voor een “Promotie wetenschapper” SW1 -> SW2, niet dat die plek zou zijn voorbehouden voor PV.

PV heeft zijn aanvraag op ontvankelijke wijze ingediend, twee maanden vóór verzoeker zijn aanvraag tot bevordering indiende. Aangezien het personeelsplan 2022 slechts in één vacante betrekking voorzag en PV op dat

ogenblik reeds een ontvankelijke aanvraag had ingediend, is er op dat moment geen beschikbare plaats meer. De aanvraag van PV werd vervolgens behandeld en beoordeeld conform de artikelen 39 tot 43 van het statuut.

8. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat uit artikel 6, § 4, van het statuut volgt dat een bevorderingsaanvraag door verhoging in graad niet afhankelijk is van een vacante betrekking.

In ieder geval heeft verzoeker volgens haar geen belang bij de kritiek dat de bevorderingsbetrekking in het Belgisch Staatsblad moest worden gepubliceerd. Hij was immers op de hoogte van het gegeven dat een bevorderingsbetrekking open stond nu hij op 29 april 2022 zelf een aanvraag tot bevordering heeft ingediend. In dat opzicht ondervindt hij geen nadeel van de niet-publicatie van de betrekking in het Belgisch Staatsblad. De verwerende partij weerspreekt daarom dat het gebrek aan transparantie inzake het bestaan van een bevorderingsbetrekking, verzoeker benadeeld heeft. Er is dan ook geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Het *War Heritage Institute* heeft de aanvraag van PV behandeld en beoordeeld overeenkomstig de statutaire bepalingen vervat in de artikelen 39 tot 43 van het statuut van 25 februari 2008. De verwerende partij verwijst hiervoor integraal naar de uiteenzetting in haar memorie van antwoord.

Beoordeling

9. De carrière van het wetenschappelijk personeel van het WHI dat onder de toepassing valt van het statuut van 25 februari 2008 verloopt volgens de zogenaamde gewaarborgde loopbaan. Dit betekende oorspronkelijk, zoals verzoeker het kort samenvat, dat elk wetenschappelijk personeelslid dat overigens aan de voorwaarden voldoet op vlak van evaluatie, anciënniteit en diploma, er zelf voor kan kiezen om een bevorderingsaanvraag in te dienen en een wetenschappelijke jury op basis van zijn ervaring en wetenschappelijke

verdiensten te laten oordelen of hij in aanmerking komt voor bevordering, zonder dat daarvoor voorafgaandelijk een betrekking vacant moest worden verklaard. Er ontstaat dus geen concurrentie tussen kandidaten: elke kandidaat wordt, los van enige vacature, louter op eigen verdiensten beoordeeld. Meer bepaald stelt artikel 6, § 4, van het statuut:

“De opeenvolgende overgang van een wetenschappelijk personeelslid naar deze verschillende klassen gebeurt overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk. Deze is in geen geval afhankelijk van een vacante betrekking. Het gunstige en gemotiveerde advies van de jury is in elk geval vereist.”

Dat een bevordering afhankelijk zou zijn van een vacante betrekking, wordt door verzoeker overigens niet als argument gebruikt. Hij wijst er integendeel zelf op dat de bevordering luidens artikel 6, § 4, van het statuut niét afhankelijk is van een vacante betrekking. Op dit punt is het verweer bijgevolg niet pertinent.

10. Om budgettaire redenen is daar bij koninklijk besluit van 12 juni 2012 een essentiële nuancering in aangebracht. Voortaan is een kandidatuur slechts ontvankelijk, op voorwaarde dat er in een bevorderingsbetrekking is voorzien in het goedgekeurde en geldende personeelsplan. In het Verslag aan de Koning wordt hierover het volgende gepreciseerd (*BS* 22 juni 2012, tweede uitgave, blz. 35.073):

“Om elke budgettaire ontsporing te vermijden, wordt de tekst nog op één punt verduidelijkt.

Daar de wetenschappelijke personeelsleden een gewaarborgde loopbaan hebben en derhalve bevorderd kunnen worden als zij aan de voorgeschreven voorwaarden voldoen, wordt de tekst aangevuld om ervoor te zorgen dat de procedure pas kan worden op gang gebracht nadat de algemeen directeur het bestaan van een bevorderingsbetrekking in het personeelsplan heeft vastgesteld.”

Artikel 40, § 2, eerste lid, van het statuut luidt voortaan:

“De algemeen directeur controleert of de voorwaarden vastgelegd in artikel 39, § 2, vervuld zijn, alsook of er in een bevorderingsbetrekking is voorzien in het goedgekeurde en geldende personeelsplan.”

Voortaan is met andere woorden weliswaar nog steeds geen vacature vereist, opdat een bevordering kan worden gegeven, maar voegt zich aan de procedure een soort van vacantverklaring toe: in de bevorderingsbetrekking moet zijn voorzien in het personeelsplan en dit staat onder de controle van de directeur.

11. De verwerende partij wijst erop dat een bekendmaking van de betrekking in het Belgisch Staatsblad door het statuut niet verplicht is gesteld. Dat klopt, maar als verweer is het geheel naast de kwestie. Verzoeker vraagt daar niet om.

