

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 76.098 van 5 oktober 1998

A. 52.156/XIII-472

In zake : **DOYEN** Henri,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Nathan WEINSTOCK, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door :

1. de Minister van Financiën,
2. de Minister van Begroting.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 7 juni 1993 ingediende verzoekschrift, waarbij Henri DOYEN de nietigverklaring vordert van het koninklijk besluit van 11 maart 1993 betreffende het brevet van expert bij een fiscaal bestuur, in zoverre :

- het besluit aan de landmeters-experten van het kadaster en de landmeters-experten onroerende goederen bij een aankoopcomité de verplichting oplegt om deel te nemen aan het mondelinge examengedeelte om het brevet te behalen, in tegenstelling tot de in artikel 6 van het besluit bedoelde ambtenaren;

- artikel 9 van het besluit aan de ambtenaren die houder zijn van het brevet, alsmede aan de in artikel 6 bedoelde ambtenaren, een weddecomplement toekent ten belope van een jaarlijks bedrag van 60.000 frank, terwijl dat weddecomplement beperkt is tot 30.000 frank per jaar voor de landmeters-experten van het kadaster en de landmeters-experten onroerende goederen bij een aankoopcomité;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer HENSENNE, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 5 februari 1998 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories van de verwerende partijen;

Gelet op de beschikking van 23 juli 1998, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 24 september 1998;

Gehoord het verslag van de heer QUERTAINMONT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. B. HENDRICKX, loco Mr. N. WEINSTOCK, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van Mevr. F. ROLAND, inspecteur, die voor de eerste verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer
HENSENNE, auditeur;

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

Overwegende dat de feiten die dienstig zijn
voor het onderzoek van het beroep zich als volgt
aandienen :

1. Verzoeker, die houder is van het diploma
van landmeter-expert onroerende goederen, wordt op
1 maart 1978 tot landmeter van het kadaster benoemd, na
voor een vergelijkend wervingsexamen te zijn geslaagd.
In 1979 slaagt hij voor een examen voor verhoging tot de
graad van landmeter-expert van het kadaster (rang 24) en
op 1 januari 1980 wordt hij in die graad benoemd bij de
gewestelijke directie Luik.

2. In het Belgisch Staatsblad van 7 april
1993 wordt het koninklijk besluit van 11 maart 1993
betreffende het brevet van expert bij een fiscaal
bestuur bekendgemaakt. Dit brevet wordt toegekend aan de
geslaagde van een examen dat twee gedeelten omvat en
waarvan het programma door de Minister van Financiën
bepaald wordt. Bij elk bestuur wordt een specifiek
examen georganiseerd.

Zo omvat het examen "kadaster", waaraan de
ambtenaren van het bestuur van het kadaster mogen
deelnemen, inzonderheid de volgende vakken :

- schattingen van onroerende goederen en schattings-
methodes;

- rechtsbegrippen met betrekking tot de onroerende goederen en hun eigenaars;
- topografie;
- reglementering betreffende de kadastrale schattingen en fiscale wetgeving.

3. Verzoeker laat zich inschrijven voor het examen "kadaster" met het oog op het behalen van het bewuste brevet, welk examen aangekondigd is bij dienstbrief van 19 maart 1993, uitgaande van de dienst examens van het secretariaat-generaal van het Ministerie van Financiën, en bij dienstbrief van 9 april 1993, uitgaande van het bestuur van het kadaster;

Overwegende dat de verwerende partij betwist dat verzoeker er belang bij zou hebben de nietigverklaring te vorderen van het bestreden koninklijk besluit in zoverre de bepalingen ervan de situatie regelen van de landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités, die niet het examen "kadaster", maar het examen "registratie" afleggen; dat ze opmerkt dat de voornoemde bepalingen niet op verzoeker van toepassing zijn, zodat in dat opzicht het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard wegens gebrek aan belang;

