

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.960 van 17 november 2008
in de zaken A. 155.652/IX-4665
167.942/IX-5138.**

In zake : I +II:

Monique D'HOOGH,
die woonplaats kiest bij
advocaat F. WILMET,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 149/16

tegen :

I + II:

BELGOCONTROL
dat woonplaats kiest bij
advocaat D. DE MEULEMEESTER,
kantoor houdende te GENT,
Citadellaan 10.

tussenkommende partijen :

I:

Annick DAEM,
die woonplaats kiest bij
advocaat V. DE WOLF,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Gulden Vlieslaan 68/9.

I +II:

Hilda HERBOTS
wonende te HEERS,
Steenweg 58.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Monique D'hoogh op 15 september 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissingen van 14 juli 2004 van de afgevaardigd bestuurder van Belgocontrol waarbij J. Cozier, A. Daem, H. Herbots, L. Van Rompaey, E. De Hertogh, E. Habils en M. Rekoms

worden bevorderd tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur (zaak A. 155.652/IX-4665);

Gezien het verzoekschrift dat Monique D'hoogh op 21 november 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissingen van verschillende datum van de afgevaardigd bestuurder van Belgocontrol waarbij J. Cozier, A. Daem, H. Herbots, L. Van Rompaey, E. De Hertogh, E. Habils en M. Rekoms worden bevorderd tot bestuurssecretaris adjunct-directeur (zaak A. 167.942/IX-5138);

Gezien de verzoekschriften tot tussenkomst van 18 en 22 november 2004 in de zaak A. 155.652/IX-4665;

Gelet op de beschikking van 4 februari 2005 die de tussenkomst van Annick Daem en Hilda Herbots toelaat;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 1 februari 2006 in de zaak A. 167.942/IX-5138;

Gelet op de beschikking van 3 februari 2006 die de tussenkomst van Hilda Herbots toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken en gezien de memories in tussenkomst;

Gezien het verslag in beide zaken opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 2 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. MEESSEMAN die, loco advocaat F. WILMET, verschijnt voor de verzoekster, en van advocaat D. DE MEULEMEESTER, 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 :

De feiten

1.1. De verzoekster is sinds 1971 statutair personeelslid van de Regie der Luchtwegen. Sinds 1 januari 1997 bekleedt zij de graad van eerstaanwendend sectiechef.

Bij de opsplitsing van de Regie der Luchtwegen gaat zij in die graad over naar Belgocontrol.

1.2. Op 31 maart 2004 wordt een Collectief akkoord goedgekeurd betreffende hogere functies en laureaten.

In dit Collectief akkoord wordt overeengekomen dat de ambtenaren waarvan de naam voorkomt op de als bijlage 3 bij het akkoord gevoegde lijst die titularis zijn van de graad en rang vermeld in de tweede kolom van die bijlage in reffectatie zijn en in aanmerking komen voor een bevordering in de graad en rang vermeld in de derde kolom van die bijlage. Artikel 5 van dit Collectief akkoord bepaalt dat de betrokken ambtenaren de procedure moeten doorlopen die is uitgewerkt in het Collectief akkoord “reffectatie” en dat indien zij dat met succes doen, zij zullen worden bevorderd tot de graad vermeld in de derde kolom.

Op de lijst -bijlage 3- komen onder meer de volgende personeelsleden voor met de volgende gegevens:

naam en taalrol	huidige graad en rang	graad hogere functies en rang
Cozier J. (F)	premier chef de section (R27)	secrétaire d'administration-directeur adjoint (R11)
Daem A. (N)	sectiechef (R26)	bestuurssecretaris adjunct-directeur (R11)
De Hertogh E. (N)	eerste sectiechef (R27)	bestuurssecretaris adjunct-directeur (R11)
Habils E. (F)	chef de section principal (R27)	secrétaire d'administration-directeur adjoint (R11)
Herbots H. (N)	eerste sectiechef (R27)	bestuurssecretaris adjunct-directeur (R11)
Rekoms M. (N)	eerste sectiechef (R27)	bestuurssecretaris adjunct-directeur (R11)
Van Rompaey L. (N)	eerste sectiechef (R27)	bestuurssecretaris adjunct-directeur (R11)

De verzoekster komt niet voor op de lijst.

1.3. Met een bericht nr. 21 van 22 juni 2004 worden onder meer een betrekking of betrekkingen van bestuurssecretaris adjunct-directeur vacant verklaard. De kandidaturen moeten ten laatste op 17 juli 2004 worden ingediend.

1.4. Blijkens een bijlage, gevoegd bij de memorie van wederantwoord in de zaak A. 155.652/IX-4665, stelt de verzoekster zich op 14 juli 2004 kandidaat voor een vacant verklaarde betrekking van bestuurssecretaris adjunct-directeur.

1.5. Bij besluiten van de afgevaardigd beheerder van 14 juli 2004 worden J. Cozier, A. Daem, H. Herbots, L. Van Rompaey, E. De Hertogh, E. Habils en M. Rekoms op datum van 1 september 2004 bevorderd tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur.

Dit zijn de bestreden besluiten in de zaak A.155.652/IX-4665. Zij werden bij bericht nr. 28 van 22 juli 2004 bekendgemaakt.

1.6. Nadat zij met gunstig gevolg hun stageperiode doorlopen hebben worden de voornoemde ambtenaren bij afzonderlijke besluiten van de afgevaardigd bestuurder met ingang van 1 april 2004 vast benoemd als bestuurssecretaris adjunct-directeur. Deze besluiten dateren van:

- 7 september 2005 voor A. Daem ;
- 13 september 2005 voor M. Rekoms en J. Cozier;
- 20 september 2005 voor E. Habils;
- 22 september 2005 voor H. Herbots en
- 3 oktober 2005 voor E. De Hertogh en L. Van Rompaey.

Dit zijn de bestreden besluiten in de zaak A. 167.942/IX-5138. Zij werden aan het personeel bekendgemaakt bij bericht nr. 87 van 30 september 2005 wat de benoemingen van A. Daem, M. Rekoms, J. Cozier, E. Habils en H. Herbots betreft en bij bericht nr. 95 van 3 november 2005 wat de benoemingen van E. De Hertogh en L. Van Rompaey betreft.

De samenvoeging

2.1. Bij brief van 15 maart 2006 vraagt de raadsman van tussenkomende partij A. Daem om beide zaken samen te voegen.

2.2. De vordering in de zaak A.155.652/IX-4665 is gericht tegen de besluiten waarbij J. Cozier, A. Daem, H. Herbots, L. Van Rompaey, E. De Hertogh, E. Habils en M. Rekoms bevorderd worden tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur. De vordering in de zaak A. 167.942/IX-5138 is gericht tegen de besluiten waarbij voormelde personen, nadat zij met goed gevolg hun stageperiode doorlopen hebben, vast benoemd worden als bestuurssecretaris adjunct-directeur. De in de tweede zaak bestreden benoemingen zijn derhalve slechts mogelijk voor zover de in de eerste zaak bestreden bevorderingen overeind blijven. Een eventuele vernietiging van de in de eerste zaak bestreden bevorderingen zal dan ook noodzakelijkerwijze zijn weerslag hebben op het lot van de in de tweede zaak bestreden akten. Daarenboven zijn de partijen in de beide zaken dezelfde en worden in de beide verzoekschriften dezelfde middelen aangevoerd.

De twee vorderingen zijn dan ook samenhangend. Met het oog op een goede rechtsbedeling past het de twee zaken samen te voegen.

De ontvankelijkheid

3.1. In haar memories van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van de beroepen op, afgeleid uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekster. Zij zet, met betrekking tot het eerste beroep, uiteen dat de verzoekster niet aan de voorwaarden voldoet om met toepassing van het Collectief akkoord “hogere functies en laureaten” te worden bevorderd. De nietigverklaring zou haar bijgevolg geen enkel voordeel opleveren want de beslissing omvat geen benoeming in de betreffende graad maar slechts een toelating tot de stage.

Tevens zou de verzoekster niet op basis van de voorziene procedure bevorderd kunnen worden aangezien haar naam, anders dan deze van de benoemden, niet figureert op de lijst in bijlage 3 van het Collectief akkoord. De verzoekster kon zich derhalve geen kandidaat stellen. Vernietiging van de bestreden benoemingen kan haar, aldus de verwerende partij, geen enkel voordeel opleveren.

De verwerende partij stelt ook dat met bericht nr. 21 van 22 juni 2004 de kandidaturen voor de betrekking in de graad van bestuurssecretaris adjunct-directeur werden opgevraagd tot 17 juli 2004 en dat de verzoekster niet heeft gekandideerd, hetgeen haar gebrek aan belang bevestigt.

Wat de in het tweede beroep bestreden benoemingen betreft werpt de verwerende partij bijkomend op dat de benoemende overheid slechts over een gebonden bevoegdheid beschikte. De betrokkenen hadden hun stage met een gunstig stageverslag beëindigd en voldeden derhalve aan de voorwaarden om vast benoemd te worden in hun nieuwe graad. De verwerende partij moest bijgevolg tot hun benoeming overgaan.

In ondergeschikte orde ontwikkelt de verwerende partij in de tweede zaak nog een bijkomende argumentatie betreffende de gebonden bevoegdheid van de verwerende partij bij de in de eerste zaak bestreden benoemingen tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur.

In de tweede zaak werpt de verwerende partij nog op dat de kandidatuur die de verzoekster op 14 juli 2004 indiende niet in aanmerking genomen kon worden omdat de verzoekster geen laureaat was van een vergelijkend examen dat vereist is om te worden benoemd in de graad van een hoger niveau. Deze voorwaarde is ingeschreven in artikel 78 van het koninklijk besluit van 29 november 1991 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de Regie der Luchtwezen dat ingevolge artikel 88 van het administratief statuut van toepassing is. De verwerende partij meent aldus dat de verzoekster niet aan de benoemingsvoorwaarden voldeed.

3.2. De eerste tussenkomende partij, die alleen tussenkomt in de eerste zaak, sluit zich in haar memorie in tussenkomst aan bij de exceptie die door de verwerende partij wordt opgeworpen. Zij benadrukt nog het volgende:

- de verzoekster heeft het Collectief akkoord “hogere functies en laureaten” niet aangevochten. Die beslissing kent een recht toe aan nominatief opgenomen personeelsleden om hen te reffecteren in de hogere functies die ze reeds uitoefenden. Zij is voorzien voor een precies aantal personen en heeft dus het karakter van een individuele beslissing.
- de aangevochten beslissingen zijn slechts de uitvoering van het Collectief akkoord. Aangezien de verzoekster dat akkoord niet heeft betwist, heeft zij geen belang bij haar beroep.
- de vraag kan worden gesteld naar het aanvechtbare karakter van een beslissing tot toelating tot de stage.

De tweede tussenkomende partij sluit zich in de beide zaken aan bij de stelling van de verwerende partij.

3.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord in de eerste zaak dat zij zich wel degelijk kandidaat heeft gesteld, meer bepaald op 14 juli 2004, maar dat zij niet voor een gesprek werd uitgenodigd.

Zij stelt ook dat de bij bericht nr. 21 aangeboden betrekkingen in de graad van bestuurssecretaris adjunct-directeur volgens jobinfo nr. 08 worden toegewezen bij wege van bevordering door verhoging in graad (artikel 78 van het koninklijk besluit van 29 november 1991).

Ten slotte blijkt, aldus de verzoekster, uit het bericht nr. 28 van 22 juli 2004 dat de betrekkingen wel degelijk werden begeven door een benoeming in een graad.

In de tweede zaak repliceert de verzoekster dat zij voldeed aan de benoemingsvoorwaarden die in het loopbaanreglement zijn gesteld.

3.4.1. De verwerende partij stelt ten onrechte dat de verzoekster niet zou hebben gekandideerd. Uit het stuk 12 dat de verzoekster voorbrengt bij haar memorie van wederantwoord blijkt namelijk dat zij op 14 juli 2004, dit wil zeggen binnen de gestelde termijn, haar kandidatuur voor een betrekking van bestuurssecretaris adjunct-directeur heeft ingediend bij de verwerende partij.

3.4.2. De verwerende partij kan evenmin gevolgd worden in haar redenering dat de kandidatuur die de verzoekster op 14 juli 2004 indiende niet in aanmerking genomen kon worden omdat de verzoekster geen laureaat was van een vergelijkend examen dat vereist is om benoemd te worden in de graad van een hoger niveau.

Het vereiste van geslaagd te zijn in een vergelijkend examen wordt uitdrukkelijk opgelegd bij artikel 78 van het koninklijk besluit van 29 november 1991 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de Regie der Luchtwezen. Naar luid van die bepaling wordt voor de bevordering in de graden van rang 11 door overgang naar het hoger niveau een vergelijkend examen georganiseerd. Op grond van de overgangsbepaling vervat in artikel 88 van het administratief statuut van de ambtenaren van Belgocontrol blijven de bepalingen van titel IX van het koninklijk besluit van 29 november 1991, waaronder het genoemde artikel 78, van toepassing tot aan de inwerkingtreding van het bevorderings-reglement, “voor zover de inhoud niet tegenstrijdig is met de beschikkingen van onderhavige statuten en reglementen”.

Artikel 78 van het koninklijk besluit is niet strijdig met het genoemde administratief statuut. Artikel 46, § 1, van het administratief statuut bepaalt immers dat de ambtenaar die aanspraak wenst te maken op een bevordering naar een hogere graad moet slagen voor een proef, waarvan de modaliteiten door het directiecomité worden bepaald, overeenkomstig het loopbaanreglement. Weliswaar bepaalt artikel 6, § 1, van het loopbaanreglement dat de benoeming in elk van de

graden gevoegd als bijlage bij dat reglement geschiedt overeenkomstig de in die bijlage vastgestelde bepalingen, en wordt in die bijlage voor bevorderingen door verhoging in graad tot graad 11, bestuurssecretaris adjunct-directeur, niet als voorwaarde gesteld dat de kandidaat geslaagd moet zijn in een vergelijkend examen. Dit belet echter niet dat de bepalingen van het loopbaanreglement worden gelezen in samenhang met artikel 78 van het koninklijk besluit van 29 november 1991. De verwerende partij gaat er dan ook terecht van uit dat voor de litigieuze benoemingen het slagen in een vergelijkend examen vereist is.

De omstandigheid dat een verzoeker niet voldoet aan de statutaire benoemingsvoorwaarde geslaagd te zijn in een vergelijkend examen, kan hem echter niet als ontvankelijkheidsexceptie worden tegengeworpen indien hij opmerkt, zoals te dezen de verzoekster, zonder dat de gegevens van het administratief dossier of de tussenkomende partij dit tegenspreken, dat er geen vergelijkend examen voor overgang naar het hogere niveau is georganiseerd en indien blijkt dat de verzoeker voldeed aan de voorwaarden om aan dat bevorderingsexamen deel te nemen.

3.4.3. Ten slotte kan niet worden ingezien hoe uit het feit dat de bestreden bevorderingen in de zaak A. 155.652/IX-4665 geschiedden als stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur, een gebrek aan belang in hoofde van de verzoekster zou kunnen worden geput. De bevorderingen gebeuren krachtens artikel 50 van het administratief statuut van de ambtenaren van Belgocontrol steeds pas na het met vrucht doorlopen van een stage.

3.4.4. De excepties kunnen niet worden aangenomen.

Ten gronde

4.1. De verzoekster roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van artikel 48 van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Zij voert aan dat de bestreden benoemingen gebeurd zijn zonder dat er voor Belgocontrol taalkaders werden vastgesteld.

Zij citeert artikel 36, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en artikel 48 van de genoemde gecoördineerde wetten en stelt vast dat deze artikelen nog niet werden uitgevoerd. Vermits de Raad van State de vroegere taalkaders van de Regie

der Luchtwegen heeft vernietigd zijn de bestreden bevorderingen totstandgekomen zonder taalkaders.

4.2. De verwerende partij stelt in de zaak A. 155.652/IX-4665 dat er geen sprake is van een bevordering in de zin van artikel 43, § 5, van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken omdat het slechts gaat om een toelating tot de stage in de graad van bestuurssecretaris adjunct-directeur en niet om een bevordering in die graad.

In de zaak A. 167.942/IX-5138 antwoordt zij dat de procedure reffectatie een punctuele procedure betreft die tot doel heeft in een oplossing te voorzien voor een door de sociale partners geïdentificeerd probleem, met name met betrekking tot toegekende hogere functies. De procedure reffectatie heeft, zo stelt de verwerende partij, in die zin geen uitstaans met de gebruikelijke regels inzake bevordering en heeft de facto geen enkele wijziging gebracht in de functionele en hiërarchische structuren en verhoudingen. De impact van de regularisatie op de taalverhoudingen is dan ook onbestaande en het middel is volgens de verwerende partij dan ook niet dienend.

4.3. Verzoekster repliceert in de zaak A. 155.652/IX-4665 dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat het niet om benoemingen zou gaan. Zij wijst erop dat het bericht nr. 28 uitdrukkelijk spreekt over benoemingen en dat de verwerende partij in haar verweer op het tweede middel zelf de termen “benoeming” en “benoemende overheid” gebruikt.