12. Het beginsel van de gelijke toegang tot het openbaar ambt, dat een bijzondere toepassing is van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie die zijn vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, houdt in dat openbare betrekkingen worden toegekend in het algemeen belang en niet in het belang van particulieren. Hieruit vloeit voort dat, wanneer er in de publieke sector een functie openvalt, het bestaan van deze vacante functie in beginsel ter kennis moet worden gebracht door middel van een (ruime) oproep aan de in aanmerking komende kandidaten en dat er, vervolgens, een objectieve en vergelijkende selectie wordt georganiseerd ten einde de titels en verdiensten van de verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken met als finaliteit de voor de vacante functie meest geschikte kandidaat te benoemen.

Naar het oordeel van de Raad geldt die regel onverminderd in de voorliggende zaak, nu de bevordering niet meer louter onderworpen is aan een onderzoek van de eigen verdiensten, maar om budgettaire redenen afhankelijk is gesteld van een voorafgaande openstelling. Hierdoor immers zal een kandidaat die voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 39, § 2, van het statuut niet langer op eender welk ogenblik nuttig een ontvankelijk dossier kunnen indienen

en kunnen verschillende kandidaten voor de goedgekeurde bevorderingsbetrekking met elkaar in concurrentie komen, zodat hun gelijke behandeling dient te worden verzekerd.

Anders dan de verwerende partij het ziet, kan van deze basisregel niet worden afgeweken tenzij de wet- of regelgever in omstandigheden die dat kunnen verantwoorden, uitdrukkelijk in een afwijkingsmogelijkheid heeft voorzien.

Wat de tijdige en voorafgaande bekendmaking van de te begeven betrekking betreft, is dat niet het geval. Het statuut bevat weliswaar een bijzondere regeling met betrekking tot de zogenaamde gewaarborgde loopbaan, maar die bevat niets afwijkends omtrent de bekendmaking van de openstelling van de bevorderingsbetrekking in het personeelsplan.

13. Aan verzoeker wordt in de memorie van antwoord tegengeworpen dat zijn kandidaatstelling laattijdig is. In die mate heeft hij belang bij zijn grief over het ontbreken van elke bekendmaking van de betrekking – en dus ook de bekendmaking van een eventuele deadline – en is ze ook gegrond.

Door middels het personeelsplan in een bevorderingsbetrekking te voorzien en vervolgens hieraan geen enkele richtbaarheid te geven, zodat van alle gegadigden alleen PV als lid van het directiecomité op de hoogte was van de opportuniteit, heeft de verwerende partij het gelijkheidsbeginsel geschonden.

14. Uit het dossier blijkt niet dat de bevorderingsaanvraag van verzoeker onontvankelijk is verklaard. De verwerende partij beweert zulks ook niet.

Door vervolgens na te laten om de bevorderingsaanvraag van verzoeker aan de jury voor te leggen, zonder dat zijn aanvraag op deugdelijke

wijze onontvankelijk is verklaard, heeft de verwerende partij eveneens het gelijkheidsbeginsel geschonden.

Het verweer dat enkel de aanvraag van PV onderzocht werd, omdat die als eerste is ingediend, kan om meerdere redenen niet slagen. Ten eerste blijkt dit motief nergens uit de bestreden beslissing, maar is ze slechts geformuleerd in de memorie van antwoord. Zoals hiervóór is vastgesteld, ontbrak voorts elke transparantie over het bestaan van een bevorderingsbetrekking, terwijl het gelijkheidsbeginsel vereist dat de overheid rekening houdt met de aanspraken van al degenen van wie zij weet of moet weten dat zij belangstelling (kunnen) hebben voor de betrokken bevordering. Vervolgens vereist het statuut dat elke aanvraag die niet onontvankelijk is verklaard, aan het oordeel van de jury wordt onderworpen.

15. Wat het bestuur voorts te doen staat, zo méér kandidaten zich op ontvankelijke wijze aanmelden én de wetenschappelijke jury méér dan één kandidaat geschikt acht voor bevordering, moet de Raad thans niet beoordelen. De Raad van State mag zich op dit vlak niet in de plaats van de overheid stellen. In de huidige zaak heeft die situatie zich immers (vooralsnog) niet voorgedaan, aangezien de jury de kandidaatstelling van verzoeker (nog) niet heeft onderzocht.

16. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Nieuwe middelen in de memorie van wederantwoord

17. In de memorie van wederantwoord voert verzoeker nog twee bijkomende middelen aan. Aangezien ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, werden ze niet onderzocht in het auditoraatsverslag. Verzoeker verzet zich in zijn laatste memorie niet tegen deze proceseconomische werkwijze.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 22 december 2022 ‘betreffende de bevordering van een wetenschappelijk personeelslid in het War Heritage Institute’, waarbij Piet Veldeman wordt bevorderd door verhoging naar de klasse SW2, met de titel van werkleider bij het War Heritage Institute, met ingang van 1 maart 2022.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zestien december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren