

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 195.648 van 31 augustus 2009
in de zaak A. 129.712/IX-3596.**

In zake : 1. Ben JANSSENS,
 2. Frank VANDERMARLIERE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat S. GIBENS,
 kantoor houdende te Antwerpen,
 Nachtegaalstraat 47

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te Gent,
Kouter 71-72.

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

Gezien het verzoekschrift dat Ben JANSSENS en Frank VANDERMARLIERE op 25 november 2002 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen, meer bepaald van :

- artikel 199;
- de artikelen 201 en 202 in zoverre zij de afschaffing inhouden van de weddeschalen 26 en 28 van de sociale controleurs;
- artikel 205;
- de artikelen 224 en 225 en bijlage 6, in zoverre zij de integratie van de ambtenaren van het niveau 2+ naar het niveau B regelen;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 14 april 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 26 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 februari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. HAEGEMAN, die loco advocaat S. GIBENS, verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat D. MATTHIJS, die loco advocaat P. DEVERS, 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 :

Feiten

1. De verzoekers zijn op 1 oktober 1995 in dienst getreden bij het ministerie van Sociale Zaken.

Ten tijde van het bestreden besluit zijn zij sociaal controleurs, behorend tot het vroegere niveau 2+. Zij hebben op dat ogenblik 7 jaar graadanciënniteit. Op grond van de oude loopbaan- en weddestructuur genieten zij de basisweddeschaal 26C. Na 9 jaar anciënniteit zouden zij overgaan naar de weddeschaal 26K; na 12 jaar anciënniteit hadden zij uitzicht op een overgang naar de weddeschaal 28H.

2.1. Het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen hervormt met ingang van 1 oktober 2002 de loopbanen van de vroegere niveaus 2+, 2, 3 en 4.

De genoemde niveaus worden vervangen door drie nieuwe niveaus, B, C en D genaamd, waarbij het niveau B overeenkomt met het vroegere niveau 2+. In het niveau B bestaat nog slechts één graad, die van deskundige, die naargelang de inhoud van de functie administratief, financieel, technisch of ICT-deskundige wordt genoemd. Voor de graad van deskundige bestaan drie weddeschalen. Artikel 12 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene federale overheidsdiensten gemene graden, vervangen bij artikel 199 van het koninklijk besluit van 5 september 2002, heeft meer bepaald betrekking op de technisch deskundige. De drie weddeschalen worden er BT1, BT2 en BT3 genoemd. Om van de weddeschaal BT1 over te gaan naar de weddeschaal BT2, en van de weddeschaal BT2 naar de weddeschaal BT3, moet de betrokken ambtenaar geslaagd zijn in een bepaalde competentiemeting; de overgang vindt plaats vijf jaar na het slagen in de meting.

De oude artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 hebben betrekking op respectievelijk de weddeschalen 26 (met o.m. de weddeschalen 26C en 26K) en 28 (met o.m. de weddeschaal 28H). Die artikelen worden respectievelijk vervangen en opgeheven bij de artikelen 201 en 202 van het koninklijk besluit van 5 september 2002.

Artikel 205 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 vervangt afdeling 3 van hoofdstuk I van het koninklijk besluit van 10 april 1995 door een nieuwe afdeling, met als opschrift “De competentietoelage”. Het nieuwe artikel 35 heeft betrekking op de administratief, financieel of technisch deskundige. Het bepaalt dat de deskundige die slaagt in een bepaalde competentiemeting, een jaarlijkse competentietoelage ontvangt, gedurende vijf jaar.

2.2. De artikelen 224 en 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 bevatten overgangsbepalingen in verband met de integratie van de ambtenaren die op 1 oktober 2002 titularis zijn van een geschrapte graad van niveau 2+, met het oog op hun integratie in het nieuwe niveau B.

Krachtens artikel 224, § 1, worden onder meer de ambtenaren die op 1 oktober 2002 titularis zijn van de graad van sociaal controleur ambtshalve benoemd in de nieuwe graad van technisch deskundige.

Krachtens artikel 225, § 1, gelezen in samenhang met bijlage 6 bij het besluit, worden die ambtenaren ingeschaald in de nieuwe weddeschaal BT1, zijnde de basisschaal. Artikel 225, § 5, bepaalt dat de ambtenaren die voorheen titularis waren van onder meer de weddeschaal 26C, onmiddellijk kunnen deelnemen aan de competentiemeting 1.

De genoemde artikelen 199, 201, 202, 205, 224 en 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 vormen het voorwerp van het voorliggende beroep.

3. De overgangsbepalingen van artikel 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 zijn ondertussen gewijzigd.

3.1. Bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 28 september 2003 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen wordt in artikel 225 een paragraaf 3bis ingevoegd. Volgens die bepaling ontvangen de rijksambtenaren die voorheen titularis waren van de weddeschaal 26C automatisch, op het ogenblik dat zij 9 jaar graadanciënniteit tellen, de weddeschaal 26K. Die bepaling heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2002.

