

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 172.690 van 25 juni 2007
in de zaak A. 67.825/IX-462.**

In zake : Werner DE BUS,
 wonende te BRUSSEL,
 Artesiëstraat 16

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DETRY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
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 Werner DE BUS op 26 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, 24, 25 en 67, 1/, 2/ en 3/, 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 2007 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 verzoeker, en 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 sedert 1 februari 1981 vast benoemd vertaler bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (voorheen Ministerie van Sociale Voorzorg). Op 1 februari 1990 is hij, met toepassing van het beginsel van de vlakke loopbaan, door verhoging in graad bevorderd tot de graad van eerste vertaler.

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+, behoorde de graad van eerste vertaler tot een vlakke loopbaan met de graden van hoofdvertaler (rang 29), eerste vertaler (rang 28) en vertaler (rang 26).

1.3. De artikelen 13 en 15 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, vervangen bij het koninklijk besluit van 15 maart 1993, bepaalden desbetreffend :

“Art. 13. § 1 De volgende graden worden opgericht :
in rang 26 : vertaler;
in rang 28 : eerste vertaler;
in rang 29 : hoofdvertaler;
(...).

Art. 15. Alleen de rijksambtenaren, bekleed met de graad van vertaler kunnen bevorderd worden tot de graad van eerste vertaler. Deze graad wordt hun verleend volgens de regelen van de vlakke loopbaan.
Alleen de rijksambtenaren bekleed met de graad van eerste vertaler, kunnen bevorderd worden tot de graad van hoofdvertaler. Deze graad wordt hun verleend volgens de regelen van de vlakke loopbaan.”

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 van vertaler 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 2+ omvat twee rangen, genummerd als volgt: 26 en 28;

(...)

(...).

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 26 :

(...)

vertaler

(...)

- in rang 28 :

(...)

eerstaanwend vertaler

(...)

(...)

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

(...)

- in rang 29 :

(...)

Hoofdvertaler

(...)

- in rang 28 :

(...)

Eerste vertaler

(...)

(...)

- in rang 26 :

(...)

Vertaler

(...).

Art. 23. Worden opgeheven in het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen :

(...)

4/. artikel 13, gewijzigd bij koninklijk besluit van 15 maart 1993.

Art. 24. In hetzelfde besluit wordt een titel II 'Loopbaan van sommige rijksambtenaren die in niveau 2+ worden ingedeeld' ingevoegd, bestaande uit de artikelen 9 tot 13, luidende als volgt :

'Artikel 9. § 1. De volgende graden worden opgericht :

- in rang 26 :

(...)

vertaler

(...)

- in rang 28 :

(...)

eerstaanwend vertaler

(...)

§ 2. De volgende graden worden geschrapt :

- in rang 29 :

(...)

Hoofdvertaler

(...)

- in rang 28 :

(...)

Eerste vertaler

(...)

(...)

- in rang 26 :

(...)

Vertaler

(...)

Artikel 11. § 1. De rijksambtenaren die titularis zijn van een der hierna in de linkerkolom opgenomen en in rang 26 ingedeelde graden, kunnen als enige worden bevorderd tot de ernaast vermelde graad die tot rang 28 behoort :

(...)

Vertaler

Eerstaanwend vertaler

(...)

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

Artikel 12. § 1. De ambtenaren die op datum van 1 januari 1994 titularis zijn van één van de geschrapte graden uit artikel 9, § 2, en die hierna opgenomen zijn in de linkerkolom, worden ambtshalve benoemd in één van de graden, die in artikel 9, § 1, zijn opgericht en die in de rechterkolom voorkomen:

(...)

Vertaler

Eerste vertaler

(...)

Hoofdvertaler

(...).

Vertaler

Eerstaanwend vertaler

Art. 25. De artikelen 14 tot 18 van hetzelfde besluit worden opgeheven.