Overwegende dat wegens de mobiliteit van het personeel in het Ministerie van Financiën en door het niet volledig van elkaar afgescheiden zijn van de diensten van de registratie en die van het kadaster, welke laatste sinds 1994 in herstructurerings- en fusieprojecten betrokken zijn, verzoeker gedurende zijn loopbaan concurrentie zou kunnen ondervinden van landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités; dat hieruit voortvloeit dat hij, in zijn

hoedanigheid van landmeter-expert van het kadaster, er een rechtstreeks en dadelijk belang bij heeft de bepalingen van de bestreden handeling te betwisten die ook op de landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités betrekking hebben; dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen;

Overwegende dat verzoeker een eerste middel ontleent aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en aan machtsoverschrijding, doordat de artikelen 5 en 6, enerzijds, en 9, anderzijds, van de bestreden handeling het beginsel schenden dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet en het beginsel van de niet-discriminatie doordat ze een discriminerende behandeling instellen ten aanzien van de landmeters-experten van het kadaster en de landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités, vergeleken met de andere ambtenaren die houder zijn van het brevet en inzonderheid met de in artikel 6 van het koninklijk besluit bedoelde ambtenaren; dat hij betoogt dat de eerste discriminatie betrekking heeft op de inhoud van de examengedeelten : de houders van het diploma van landmeter-expert onroerende goederen zijn vrijgesteld van deelneming aan het schriftelijke gedeelte van het examen "kadaster" en van het examen "registratie", maar niet van het mondelinge gedeelte (artikel 5), terwijl de ambtenaren die niet of niet langer de graad van verificateur-accountant bij een fiscaal bestuur bekleden, doch die op 1 april 1991 de hoedanigheid bezaten om benoemd te worden tot verificateur-accountant bij een fiscaal bestuur, (...) geacht (worden) van rechtswege houder te zijn van het brevet van expert bij een fiscaal bestuur, en zodoende volledig vrijgesteld zijn van deelneming aan het examen (artikel 6); dat hij onderstreept dat dat verschil in behandeling bij het waarderen van de voorheen afgelegde examens discriminerend is en op geen enkele objectieve

rechtvaardigingsgrond berust, aangezien in de twee gevallen de betrokken ambtenaren tijdens de examens die ze voorheen afgelegd hebben om in dienst te treden, het bewijs hebben moeten leveren van hun kennis van de vakken met het oog op het behalen van het brevet; dat hij een tweede discriminatie ziet in artikel 9 van de bestreden handeling, waarbij aan de ambtenaren die houder zijn van het brevet een jaarlijks weddecomplement van 60.000 frank toegekend wordt, met uitzondering van de landmeters-experten van het kadaster en van de landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités, die als houder van hetzelfde brevet slechts een tot 30.000 frank beperkt weddecomplement ontvangen;

Overwegende dat de verwerende partij als antwoord op dat middel in hoofdzaak betoogt dat bij het bestuur van het kadaster het schriftelijke gedeelte voor het behalen van het brevet de volgende vakken omvat : "schattingen van onroerende goederen en schattingsmethodes", "rechtsbegrippen met betrekking tot de onroerende goederen en hun eigenaars" en "topografie"; dat ze onderstreept dat, gelet op het feit dat dat schriftelijke gedeelte betrekking heeft op de vakken die overeenstemmen met de vakken bepaald voor het behalen van het diploma van landmeter-expert onroerende goederen, de ambtenaren die een graad bekleden die behoort tot de rangen 22, 23, 24 en 10 en die houder zijn van het diploma van landmeter-expert onroerende goederen, op hun verzoek vrijgesteld worden van deelneming aan het schriftelijke gedeelte van het programma van het examen voor het behalen van het brevet "kadaster"; dat ze daarentegen aangeeft dat voor het mondelinge gedeelte voor het behalen van het brevet (vak : "reglementering betreffende de kadastrale schattingen en fiscale wetgeving") geen vrijstelling kan worden verleend aangezien dat gedeelte een bijzonder

gedeelte is, dat afgestemd is op het specifieke werk van het bestuur van het kadaster inzake kadastrale schattingen en fiscale wetgeving en waarmee bijgevolg geen enkel ander examengedeelte kan worden gelijkgeschakeld; dat ze overigens aanvoert dat de in artikel 6 van het bestreden besluit bedoelde ambtenaren volledig vrijgesteld zijn van deelneming aan het examen voor het behalen van het brevet van expert bij een fiscaal bestuur om reden dat zij geslaagd zijn voor een examen dat gelijkwaardig is aan het examen boekhouding waarin voorzien is voor het behalen van het brevet, en waarvoor men moest slagen om te worden benoemd tot verificateur-accountant bij een fiscaal bestuur, een graad die op 1 april 1991 afgeschaft is; dat ze van oordeel is dat, door te slagen voor het examen voor het behalen van het brevet, het oorspronkelijke verschil in opleiding en kennis tussen, enerzijds, de landmeters-experten en, anderzijds, de verificateurs, wat betreft de kennis van de vakken die specifiek zijn voor het bestuur van het kadaster, weggewerkt is; dat ze eruit afleidt dat de landmeters-experten en de verificateurs ongeveer dezelfde wedde moeten ontvangen, dat dat gerechtvaardigd is en beantwoordt aan het beginsel van billijkheid; dat ze in dit verband onderstreept dat aan de landmeters-experten van het kadaster en aan de verificateurs, die houder zijn van het brevet, ongeveer dezelfde wedde zal worden toegekend, namelijk : voor de landmeter-expert weddeschaal 24 SP - schaalcode 6659 (of $720.787/1.079.494$ + een weddecomplement van 30.000 frank = 1.109.494) en voor de verificateur weddeschaal 24 SP - schaalcode 6648 (of $687.878/1.046.585$ + een weddecomplement van 60.000 frank = 1.106.585); dat ze concludeert dat de bepalingen van het omstreden artikel 9 van het koninklijk besluit van 11 maart 1993 dus geen bijzondere regeling instellen voor de landmeters-experten van het kadaster of, op zijn minst,

dat zulk een regeling niet gegrond is op objectieve overwegingen;

Overwegende dat de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, namelijk de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, niet uitsluiten dat tussen bepaalde categorieën van personen een verschil in wedde wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is; dat het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen : het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel; dat de twee discriminaties die verzoeker in de bestreden handeling beweert vast te stellen, in het licht van die twee beginselen dient te worden beoordeeld;

Overwegende dat in het onderhavige geval de verwerende partij in haar memorie van antwoord het nagestreefde doel als volgt verduidelijkt heeft : "Het brevet van expert bij een fiscaal bestuur heeft tot doel zo veel mogelijk ambtenaren van het Ministerie van Financiën - bij elk bestuur wordt een specifieke examenstof vastgelegd - ertoe aan te zetten hun opleiding te verbeteren en aldus beter te presteren, wat een hogere wedde rechtvaardigt"; dat de organisatie van een examen en de toekenning van een weddecomplement aan de geslaagden de middelen zijn die aangewend worden om ze ertoe aan te zetten zich te vervolmaken; dat de verwerende partij het niet vrijstellen van deelneming aan het mondelinge examengedeelte van de landmeters-experten onroerende goederen die het brevet bij het bestuur van het kadaster wensen te behalen, gerechtvaardigd heeft op de grond dat "dat

examengedeelte een bijzonder examengedeelte is, dat afgestemd is op het specifieke werk van het bestuur van het kadaster";

Overwegende dat behoort te worden opgemerkt dat er geen enkel verschil bestaat tussen de vakken voor het examen voor landmeter-expert bij het kadaster en die van het mondelinge gedeelte voor het brevet van expert bij het bestuur van het kadaster; dat immers uit het administratief dossier blijkt dat het vak bepaald in artikel 4, d), van het koninklijk besluit van 11 maart 1993 onder de bewoordingen "reglementering betreffende de kadastrale schattingen en fiscale wetgeving" hetzelfde is als dat waarin voorzien is voor het examen voor verhoging tot de graad van landmeter-expert bij het kadaster; dat bovendien bij het collationeren van de gedetailleerde beschrijving van de inhoud van het mondelinge gedeelte voor het brevet "kadaster" (nota van het secretariaat-generaal van het Ministerie van Financiën van 19 maart 1993, nr. SA Ex. 13-K4/93.013) en van de inhoud van het laatste examen voor verhoging tot de graad van landmeter-expert bij het kadaster (nota van het bestuur van het kadaster van 6 juli 1992, nr. K.P./144.993) gebleken is dat die twee inhouden strikt dezelfde zijn, tot de interpunctie toe; dat de verwerende partij dit in haar laatste memorie toegeeft, door te onderstrepen dat de leerstof van het tweede gedeelte van het examen van landmeter-expert en die van het mondelinge gedeelte van het examen voor het behalen van het brevet van expert bij een fiscaal bestuur "a priori dezelfde zijn", maar dat "de aanpak van die leerstof en de wijze van vragen stellen duidelijk verschillend zijn";

Overwegende dat de rechtvaardiging die de verwerende partij aanvoert voor de weigering om de landmeters-experten bij het kadaster van deelneming aan

het mondeling examengedeelte vrij te stellen, niet relevant is aangezien het beweerd "bijzonder" karakter van dat examen tegengesproken wordt door de vergelijking tussen de leerstof van de voormelde examens; dat het niet redelijk is dat de als expert beschouwde ambtenaren genoopt zijn opnieuw het bewijs te leveren van hun kennis betreffende een leerstof die reeds geëxamineerd is bij vorige examens die ze bij hetzelfde bestuur afgelegd hebben; dat hieruit volgt dat het verschil in behandeling dat ingesteld is tussen twee verschillende, maar niettemin vergelijkbare categorieën, namelijk, enerzijds, de landmeters-experten van het kadaster, die alleen van deelneming aan het schriftelijke gedeelte voor het brevet vrijgesteld zijn, en, anderzijds, de ambtenaren die op 1 april 1991 de aanspraken konden doen gelden om tot verificateur-accountant bij een fiscaal bestuur te worden benoemd, en die volledig van deelneming aan het examen vrijgesteld zijn, niet berust op een overweging die verband houdt met de situatie van de betrokkenen, noch op een objectief en redelijk criterium; dat dezelfde vaststelling kan worden gedaan voor de landmeters-experten onroerende goederen bij de aankoopcomités;

Overwegende dat de aldus ingestelde discriminatie nog groter wordt door het met 30.000 frank verminderde weddecomplement dat per jaar toegekend wordt aan de landmeters-experten die houder zijn van het brevet, terwijl alle andere ambtenaren die houder zijn van hetzelfde brevet, een jaarlijks weddecomplement van 60.000 frank ontvangen; dat, hoewel de verwerende partij het krachtens artikel 9 van het bestreden besluit aan de houders van het brevet toegekende verschil in weddecomplement wettigt op grond van billijkheidsoverwegingen, ze niet aangeeft waarom het brevet, dat ze invoert om ertoe aan te zetten opleiding en kennis te verbeteren, de oorspronkelijke verschillen in

behandeling tussen de verschillende categorieën houders van het brevet zou moeten wegwerken; dat het verschil in opleiding die de landmeters-experten onroerende goederen voorheen verkregen hebben immers niet weggewerkt wordt door het behalen van het brevet; dat hieruit volgt dat de maatregel van "gelijkschakeling" waarin artikel 9 voorziet, een discriminatie meebrengt die op geen enkel objectief en redelijk criterium berust; dat hieruit voortvloeit dat het eerste middel gegrond is, zowel ten aanzien van de artikelen 5 en 6 als ten aanzien van artikel 9 van het bestreden besluit;

