

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 62.655 van 22 oktober 1996
in de zaken A. 71.556/VII-14.765
71.557/VII-14.766
71.562/VII-14.767
71.563/VII-14.768.**

In zake : 1. Marc DE BACKER,
wonende te BRUSSEL,
Henri Meuwisstraat 28,
2. Rigobert MARTENS,
wonende te MALDEGEM,
Aardenburgkalseide 378,
3. Mario PALMA,
wonende te HOMBEEK,
Moerleistraat 65,
4. Carlo VAN HEUCKELOM,
wonende te ANTWERPEN (DEURNE)
Smetsstraat 5

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Ambtenarenzaken.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien de verzoekschriften die Marc DE BACKER en Rigobert MARTENS op 9 oktober 1996 hebben ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vragen van "de maatregel van intern bestuur getroffen door Alain CANEEL, administrateur-generaal bij het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht, van 7 oktober 1996 waarbij de inschrijving van verzoeker voor de leergangen ingericht in de School voor Criminologie en Criminalistiek van het Ministerie van Justitie wordt ingetrokken en verzoeker met onmiddellijke ingang het bevel wordt gegeven zich ter beschikking te stellen van zijn hoofdcommissaris";

Gezien de verzoekschriften die Mario PALMA en Carlo VAN HEUCKELOM op 9 oktober 1996 hebben ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vragen van "De beslissing getroffen door Alain CANEEL, administrateur-generaal bij het Bestuur van het Hoog Comité van toezicht, bij schrijven van 4/10/1996 gericht aan dhr. RAES Directeur van de School voor Criminologie en Criminalistiek waarbij hij zich genoodzaakt ziet om met ingang van maandag 7/10/1996, de aanvraag om de inschrijving voor de cursussen en de examens van het eerste gedeelte van de hogere graad van School, toegestuurd bij brief van 7/10/1996, onder meer betreffende verzoeker in te trekken en daarbij horend het bevel aan onder meer verzoeker om vanaf 7/10/1996 de onderzoeken waarmede hij was gelast te hervatten en zich te dien einde ter beschikking van zijn hoofdcommissaris te stellen";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 14 oktober 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 oktober 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat W. VAN der GUCHT, die verschijnt voor de eerste en de tweede verzoeker, van Advocaat J. CALEWAERT, die verschijnt voor de derde en de vierde verzoeker, en van Advocaat J. GHYSELS die, loco Advocaat M. DETRY verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
M. LEFEVER;

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

Overwegende dat er grond bestaat in het
belang van een goede rechtsbedeling om op de vorderingen
tot schorsing in één enkel arrest te beschikken;

1. Over de gegevens van de zaken.

1.1. Verzoekers zijn adjunct-commissarissen bij
het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht (BHCT).

Artikel 6, eerste lid, van het koninklijk
besluit van 22 maart 1995 betreffende de loopbaan van de
enquêteurs van het Hoog Comité van Toezicht bepaalt dat
de adjunct-commissaris die na verloop van de proeftijd
(van twee jaar) geschikt wordt bevonden, tot rijksamb-
tenaar benoemd wordt in die graad. Luidens het tweede
lid van dat artikel wordt hij evenwel onmiddellijk
benoemd tot graad van commissaris, indien hij op dat
moment de cursussen heeft gevolgd en geslaagd is voor de
examens van het eerste deel van de hogere graad van de
School voor Criminologie en Criminalistiek.

Is de adjunct-commissaris nog niet geslaagd
voor die examens dan wordt hij tot commissaris benoemd
de eerste dag van de maand volgend op de maand tijdens
dewelke hij voor de bedoelde examens slaagt (artikel 12,
vierde lid, van voormeld besluit).

De commissaris wordt bevorderd tot de graad
van eerstaanwezend commissaris volgens de regels van de
vlakke loopbaan, na negen jaar anciënniteit als commis-
saris en adjunct-commissaris (artikel 12, tweede lid).
Die negen jaar worden gerekend vanaf de aanvang van de
proeftijd (artikel 6, laatste lid).

1.2. Bij brief van 18 juni 1996 deelt de directeur van de School voor Criminologie en Criminalistiek aan de administrateur-generaal van het Hoog Comité van Toezicht mee dat een nieuwe lessencyclus van "de nederlandstalige hogere graad, 1e deel, module 3" zal doorgaan van september tot medio december 1996 met examens in januari en februari 1997. Hij vraagt om hem de deelnemers van het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht te laten kennen.

Tien adjunct-commissarissen, waaronder verzoekers, worden voor inschrijving voorgedragen bij brief van 10 juli 1996 van de administrateur-generaal.

Reeds in een brief van 13 december 1996 wijzen een aantal adjunct-commissarissen op het probleem dat wordt gesteld doordat tien adjunct-commissarissen van de nederlandstalige rol bij de dienst Enquêtes tegelijkertijd genoodzaakt zijn de cursussen aan de School voor Criminologie en Criminaliteit te volgen en dus voor ongeveer zes maanden volledig onbeschikbaar zullen zijn voor het uitvoeren van de hun toebedeelde opdrachten. Zij wijzen er op dat die situatie nefast zal zijn voor tal van lopende onderzoeken, waarbij zij in het bijzonder wijzen op het onderzoek "in de schoot van het Staatssecretariaat voor ontwikkelingssamenwerking". Zij vragen daarom bij wijze van uitzonderingsmaatregel hen met vrijstelling van de cursussen te benoemen tot commissaris.

In een bericht van 23 september 1996 deelt de administrateur-generaal van het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht aan de enquêteurs mee dat de Ministers van Justitie en van Ambtenarenzaken overeengekomen zijn om in 1998 ten behoeve van de enquêteurs van het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht een nieuwe sessie van de cursussen van het eerste deel van de hogere graad van de voornoemde School met de erbij horende examens in te richten.

De enquêteurs die de cursussen sinds 2 september 1996 volgen en die hiervoor hun deelname aan

belangrijke gerechtelijke of administratieve onderzoeken hebben moeten opschorten worden in dat bericht verzocht, "zonder dat hen enige verplichting wordt opgelegd", te opteren voor de cyclus van 1998 en zich onverwijld ter beschikking te stellen om opnieuw de hun toegewezen belangrijke onderzoeken te hervatten.

Verzoekers laten evenwel weten dat zij uitdrukkelijk opteren voor het verder volgen van de cyclus van 1996.

Op 4 oktober 1996 schrijft de voorzitter a.i. van het Hoog Comité van Toezicht aan de administrateur-generaal dat het gezien de vraag van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk lijkt om de enquêteurs die behoren tot het OSI-team terug te roepen uit de cursussen en hen de mogelijkheid te bieden die cursussen in de loop van 1998 te volgen.

Ingevolge deze nota stuurt de administrateur-generaal op 4 oktober 1996 de volgende brief naar de directeur van de School voor Criminologie en Criminalistiek :

"Tot mijn spijt moet ik U meedelen dat ik mij wegens dwingende dienstplichtigheden, meer bepaald omwille van de spoedeisende verplichtingen van belangrijke en delicate onderzoeken die zonder verwijl dienen te worden verdergezet, genooddaakt zie om met ingang van maandag 7 oktober 1996, de aanvragen om inschrijving voor de cursussen en examens van het eerste gedeelte van de hogere graad van de School, die ik u met mijn brief van 10 juli 1996 (ref. SP IV/12-22.390) heb toegestuurd, wat de hieronder vermelde ambtenaren van de nederlandse taalrol betreft in te trekken :

- de h. Jean-Pierre DE VUYST;
- de h. Carlo VAN HEUCKELOM;
- de h. Mario PALMA;
- de h. Marc DE BACKER;
- de h. Rigobert MARTENS.

Mag ik U vragen de ambtenaren in kwestie hiervan te willen inlichten en hen op de hoogte te brengen van het bevel dat hen met deze brief wordt gegeven om vanaf 7 oktober aanstaande de onderzoeken waarmee zij zijn belast te hervatten en zich te dien einde ter beschikking van hun hoofdcommissaris te stellen".

In dit schrijven is de bestreden beslissing vervat.

Met een faxbericht van 7 oktober 1996 deelt de directeur van de School voor Criminologie en Criminaliteit mede aan de administrateur-generaal van het Hoog Comité van Toezicht dat diezelfde dag de betrokken enquêteurs -waaronder verzoekers- een kopie hebben ontvangen van zijn brief van 4 oktober 1996 en van de nota van dezelfde datum van de voorzitter a.i. van het Hoog Comité van Toezicht.

2. Over de vorderingen tot schorsing.

Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vorderingen tot schorsing als niet ontvankelijk moeten worden afgewezen; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de aangevoerde exceptie uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie slechts noodzakelijk zou zijn ingeval aan de voorwaarden om de schorsing toe te wijzen zou zijn voldaan, hetgeen zoals hieronder zal blijken, ten dezen niet het geval is;

Overwegende, wat de derde voorwaarde betreft, dat de eerste en de tweede verzoeker omtrent het nadeel stellen wat volgt :

"Verzoeker trad in dienst als adjunct-commissaris bij het bestuur van het Hoog Comité van Toezicht. Gedurende zijn stageperiode zouden cursussen georganiseerd worden in de School voor Criminologie en Criminalistiek. Hij diende deze met welslagen te doorlopen en in de bijhorende examens te slagen teneinde mits een gunstige beoordeling in vast verband te worden benoemd tot commissaris bij het Hoog Comité van Toezicht, en dit in een vlakke loopbaan tot en met rang 11.

De benoeming in vast verband bleef uit, niet-tegenstaande aan de gestelde voorwaarden was voldaan, omdat sinds 1991 geen cursussen meer werden georganiseerd.

Er werd een K.B. gepubliceerd dd. 22 maart 1995 om aan deze toestand te verhelpen waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de graad van commissaris, degenen die de cursus hadden gevolgd, en adjunct-commissaris, degenen die de cursus nog niet hadden gevolgd.

De bedoelde cursussen aan de School voor Criminologie en Criminalistiek waren aanvankelijk gepland voor maart-juni 1996, maar wegens organisatorische problemen binnen het Ministerie van Justitie werden deze pas ingericht, en dit éénmalig, met ingang vanaf 1 september 1996.

Alle in vast verband benoemde adjunct-commissarissen werden ingeschreven voor de bedoelde leergangen. Deze vonden plaats vanaf 1 september 1996 tot en met 13 december 1996 met de daaropvolgende examens voor de gedoceerde leerstof tussen 14.1.1997 en 15.2.1997. Een nieuwe leergang zou eventueel ingericht worden op een niet nader bepaald tijdstip in 1998 maar daaromtrent bestaat absoluut nog geen zekerheid.

Verzoeker werd door de betwiste maatregel opgevoerd door zijn bestuur. Op grond van deze maatregel werden er vier van de negen adjunct-commissarissen de mogelijkheid ontnomen om de reeds aangevatte opleiding verder te zetten.

Verzoeker wordt aldus beroofd van zijn bevordering tot de graad van commissaris en ook van de mogelijkheid om op normale wijze zijn 'vlakke loopbaan' te doorlopen tot en met de graad van e.a. commissaris.

Verzoeker lijdt hierdoor een onherstelbaar nadeel.

Wanneer de betwiste beslissing niet wordt geschorst wordt verzoeker uitgesloten van de deelname aan de examens, aangezien men de cursus met goed gevolg moet hebben doorlopen om te kunnen deelnemen.

Het daardoor opgelopen nadeel is evident en kan naderhand, na het bekomen van een arrest, niet meer hersteld worden.

Verzoeker zijn normaal verloop van zijn loopbaan zou, zelfs indien hij in 1998 kan deelnemen aan de cursussen, met twee jaar achteruit worden gesteld wat onmisbaar zijn impact heeft op de rang die verzoeker

inneemt binnen het kader van de administratie waarvan hij deel uitmaakt";

dat de derde en vierde verzoeker omtrent het nadeel stellen wat volgt :

"De bestreden beslissing houdt voor verzoeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in.

Verzoeker, zoals blijkt uit het feitenrelaas, werd als gevolg van het slagen in een wervingsexamen, met ingang van 1/10/1992, toegelaten tot de stage voor de betrekking van commissaris, in de hoedanigheid van adjunct-commissaris, bij het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht.

Tijdens deze twee jaar durende stageperiode diende verzoeker de cursussen georganiseerd in de schoot van Criminologie en Criminalistiek te volgen, zodanig dat hij, na welslagen in de bijhorende examens, tot commissaris in vast verband kon worden benoemd, dit in het kader van een vlakke loopbaan.

Sinds 1991 verzaakte de overheid evenwel aan haar plicht tot het inrichten van de betreffende cursussen.

Op te merken valt dat verzoeker wel voldeed aan zijn verplichtingen : een gunstige beoordeling alsmede een het indienen van een eveneens gunstig beoordeelde stageverhandeling.

Verzoeker kon dus niet, en dit totaal buiten zijn wil om, benoemd worden in vast verband vermits niet kon worden voldaan aan de verplichting tot het volgen van de kwestieuze leergangen en het welslagen in bijhorend examen. Het K.B. van 22 maart 1995 voorzag de noodzakelijke wettelijke basis om hieraan te verhelpen zoals reeds omstandig werd uiteengezet in het feitenrelaas onder I. Middels voormeld K.B. werden twee verschillende graden gecreëerd voor in vast verband benoemde ambtenaren, met name adjunct-commissaris en commissaris, naargelang zij al of niet over het diploma van module van de School voor Criminologie en Criminalistiek beschikten.

De betreffende cursus werd éénmalig ingericht vanaf 1/9/1996. Het spreekt voor zich dat een ieder, in de omstandigheden van verzoeker, geen enkele keuze had dan in te schrijven voor de cursus, dit ongeacht de door de ambtenaren gesignaleerde praktische problemen van hun werkzaamheden binnen het Bestuur waarvan zij deel uitmaken.

De overheid, die op de hoogte was gesteld van eventuele moeilijkheden liet de cursus desniettemin doorgaan, weigerde geen enkele inschrijving en voorzag geen uitwijkmogelijkheden noch overgangsmaatregelen houdende vrijstelling van het volgen van bedoelde cursussen voor de benoeming tot commissaris.

De thans bestreden beslissing is dan ook volstrekt onredelijk en het nadeel dat verzoeker wordt toegebracht is uitermate zwaar.

Men ontnemt hem de mogelijkheid tot bevordering tot commissaris, men blokkeert op deze wijze zijn loopbaan, men benadeelt hem naar ander collega's toe, die wel de cursus mogen beëindigen.

Het nadeel dat verzoeker lijdt is onherstelbaar, de achterstand van betrokkene op zijn collega's is reëel en immanent. Alle collega's adjunct-commissarissen die niet het voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing nemen op heden rang in na verzoeker, doch zullen na het behalen van bedoeld diploma door bevordering in graad rang innemen na verzoeker. Verzoeker heeft zelfs niet de zekerheid dat hij ooit aan een dergelijke cursus zal kunnen deelnemen, m.a.w. dat hij ooit tot commissaris zal kunnen worden benoemd. Die onzekerheid is geenszins denkbeeldig, gelet op het verloop der feiten in het verleden. Ten gevolge van de bestreden beslissing zal verzoeker niet langer de rang innemen binnen het kader van het Bestuur van het Hoog Comité van toezicht, overeenkomstig zijn huidige statutaire situatie. Hierdoor ontstaat een moreel en materieel nadeel dat na datum niet meer te niet kan worden gedaan, zelfs wanneer in voorkomend geval in de toekomst nieuwe leergangen van module 3 van de School voor Criminologie en Criminalistiek zullen worden ingericht.

De ernstige morele schade die verzoeker hierdoor lijdt staat buiten kijf : het maakt immers veel verschil uit een enquête te kunnen leiden met de graad en hoedanigheid van commissaris. Het moreel gezag dat de bevordering hem geeft, zowel naar ondergeschikten en collega's, als naar buitenstaanders toe is onmiskenbaar.

Het spreekt voor zich dat de motivatie in hoofde van verzoeker, hoewel altijd aanwezig, bij zijn specifieke werkzaamheden in evenredige mate beïnvloedt worden door de houding van die overheid, ten behoeve waarvan hij enquêtes moet leiden, naar haar ambtenaren en meer in het bijzonder, naar hemzelf toe.

Wat de materiële schade betreft kan gesteld worden dat door de inschrijving voor de leergangen aan de school voor criminologie en criminalistiek van het Ministerie van Justitie van verzoeker in te trekken, wordt verzoeker uitgesloten van de mogelijkheid het diploma van bedoelde leergangen te behalen en aldus overeenkomstig het artikel 12 van het Koninklijk Besluit dd. 22 maart 1995 benoemd te worden tot de graad van commissaris.