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

- 1/ de artikelen (...) 23, 24 (...) die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1994;
- 2/ de artikelen (...) 25 (...) die uitwerking hebben met ingang van 1 juni 1994;
- 3/ de artikelen (...) 22 (...) die uitwerking hebben op 1 januari 1994 voor het er bedoelde personeel dat tot niveau 2+ behoort (...); (...).”;

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, 24, 25 en 67, 1/, 2/ en 3/, 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 gericht zijn op de wijziging van de artikelen 21, 22, 24, 25 en 67, 1/, 2/ en 3/, van het koninklijk besluit van 10 april 1995”; dat met betrekking tot deze artikelen het koninklijk besluit van 3 juni 1996 de volgende wijzigende bepalingen bevat :

“Artikel 1. In artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, zoals ingevoerd door het koninklijk besluit van 10 april 1995, worden de volgende wijzigingen aangebracht :
1/ in § 1 worden de woorden “op datum van 1 januari 1994” geschrapt;
(...).

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 loopbanen integreert welke met deze twee niveaus verbonden zijn, en uiterlijk 1 juni 1997.
(...).’”;

Overwegende dat de wijziging die bij artikel 1, 1/, van het koninklijk besluit van 3 juni 1996 wordt aangebracht in het bij het koninklijk besluit

van 10 april 1995 ingevoegde artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 van die aard is dat het voormelde artikel 1, 1/, in geval van vernietiging van artikel 12 een reglementaire bepaling zonder reële draagwijdte zou worden; dat het voorwerp van het beroep derhalve tot artikel 1, 1/, van het koninklijk besluit van 3 juni 1996 kan worden uitgebreid;

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 beginsel volgens hetwelk individuele handelingen onaantastbare gevolgen hebben; 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 15 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, een vlakke loopbaan genoot die hem de mogelijkheid bood om negen jaar na zijn benoeming in rang 28, te worden bevorderd in een betrekking van rang 29; dat de tegenpartij, door de graden te wijzigen, rang 29 op te heffen, de vlakke loopbaan voor vertalers af te schaffen en de vertalers aan de klassieke bevorderingsprocedure te onderwerpen, geraakt heeft aan de regels die van toepassing zijn op de loopbaan van de vertalers en, in het geval van de verzoeker, aan een essentieel en fundamenteel element van zijn rechtspositie; dat de verzoeker immers, indien hij in dienst bleef, zeker was na negen jaar anciënniteit te worden bevorderd in de graad van hoofdvertaler in rang 29 en de weddeschaal die overeenkomt met deze graad te genieten; dat de oprichting en de opheffing van bepaalde graden enerzijds en de afschaffing van de vlakke loopbaan anderzijds verzoekers rechtspositie alsook zijn persoonlijke situatie aanzienlijk gewijzigd hebben; dat de tegenpartij, onder het voorwendsel bepaalde regelgevende handelingen te wijzigen en op te heffen, in grote mate de rechtspositie, alsook de vaststaande situatie van verzoeker wijzigt; dat door de vlakke loopbaan van verzoeker af te schaffen en hem terug te zetten in rang 26, de tegenpartij kennelijk

nadeel toebrengt aan zijn persoonlijke situatie, die is vastgesteld aan de hand van een wervingsexamen en bekrachtigd door het besluit op grond waarvan hem een vlakke loopbaan is 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 de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord stelt dat het stelsel van de vlakke loopbaan een bijzondere regeling vormt die voor de betrokken ambtenaren een positie 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 ambten, waardoor zij niet op een normale loopbaan kunnen rekenen en nagenoeg geblokkeerd blijven in hun wervingsgraad; dat de overheid met de instelling van de vlakke loopbaan de bedoeling had aan de betrokken ambtenaren een behoorlijke loopbaan te waarborgen door hen na een bepaald aantal dienstjaren automatisch te bevorderen zonder dat daartoe een betrekking vacant moest zijn en zonder dat zij hun kandidatuur moesten stellen, hetgeen de ambtenaren motiveerde, ook al bleef hun loopbaan steeds beperkt tot een zekere graad van de hiërarchie en ook al kwamen zij niet in aanmerking voor hogere ambten (ten minste gedurende de periode van de vlakke loopbaan); dat de vlakke loopbaan dan ook geen voorrecht is waarvan de ambtenaar gebruik kan maken indien de overheid zulks wenst en dat deze laatste naar willekeur kan opheffen, maar wel degelijk een feitelijke voorwaarde van de verbintenis die de overheid bij de benoeming van de betrokken ambtenaar op zich heeft genomen: de overheid heeft de ambtenaar bij zijn indienstneming (op grond van geldende wetsbepalingen) een behoorlijke, zij het beperkte loopbaan gewaarborgd en de ambtenaar heeft die voorwaarden met kennis van zaken en in volle vertrouwen aanvaard; dat aangezien de vlakke loopbaan een bijzonder karakter heeft en in automatische maar beperkte bevorderingen voorziet, de overheid geoordeeld heeft dat de betrokken ambtenaren niet in aanmerking komen voor hogere ambten en derhalve moeten worden uitgesloten van de normale bevorderingen bij verhoging in graad, hetgeen zelfs bij gebreke van enige tekst ter

