RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 185.623 van 7 augustus 2008
in de zaken A. I. 78.797/IX-1195,
II. 78.798/IX-1196,
III. 78.799/IX-1197.

In zake : I. Ludwig STILLAERT,
wonende te TIENEN,
Distelstraat 43

II. Hugo VANBELLINGEN,
wonende te OEDELEM,
Bruggestraat 78

III. André VAN ES,
wonende te HEIST-OP-DEN-BERG,
Hof van Riemenstraat 4

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Economie, thans de minister voor Ondernemen.

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

Gezien het verzoekschrift dat Ludwig STILLAERT op 29 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 10 februari 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken die behoren tot de niveaus 1 en 2+ (zaak A. 78.797/IX-1195);

Gezien het verzoekschrift dat Hugo VANBELLINGEN op 29 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van voormeld koninklijk besluit van 10 februari 1998 (zaak A. 78.798/IX-1196);

Gezien het verzoekschrift dat André VAN ES op 29 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van voormeld koninklijk besluit van 10 februari 1998 (zaak A. 78.799/IX-1197);

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord in de drie zaken;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikkingen van 19 augustus 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories van de verwerende partij in de drie zaken;

Gelet op de beschikkingen van 6 mei 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 juni 2008, datum waarop de zaak wordt uitgesteld naar de openbare terechtzitting van 30 juni 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van de eerste en de tweede verzoekende partij, en van advocaat J. CANSSE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

<u>Over de gegevens van de zaak</u>

1.1. Op het ogenblik van het bestreden besluit waren de drie verzoekers controleur bij het ministerie van Economische Zaken.

1.2. Vóór de vereenvoudiging van de loopbanen van het Rijkspersoneel bevatte de loopbaan van de controleurs vier graden:
- speciaal controleur eerste klasse (rang 21),
- eerste controleur (rang 22),
- eerste hoofdcontroleur (rang 23),
- eerste adjunct-inspecteur (rang 24).

Overeenkomstig het ministerieel besluit van 23 april 1993 tot vaststelling van de lijst der graden die toegang geven tot bij verandering van graad of bij bevordering door verhoging in graad te verlenen graden en tot vaststelling van de wijze waarop een vacante betrekking wordt toegekend, was de graad van eerste controleur toegankelijk voor de speciaal controleurs eerste klasse die slaagden voor een bevorderingsexamen en die minimum twee jaar graadanciënniteit hadden.

1.2. Bij koninklijk besluit van 7 februari 1997 tot wijziging, wat het Ministerie van Economische zaken betreft, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de rijksbesturen titularis kunnen zijn, worden de genoemde graden van speciaal controleur 1ste klasse, eerste controleur, eerste hoofdcontroleur en eerste adjunct-inspecteur geschrapt, en worden de volgende graden opgericht:
- controleur (rang 26),
- eerstaanwezend controleur (rang 27),
- hoofdcontroleur (rang 28).

Dit koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994.

Een ministerieel besluit van 3 februari 1997 houdende regeling van sommige loopbanen in niveau 2+ en vereenvoudiging van de loopbanen in de niveaus 2, 3 en 4 bij het Ministerie van Economische Zaken werkt de loopbaan van controleur en de overgang naar de nieuwe graden uit. De loopbaan ziet er als volgt uit:
- de graad van controleur kan slechts worden verleend aan geslaagden voor een vergelijkend wervingsexamen;
- de graad van eerstaanwezend controleur kan worden verleend aan de controleurs die ten minste twaalf jaar anciënniteit tellen in de weddeschaal van hun graad. Deze bevordering gebeurt in het kader van een vlakke loopbaan;
- tot de graad van hoofdcontroleur kunnen worden bevorderd de eerstaanwezend controleurs met ten minste negen jaar niveauanciënniteit.

Ambtenaren die op de datum van inwerkingtreding van het besluit titularis zijn van een graad vermeld in de linkerkolom worden overeenkomstig artikel 9, § 1, van het ministerieel besluit ambtshalve benoemd tot de overeenstemmende graad in de rechterkolom:

speciaal controleur eerste klasse (rang 21) en eerste controleur (rang 22)	controleur (rang 26)
eerste hoofdcontroleur (rang 23)	eerstaanwezend controleur (rang 27)
eerste adjunct-inspecteur (rang 24)	hoofdcontroleur (rang 28)

Artikel 9, § 5, van het ministerieel besluit bevat overgangsbepalingen. Die paragraaf luidt als volgt:

> "De ambtenaren die krachtens § 1 benoemd zijn tot een graad van niveau 2+ behouden in hun nieuwe graad de graadanciënniteit welke verworven was in de graad waarvan ze titularis waren.
>
> In afwijking van het eerste lid behouden de ambtenaren die op het ogenblik van hun benoeming krachtens § 1 titularis waren van de graad van speciaal controleur 1ste klasse (rang 21) en die niet geslaagd zijn voor het examen voor verhoging in graad tot de graad van eerste controleur (rang 22), in de nieuwe graad niet de graadanciënniteit verworven in de graad van speciaal controleur 1ste klasse (rang 21).
>
> In afwijking van het eerste lid behouden de ambtenaren die op het ogenblik van hun benoeming krachtens § 1 titularis waren van de graad van eerste controleur (rang 22) in hun nieuwe graad de graadanciënniteit verworven in de graden van eerste controleur (rang 22) en speciaal controleur 1ste klasse (rang 21)."

Ook het ministerieel besluit van 3 februari 1997 heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994.

1.3. 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 in niveau 2+ teruggebracht tot twee, zijnde de rangen 26 en 28. Overeenkomstig artikel 67, zoals gewijzigd bij artikel 7 van het koninklijk besluit van 3 juni 1996 houdende wijziging van diverse verordeningsbepalingen toepasselijk op de rijksbesturen, treedt deze wijziging pas in werking op de dag van de inwerkingtreding van de personeelsformatie van het betrokken ministerie waarin de nieuwe loopbaan wordt geïntegreerd. Voor het ministerie van Economische Zaken bepaalt artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 december 1997 houdende vaststelling van de personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken, dat dit besluit van 18 december 1997 in werking treedt de eerste van de maand volgend op die van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 18 december 1997 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 januari 1998. Zowel dat koninklijk besluit van 18 december 1997 als het genoemde koninklijk besluit van 10 april 1995, dat laatste

wat betreft het ministerie van Economische Zaken, zijn dus op 1 februari 1998 in werking getreden.

1.4. De vereenvoudiging van de loopbaan wordt in het ministerie van Economische Zaken geconcretiseerd met het koninklijk besluit van 10 februari 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken die behoren tot de niveaus 1 en 2+. Dit is het besluit dat het voorwerp uitmaakt van de voorliggende beroepen.

.

Artikel 1, § 1, van dit besluit bepaalt, in verband met de loopbaan van controleur, dat er voortaan nog twee graden zijn, namelijk die van controleur (rang 26) en eerstaanwezend controleur (rang 28). Artikel 1, § 2, voorziet in de schrapping van de graden van controleur (rang 26), eerstaanwezend controleur (rang 27) en hoofdcontroleur (rang 28).

Ambtenaren die op de datum van inwerkingtreding van het besluit titularis zijn van een graad vermeld in de linkerkolom worden overeenkomstig artikel 11, § 1, van het besluit ambtshalve benoemd tot de overeenstemmende graad in de rechterkolom:

controleur (rang 26) en eerstaanwezend controleur (rang 27)	controleur (rang 26)
hoofdcontroleur (rang 28)	eerstaanwezend controleur (rang 28)

Artikel 11, § 4, bevat overgangsbepalingen in verband met de personen die ambtshalve benoemd worden in de nieuwe graad van controleur (rang 26) of eerstaanwezend controleur (rang 28). Die bepalingen luiden als volgt:

> “Voor de berekening van de graadanciënniteit van de ambtenaren die krachtens § 1 ambtshalve benoemd worden tot de graad van controleur (rang 26), worden de in aanmerking komende diensten die verricht zijn in de graden van speciaal controleur eerste klasse (rang 21), eerste controleur (rang 22), eerste hoofdcontroleur (rang 23), controleur (rang 26) en eerstaanwezend controleur (rang 27) geacht verricht te zijn in de graad van controleur (rang 26).
>
> In afwijking van het eerste lid, behouden de ambtenaren die krachtens § 1 ambtshalve benoemd worden tot de graad van controleur (rang 26) en die op het ogenblik van hun ambtshalve benoeming tot de graad van controleur (rang 26) krachtens artikel 9, § 1, van het ministerieel besluit van 3 februari 1997 houdende regeling van sommige loopbanen in niveau 2+ en vereenvoudiging van de loopbanen in de niveaus 2, 3 en 4 bij het Ministerie van Economische Zaken titularis waren van de graad van speciaal controleur eerste klasse (rang

21) en niet geslaagd zijn voor het examen voor verhoging in graad tot de graad van eerste controleur (rang 22), niet de graadanciënniteit verworven in de graad van speciaal controleur eerste klasse (rang 21).

Voor de berekening van de graadanciënniteit van de ambtenaren die krachtens § 1 ambtshalve benoemd worden tot de graad van eerstaanwezend controleur (rang 28), worden de in aanmerking komende diensten die verricht zijn in de graden van eerste adjunct-inspecteur (rang 24) en hoofdcontroleur (rang 28) geacht verricht te zijn in de graad van eerstaanwezend controleur (rang 28)."

Artikel 16 bepaalt dat het koninklijk besluit van 10 februari 1998 uitwerking heeft met ingang van "de datum van inwerkingtreding van de personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken die de nieuwe loopbanen in de niveaus 1 en 2+ integreert".

De personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken is, onder meer wat betreft de niveaus 1 en 2, vastgesteld bij het hiervóór genoemde koninklijk besluit van 18 december 1997 houdende personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken. Zoals hiervóór is uiteengezet, is dat besluit op 1 februari 1998 in werking getreden. Dat is dan ook de datum waarop het bestreden koninklijk besluit van 10 februari 1998 uitwerking heeft.

1.5. Het koninklijk besluit van 1 maart 1998 tot vaststelling van diverse geldelijke bepalingen toepasselijk op de bijzondere graden bij het Ministerie van Economische Zaken bepaalt in zijn artikel 3 dat de controleur bezoldigd wordt in de schaal 26C en, na negen jaar graadanciënniteit, in de schaal 26K. Voorts bepaalt artikel 4 dat de eerstaanwezend controleur wordt bezoldigd in de schaal 28H en dat hij, na minstens zes jaar graadanciënniteit en voor zover er vacante betrekkingen zijn, bezoldigd kan worden in de schaal 28J.

Uit het genoemde koninklijk besluit van 18 december 1997 houdende personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken blijkt dat er 122 betrekkingen zijn van controleur en/of eerstaanwezend controleur. Het ministerieel besluit van 22 december 1997 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 18 december 1997 houdende personeelsformatie van het Ministerie van Economische Zaken bepaalt dat 18 van de (maximum) 122 betrekkingen van eerstaanwezend controleur worden bezoldigd in de schaal 28J.

1.6. Het opschrift van het bestreden koninklijk besluit van 10 februari 1998 is bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 september 2004 houdende

hervorming van de bijzondere loopbanen bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie vervangen in “koninklijk besluit van 10 februari 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie”.

Bij dat koninklijk besluit van 21 september 2004 is voorts voorzien in de schrapping van de graden van controleur en eerstaanwezend controleur. Ambtenaren die op 1 oktober 2002 titularis zijn van één van die geschrapte graden, worden ambtshalve benoemd in de graad van technisch deskundige. Het genoemde ministerieel besluit van 3 februari 1997 wordt opgeheven. De desbetreffende bepalingen hebben uitwerking met ingang van 1 oktober 2002.

De integratie van de bijzondere loopbanen van niveau 1 in de hervormde loopbaan van niveau A wordt ten slotte geregeld bij het koninklijk besluit van 11 mei 2006 tot hervorming van de bijzondere loopbanen van niveau 1 en tot vaststelling van diverse geldelijke bepalingen bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie. Dat besluit voorziet onder meer in de opheffing van het bestreden koninklijk besluit van 10 februari 1998, gewijzigd bij het genoemde koninklijk besluit van 21 september 2004. Die opheffing heeft uitwerking met ingang van 1 december 2004.

2. De verzoeker in de zaak A. 78.797/IX-1195, Ludwig Stillaert, is laureaat van het examen dat toegang geeft tot de graad van eerste controleur dat werd afgesloten op 20 oktober 1987. In het jaarboek van 12 mei 1997 was hij op de 31ste plaats gerangschikt. In het jaarboek van 26 januari 1998, dat reeds overeenkomstig de nieuwe reglementering werd opgesteld, staat hij pas op de 42ste plaats en wordt hij voorafgegaan door laureaten van examens die later werden afgesloten dan dat waarin hij slaagde.

De verzoeker in de zaak A. 78.798/IX-1196, Hugo Vanbellingen, is laureaat van het examen dat toegang geeft tot de graad van eerste controleur dat werd afgesloten op 12 december 1983. In het jaarboek van 12 mei 1997 was hij op de 11de plaats gerangschikt. In het jaarboek van 26 januari 1998 rangschikt hij zich pas op de 18de plaats en wordt hij voorafgegaan door laureaten van examens die later werden afgesloten dan dat waarin hij slaagde.

De verzoeker in de zaak A. 78.799/IX-1197, André Van Es, is eveneens laureaat van het examen dat toegang geeft tot de graad van eerste controleur dat werd afgesloten op 12 december 1983. In het jaarboek van 12 mei 1997 was hij op de 8ste plaats gerangschikt. In het jaarboek van 26 januari 1998 is hij pas op de 17deplaats gerangschikt en wordt hij voorafgegaan door laureaten van examens die later werden afgesloten dan dat waarin hij slaagde.

Over de samenvoeging van de drie zaken

3. De situatie van de drie verzoekers is quasi identiek. Zij komen alle drie op tegen hetzelfde koninklijk besluit. Zij roepen dezelfde middelen in. Het verweer van de tegenpartij is eveneens quasi identiek in de drie zaken.

Gelet op de samenhang tussen de zaken en met het oog op een goede rechtsbedeling, worden de drie zaken samengevoegd.

Over het voorwerp van de beroepen

4. Uit de uiteenzetting van de feiten en het enig middel in elk van de verzoekschriften blijkt dat de verzoekers met hun beroepen enkel de vernietiging beogen van artikel 11, § 4, van het genoemde koninklijk besluit van 10 februari 1998. De beroepen moeten dan ook zo begrepen worden dat zij enkel de vernietiging van die bepaling tot voorwerp hebben.

Over de ontvankelijkheid van de beroepen

5. Zoals hiervóór is opgemerkt, is het bestreden koninklijk besluit inmiddels gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 september 2004, en vervolgens opgeheven bij het koninklijk besluit van 11 mei 2006.

Dit laatste besluit is tot op vandaag nog van kracht. Het is door geen van de verzoekers middels een annulatieberoep bij de Raad van State aangevochten.

De toepassing van het bestreden besluit is aldus in de tijd beperkt geweest tot de periode tussen de datum van inwerkingtreding van het bestreden besluit (1 februari 1998) en de datum van inwerkingtreding van de opheffing en

vervanging ervan bij het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 2006 (1 december 2004).

6. Ten gevolge van de opheffing ervan is het bestreden besluit uit de rechtsorde verdwenen. In principe heeft een partij geen belang meer om de nietigverklaring van een besluit te vorderen dat in de loop van het geding is opgeheven en -zoals te dezen- vervangen door een ander besluit, tenzij zij aannemelijk maakt dat zij een actueel belang bij het beroep heeft behouden. Het komt derhalve in deze gewijzigde context aan de verzoekers toe om nader toe te lichten waarin hun actueel belang bij het annulatieberoep nog bestaat.

7.1. Ter terechtzitting betogen de verzoekers dat de bestreden regeling nog steeds ter discussie staat. Zij menen dat zij nog een belang bij hun vordering behouden. Zij verwijzen naar het protocol nr. 82 van het Sectorcomité van 21 juni 2004 waarin staat hoe de gelijkstelling zou moeten zijn. Deze gelijkstelling is tot op heden, volgens de verzoekers om budgettaire redenen, nog steeds niet gebeurd. Tevens wijzen zij erop dat het koninklijk besluit van 22 november 2006 houdende diverse maatregelen inzake de loopbaan van het Rijkspersoneel van de niveaus A, B, C en D een regeling bevat voor de sociale inspectie die perfect als model gebruikt kan worden om aan hun verzuchtingen tegemoet te komen.