Op deze manier wordt verzoeker tevens uitgesteld of zelfs uitgesloten van de graad van eerstaanwezend commissaris, zijnde de normale bevordering in de vlakke loopbaan na 9 jaar graadanciënniteit, wat

evident een belangrijk uitgesteld renumeratief gevolg met zich meebrengt";

Overwegende dat het nadeel volgens verzoekers er vooreerst in bestaat dat zij niet zullen kunnen worden benoemd tot commissaris of ten minste een achterstand in hun loopbaan zullen oplopen;

Overwegende dat uit de voornoemde artikelen 6 en 12 van het koninklijk besluit van 22 maart 1995 moet worden afgeleid, in de eerste plaats dat het slagen in het daarin bedoelde examen noodzakelijk is om benoemd te worden tot commissaris, voorts dat tot de graad van eerstaanwezend commissaris bevorderd wordt, volgens de regelen van de vlakke loopbaan, de commissaris die een anciënniteit van negen jaar heeft bereikt en ten slotte dat dië anciënniteit berekend wordt vanaf de aanstelling als stagiair en berekend wordt in de graad van adjunct-commissaris en van commissaris; dat het bijgevolg ten overstaan van de bevordering in de graad van eerstaanwezend commissaris niets uitmaakt op welk ogenblik van die negen jaar de betrokkenen overgaan van de graad van adjunct-commissaris naar de graad van commissaris; dat het niet tot commissaris kunnen benoemd worden slechts een loopbaannadeel zal berokkenen indien verzoekers op het einde van de bedoelde negen jaar nog niet tot commissaris zouden benoemd zijn; dat voor het overige de graden van adjunct-commissaris en commissaris tot dezelfde rang behoren (artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 1991 tot wijziging, wat betreft de diensten van de Eerste Minister, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn en artikel 5 van het ministerieel besluit van 11 juni 1991 tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 februari 1985 houdende bijzondere bepalingen ter uitvoering van het statuut van het rijkspersoneel wat betreft de besturen die onder het

gezag staan van de Eerste Minister) en op die graden dezelfde weddeschaal van toepassing is (artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 mei 1993 tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 1985 houdende vaststelling van de weddeschalen der bijzondere graden in de diensten van de Eerste Minister); dat het geschetste nadeel bijgevolg niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden beslissing, indien verzoekers vóór het einde van de voornoemde negen jaar de kans krijgen de in het geding zijnde cursus te volgen; dat daaraan in redelijkheid niet moet worden getwijfeld; dat immers, eensdeels, uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de Ministers van Justitie en Ambtenarenzaken zijn overeengekomen om de loop van 1998 een nieuwe sessie van cursussen en examens te organiseren voor de enquêteurs van het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht en dat de beslissing daartoe van de Minister van Justitie blijkt uit zijn brief van 2 oktober 1996 aan de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht; dat , anderdeels, voor de eerste, derde en vierde verzoeker, die op 1 oktober 1992 tot stagiair zijn benoemd de negen jaar graadanciënniteit pas bereikt wordt op 1 oktober 2001 en voor tweede verzoeker die op 15 april 1994 tot stagiair is benoemd, op 15 april 2003;

Overwegende dat voorts nog dient te worden onderzocht of het niet verder kunnen volgen van de lopende cursus hun een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen, los van de mogelijke weerslag daarvan op de loopbaan van verzoekers, hetgeen hierboven werd onderzocht; dat de eerste en tweede verzoeker in hun inleidend verzoekschrift daaromtrent geen concrete gegevens aanbrengen; dat de derde en vierde verzoeker wel een moreel nadeel aanvoeren; dat echter niet kan worden aanvaard dat zij minder moreel gezag zullen hebben ten overstaan van collega's en ondergeschikten door het feit dat zij nog niet werden bevorderd tot commissaris; dat immers redelijkerwijze moet worden

aangenomen dat de reden waarom zij nog niet kunnen worden benoemd althans binnen het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht bekend zal zijn; dat ten overstaan van buitenstaanders die verzoekers mogelijkerwijze met minder moreel gezag zouden kunnen optreden als adjunct-commissaris dan als commissaris; dat zulks echter geen nadeel is dat zodanig ernstig is dat het de gevraagde schorsing kan verantwoorden, temeer daar verzoekers zelf het belang van het onderzoek dat zij opnieuw moeten opnemen, in hun voormelde nota van 13 december 1995 hebben onderlijnd;

Overwegende dat aldus niet is voldaan aan één van de cumulatieve voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vorderingen tot schorsing worden samengevoegd.

Artikel 2.

De vorderingen tot schorsing worden verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op tweeëntwintig oktober
1900 zesennegentig, door :

de H. D. VERBIEST,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

Mevr. Ch. BAMPS,

toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Ch. BAMPS.

D. VERBIEST.