zake, een logische beslissing lijkt en bewijst dat het hier gaat om een bijzondere regeling; dat hieruit ontegensprekelijk blijkt dat de betrokken ambtenaar door zijn benoeming in het kader van een vlakke loopbaan in een bijzondere positie is geplaatst die alleen op hem van toepassing is en die voortvloeit uit een verbintenis die de twee partijen op zich hebben genomen; dat voornoemde verbintenis een rechtstoestand in het leven heeft geroepen die de overheid niet kan miskennen zonder zich aan machtsoverschrijding schuldig te maken; dat het de bevoegde overheid weliswaar volkomen vrij staat de vlakke loopbaan voor de toekomst af te schaffen, of, anders gesteld, geen ambtenaren meer in dienst te nemen onder de bijzondere regeling van automatische bevordering die een behoorlijke loopbaan moet waarborgen; dat dergelijke nieuwe regeling waarbij niet meer in een vlakke loopbaan wordt voorzien echter in elk geval beperkt moet blijven tot toekomstige benoemingen en dat de verplichtingen die eerder zijn genomen ten aanzien van de ambtenaren benoemd in het kader van de vlakke loopbaan, in acht genomen moeten worden; dat deze ambtenaren derhalve gebruik moeten kunnen maken van een overgangsregeling die hun verworven positie vrijwaart;

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 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+, de bevorderingen in de loopbaan van de vertalers van niveau 2+ werden toegekend volgens het beginsel van de vlakke loopbaan; dat deze loopbaan volgende graden en weddeschalen omvatte: rang 26 - vertaler - weddeschaal 26/2 (563.123 - 897.681), rang 28 - eerste vertaler - weddeschaal 28/1 (708.069 - 1.070.428), rang 29 - hoofdvertaler - weddeschaal 29/1 (833.554 - 1.196.873); dat ten gevolge van het genoemde koninklijk besluit het loopbaanverloop als volgt verloopt: rang 26 - vertaler - weddeschaal 26 A (574.024 - 897.681) en mits negen jaar anciënniteit weddeschaal 26 J (715.150 - 1.077.273), rang 28 - eerstaanwezend vertaler (bevordering volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad) -

weddeschaal 28 G (841.890 - 1.205.273), met dien verstande dat de eerstaanwezend vertaler mits 6 jaar anciënniteit en voor zover er vacante betrekkingen zijn de weddeschaal 28 I (858.487 - 1.221.870) kan verkrijgen; dat aan verzoeker die voorheen de graad van eerste vertaler (weddeschaal 28/1) had, ten gevolge van het bestreden besluit de graad van vertaler (weddeschaal 26 J) is toegekend;

Overwegende dat deze graadverandering alsmede de afschaffing van de bevordering in vlakke loopbaan van de vertalers van niveau 2+ 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;

Overwegende dat uit het protocol nr. 192 van 5 juli 1994 van het Comité voor de nationale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten blijkt dat de afschaffing van de vlakke loopbanen is ingegeven door “de bestuursmatige bekommernis om zowel het loopbaanbeheer te verbeteren als de motivatie van het personeel te verhogen”; dat in dat verband dient te worden opgemerkt dat de afschaffing van de vlakke loopbaan van de vertalers van niveau 2+ samengaat met een verhoging van de weddeschalen;

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 de verzoeker een tweede middel inroept, afgeleid uit de schending van “het beginsel volgens hetwelk administratieve handelingen geen terugwerkende kracht hebben”; dat hij aanvoert dat uit artikel 67, 1/, 2/ en 3/, van het bestreden koninklijk besluit voortvloeit dat hij met ingang van 1 januari 1994 is teruggezet in de graad van vertaler in rang 26 en met ingang van 1 juni 1994 het voordeel van de vlakke loopbaan heeft verloren; dat die terugwerkende kracht aan zijn verkregen rechten afbreuk doet;

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.