7.2. De verwerende partij repliceert hierop dat de gewraakte regeling de overgang van de weddeschaal 28H naar de weddeschaal 28J betreft. Zij betoogt dat de verzoekers geen belang hebben bij de vernietiging van het inmiddels vervangen bestreden besluit omdat zij er nooit een daadwerkelijk nadeel van ondervonden hebben. Vóór de vervanging van het bestreden besluit heeft immers niemand de verzoekers daadwerkelijk voorbijgestoken. Meer nog, niemand heeft de weddeschaal 28J verkregen voordat deze werd afgeschaft. In de huidige regeling heeft iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt de weddeschaal BT2 verkregen, niemand bevindt zich reeds in de weddeschaal BT3. Een vernietiging zal, aldus de verwerende partij, voor de verzoekers van geen enkel nut zijn, laat staan dat zij hierdoor de uitzonderingsregeling zouden verkrijgen die geldt voor de leden van de sociale inspectie.

7.3.1. Op het ogenblik van het bestreden besluit situeerden de verzoekers hun belang in het feit dat zij bij een eventuele overgang naar weddeschaal 28J in concurrentie zouden komen met collega's die vóór het bestreden besluit in het jaarboek een lagere rangschikking innamen dan zij.

Aan de basis van deze (potentiële) situatie ligt het thans bestreden artikel 11, § 4, van het koninklijk besluit van 10 februari 1998, waarin is bepaald dat de graadanciënniteit van de ambtenaren die ambtshalve benoemd worden tot de graad van controleur (R26) bepaald wordt door de som van de anciënniteit die ze hebben verworven in de graden van speciaal controleur eerste klasse (R21), eerste controleur (R22), eerste hoofdcontroleur (R23), controleur (R26) en eerstaanwezend controleur (R27).

Door die regeling wordt voor diegenen die voor het bevorderingsexamen voor de oude graad van eerste controleur (R22) waren geslaagd, hun volledige anciënniteit die zij in de carrière van controleur hebben verworven, en dus ook de anciënniteit die zij hebben verworven in de periode vóórdat zij in het bevorderingsexamen geslaagd waren, meegeteld.

Onder de vroegere regeling gebeurde de bevordering in de graad van eerste controleur (R22) in functie van het slagen in het vereiste examen waarbij de laureaat van het oudste examen eerst benoemd werd en logischerwijze een grotere graadanciënniteit in die graad had dan de laureaten van latere examens.

De bestreden regeling kon er aldus toe leiden dat iemand die vroeger dan de verzoekers werd benoemd tot speciaal controleur eerste klasse (R21), maar later dan hen slaagde in het bevorderingsexamen voor eerste controleur (R22), meer graadanciënniteit zou totaliseren in de nieuwe graad van controleur (R26) dan de verzoekers en dus vóór hen gerangschikt zou staan, terwijl deze persoon onder de oude regeling ingevolge zijn later slagen in het bevorderingsexamen, ná de verzoekers zou zijn gerangschikt.

7.3.2. De bestreden regeling is ondertussen vervangen door het koninklijk besluit van 11 mei 2006 tot hervorming van de bijzondere loopbanen van niveau 1 en tot vaststelling van diverse geldelijke bepalingen bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

De weddeschalen 28H en 28J bestaan niet langer. De weddeschalen zijn omgevormd tot een stelsel met drie schalen, te weten: BT1, BT2 en BT3.

De verzoekers zijn thans, zoals iedereen in dezelfde situatie, ingeschaald in de weddeschaal BT2. Zij tonen niet aan dat iemand hen, vóór de

afschaffing van de weddeschaal 28J, daadwerkelijk voorbijgestoken heeft bij het verkrijgen van die laatste weddeschaal. De verwerende partij betwist formeel dat dit het geval zou zijn, en stelt dat niemand in aanmerking kwam voor die weddeschaal.

Er moet dan ook worden vastgesteld dat het bestreden besluit niet voor gevolg heeft gehad dat de verzoekers daadwerkelijk minder goed behandeld zijn geworden dan hun concurrenten, aangezien zij niet effectief zijn voorbijgestoken in het verkrijgen van de hogere weddeschaal. De verzoekers hebben met andere woorden geen nadeel ondervonden van het bestreden besluit, dat thans is opgeheven en vervangen.

In die omstandigheden moet worden besloten dat de verzoekers niet langer blijk geven van het rechtens vereiste actueel belang. De beroepen zijn dienvolgens niet langer ontvankelijk.

8. In de concrete omstandigheden van de zaak past het de verwerende partij te verwijzen in de kosten.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De zaken nrs. A.78.797/IX-1195, A. 78.798/IX-1196 en A. 78.799/IX-1197 worden samengevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen tot nietigverklaring, bepaald op 520,59 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeven augustus 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **P. LEMMENS.**