In de zaak A. 167.942/IX-5138 stelt de verzoekster dat het duidelijk is dat het voornoemde Collectief akkoord in een bevorderingsprocedure voorziet en dat de benoemde personen in kwestie de jure bevorderd zijn. Men kan door middel van een dergelijk Collectief akkoord niet afwijken van de dwingende taalwetten.

4.4. Artikel 36, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven luidt als volgt:

“De autonome overheidsbedrijven (...) zijn onderworpen aan de bepalingen van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.”

Krachtens artikel 170 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 heeft Belgocontrol tot taak:

- 1/ de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is;
- 2/ op de luchthaven Brussel-Nationaal de bewegingen van de luchtvaartuigen te controleren bij de nadering, de landing en het opstijgen en op de landings- en rolbanen, alsook de geleiding van de luchtvaartuigen op de platforms, en de veiligheid te waarborgen op de gewestelijke openbare luchthavens en luchtvaart-terreinen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord dat daarover met de gewesten is gesloten;
- 3/ aan de politie-, luchtvaart- en luchthaveninspectiediensten inlichtingen te verschaffen betreffende de luchtvaartuigen, de besturing, de bewegingen en de waarneembare gevolgen ervan;
- 4/ weerkundige inlichtingen te verschaffen voor de luchtvaart, alsook telecommunicatiediensten of andere diensten te verstrekken die verband houden met de activiteiten genoemd in 1/ en 2/.

Uit die opsomming van taken blijkt dat Belgocontrol een “centrale dienst” is, dit is een dienst waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt. Belgocontrol valt derhalve onder de toepassing van artikel 43 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Paragraaf 3 van die laatste bepaling voorziet in de verplichting voor de Koning om voor de centrale diensten taalkaders vast te stellen.

Weliswaar bepaalt artikel 48, tweede lid, van de genoemde gecoördineerde wetten dat de Koning bijzondere maatregelen kan nemen, met het oog op de regeling van de toepassing van die wetten op onder meer Belgocontrol, maar van die mogelijkheid heeft de Koning geen gebruikgemaakt.

Voorts stelt de verzoekster terecht dat de bestreden beslissingen, zowel deze tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur als deze tot vastbenoemd bestuurssecretaris adjunct-directeur, benoemingen zijn in de zin van de taalwetgeving. Er kan niet worden ingezien hoe het feit dat ze gebeuren op grond van een regeling die tot doel heeft een punctueel probleem op te lossen, tot een andere conclusie zou leiden. Ook het feit dat de benoemden de functie in dewelke zij werden benoemd reeds zouden bezetten op grond van een hogere functie is geenszins van aard om te kunnen besluiten dat die benoemingen zouden kunnen

gebeuren zonder taalkaders. Het gaat immers om benoemingen in welbepaalde betrekkingen.

Met zijn arresten nr. 34.839 van 2 mei 1990, nr. 40.175 van 27 augustus 1992 en nr. 45.695 van 19 januari 1994, heeft de Raad van State de taalkaders van de Regie der Luchtwegen in hun totaliteit vernietigd.

De verwerende partij toont niet aan, en beweert trouwens ook niet, dat er sinds deze vernietiging nieuwe taalkaders zijn opgesteld.

De bestreden benoemingen zijn dan ook gebeurd zonder dat de rechtens vereiste taalkaders waren vastgesteld.

Het eerste middel is in de twee beroepen gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken A. 155.652/IX-4665 en A. 167.942/IX-5138 worden samengevoegd.

Artikel 2.

Vernietigd worden:

- de beslissingen van 14 juli 2004 van de afgevaardigd bestuurder van Belgocontrol waarbij J. Cozier, A. Daem, H. Herbots, L. Van Rompaey, E. De Hertogh, E. Habils en M. Rekoms worden bevorderd tot stagedoend bestuurssecretaris adjunct-directeur;
- de beslissingen van de afgevaardigd bestuurder van Belgocontrol van de hierna genoemde data waarbij de hierna genoemde personen vast benoemd worden als bestuurssecretaris adjunct-directeur :
 - 7 september 2005 voor A. Daem ;
 - 13 september 2005 voor M. Rekoms en J. Cozier;
 - 20 september 2005 voor E. Habils;
 - 22 september 2005 voor H. Herbots en

- 3 oktober 2005 voor E. De Hertogh en L. Van Rompaey.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst in de zaak A. 155.652/IX-4665, bepaald op 250 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen in die zaak, ieder voor de helft. De kosten van de tussenkomst in de zaak A. 167.942/IX-5138 bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij in die zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 17 november 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.