Overwegende dat verzoeker een tweede middel ontleent aan schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat het bestreden besluit niet vooraf om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd is, terwijl in het onderhavige geval geen met bijzondere redenen omklede dringende noodzakelijkheid kon worden aangevoerd; dat hij opmerkt dat, het bestreden besluit vastgesteld is op 11 maart 1993, maar er een termijn van nagenoeg één maand verlopen is vooraleer het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is (op 7 april daaropvolgend) en dat dit op zijn minst getuigt van een duidelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel waartoe het bestuur gehouden is en in ieder geval radicaal in strijd is met de aangevoerde motivering waarin de dringende noodzakelijkheid ingeroepen wordt; dat hij in dit verband onderstreept dat de uitleg die verstrekt wordt om de dringende noodzakelijkheid te wettigen, noch relevant, noch overtuigend is : indien het zo is dat het brevet op 1 januari 1993 effectief moest worden ingevoerd, kwam het op 11 maart 1993 vastgestelde koninklijk besluit in ieder geval te laat, zodat de dringende noodzakelijkheid niet meer op een ernstige basis kon worden ingeroepen;

Overwegende dat in de aanhef van het bestreden besluit de dringende noodzakelijkheid als volgt gemotiveerd was :

" Overwegende dat het brevet van expert bij een fiscale administratie moet worden ingevoerd op 1 januari 1993; dat het bijgevolg noodzakelijk is dit besluit onverwijld te nemen om te zijner tijd uitvoeringsmaatregelen te kunnen vaststellen";

Overwegende dat in het onderhavige geval uit de stukken die bij het voorbereidende dossier gevoegd waren en uit de door de verwerende partij in haar memorie van antwoord verstrekte verduidelijkingen blijkt dat de Minister van Ambtenarenzaken en de Minister van Begroting op 9 november 1992 hun instemming hebben betuigd met het ontwerp van koninklijk besluit betreffende het brevet van expert bij een fiscaal bestuur en per brief van 17 december 1992 hun akkoordbevinding aan de Minister van Financiën hebben overgezonden, dat de Minister van Ambtenarenzaken en de Minister van Begroting in het kader van de administratieve en budgettaire controle de datum van inwerkingtreding van het bewuste besluit op 1 januari 1993 hebben vastgesteld, dat het uiteindelijke akkoord van de vakorganisaties in het sectorcomité II - Financiën evenwel pas op 12 februari 1993 verkregen is, dat het betrokken besluit op 11 maart 1993 ondertekend is, dat de ambtenaren per nota van 19 maart 1993 naar behoren over het brevet ingelicht zijn en uitgenodigd zijn om zich voor de cursussen en examens te laten inschrijven, en dat de ambtenaren tot slot, na het onderzoek van de toelaatbaarheidsvoorwaarden, de noodzakelijke documentatie als voorbereiding op het eerste examengedeelte hebben ontvangen, zodanig dat dat examengedeelte het week-end van 26 en 27 juni 1993 heeft kunnen plaatsgrijpen, zoals gepland was in het aan de kandidaten medegedeelde tijdschema;

Overwegende dat aan de hand van die gegevens niet beweerd kan worden dat de procedure voorafgaand aan de goedkeuring van de tekst van het koninklijk besluit niet met de nodige naarstigheid gevolgd is, noch, gelet op de in acht te nemen vormvereisten, dat de dringende noodzakelijkheid gelogenstraft wordt door de tijd die nodig was voor de voorbereiding van het koninklijk besluit; dat er dient te worden vastgesteld dat de datum van 1 januari 1993 voortvloeit uit dwingende regels die voorgeschreven zijn in het kader van de administratieve en budgettaire controle en dat het bestreden besluit, dat op die datum uitwerking moest hebben, onverwijld tot stand moest komen opdat te zijner tijd de uitvoeringsmaatregelen konden worden genomen; dat in ieder geval een termijn van achtentwintig dagen tussen de datum van het besluit en die van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad wijst op een normale uitvoering zodat hieruit niet mag worden afgeleid dat de dringende noodzakelijkheid onterecht ingeroepen is; dat het tweede middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de artikelen 5, 6 en 9 van het koninklijk besluit van 11 maart 1993 betreffende het brevet van expert bij een fiscaal bestuur.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op vijf oktober 1900 achtennegentig door :

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	LEROY,	staatsraad,
	QUERTAINMONT,	staatsraad,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.