De verzoekers, die op 1 oktober 2002 nog geen anciënniteit van 9 jaar telden, vallen niet onder toepassing van het nieuwe artikel 225, § 3bis van het koninklijk besluit van 5 september 2002.

3.2. Artikel 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 wordt op een aantal punten verder gewijzigd bij artikel 56 van het koninklijk besluit van 22 november 2006 houdende diverse maatregelen inzake de loopbaan van het Rijkspersoneel van de niveaus A, B, C en D. Die wijzigingen zijn van geen belang voor de voorliggende zaak.

Ontvankelijkheid van het beroep

4. Alhoewel het beroep gericht is tegen verscheidene bepalingen van het koninklijk besluit van 5 september 2002, blijkt de grief van de verzoekers enkel betrekking te hebben op de overgangsregeling ten gunste van de ambtenaren die op 1 oktober 2002 titularis zijn van de geschrapte graad van sociaal controleur, en meer bepaald op de regeling vervat in artikel 225 van het genoemde besluit. Dat artikel

bevat de overgangsmaatregelen die verband houden met de weddeschaal waarin de bedoelde ambtenaren worden ingeschaald.

Ambtshalve moet dan ook vastgesteld worden dat het beroep slechts ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen het genoemde artikel 225.

Ten gronde

Standpunt van de partijen

5. De verzoekers roepen een enig middel in, afgeleid uit de schending van het gelijkheidsbeginsel, gehuldigd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij voeren aan dat zij door de bestreden bepalingen gelijkgesteld worden met een beginnend technisch deskundige, zonder enige adequate beroepservaring, niettegenstaande zij een anciënniteit van 7 jaar hebben en zij in die periode belangrijke competenties hebben verworven. Aldus worden twee ongelijke toestanden gelijk behandeld, zonder dat er daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording is.

De verzoekers lichten toe dat zij, als sociaal controleurs met de oude weddeschaal 26C, ingeschaald worden als technisch deskundige met de nieuwe weddeschaal BT1, ongeacht de anciënniteit die zij in hun oude loopbaan hebben verworven. Om via het stelsel van de competentietoetsingen en -premies te kunnen opklimmen tot de weddeschaal BT2 moet een ingeschaalde technisch deskundige twee competentietoetsingen doorlopen, zodat hij vanaf zijn inschaling opnieuw een anciënniteit van 10 jaar dient op te bouwen alvorens hij kan overgaan naar de weddeschaal BT2. De ingeschaalde deskundige verliest aldus het voordeel van zijn voordien verworven anciënniteit. In feite zullen de verzoekers een hogere anciënniteit hebben dan voor een nieuw aangestelde technisch deskundige vereist is, alvorens zij kunnen overgaan naar de weddeschaal BT2. De verzoekers stellen dat er voor die strengere behandeling van personeelsleden die in dienst waren geen objectieve verantwoording is.

De bestreden regeling is bovendien niet adequaat ten opzichte van de doeleinden van de hervorming. Volgens het verslag aan de Koning bestaat een

van de krachtlijnen van de hervorming erin dat de competenties centraal staan in de loopbaanontwikkeling. Niettemin blijkt dat ook met de anciënniteit rekening wordt gehouden, met name bij het bepalen van de anciënniteit die vereist is om van de weddeschaal BT1 naar de weddeschaal BT2 te kunnen overgaan, en van de weddeschaal BT2 naar de weddeschaal BT3. De bestreden regeling, die geen rekening houdt met de anciënniteit van 7 jaar van de verzoekers, is niet adequaat ten opzichte van een hervorming die de factor anciënniteit wel degelijk in rekening blijkt te brengen. Een ander doel van de hervorming is het invoeren van een marktconforme beloning. Deze doelstelling wordt niet op adequate wijze gerealiseerd. In het verslag aan de Koning wordt erkend dat de salarismgroei bij het vroegere niveau 2+ zo traag verloopt dat een federaal ambtenaar reeds na enkele jaren onder het mediaanniveau van de markt ligt. Door geen rekening te houden met de anciënniteit die de verzoekers in het oude stelsel verworven hebben, accentueert de bestreden regeling het trage salarisverloop, in plaats van het te verhelpen.

Ten slotte voeren de verzoekers aan dat de aangewende middelen niet in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel, zodat de bestreden regeling niet proportioneel is. Dit blijkt uit het feit, enerzijds, dat door het wegfilteren van de verworven anciënniteit de mediaan van marktconformiteit niet wordt bereikt, en anderzijds, dat de verzoekers in bepaalde etappes van hun loopbaan loonverlies zullen lijden in vergelijking met het oude stelsel. In het oude stelsel zouden zij na 9 jaar zijn overgegaan naar de hogere weddeschaal 26K, terwijl zij in het nieuwe stelsel nog 10 jaar in de basisschaal zullen moeten blijven, weliswaar met de mogelijkheid dat hun wedde wordt aangevuld met een competentietoelage. Deze regeling is bezwaarlijk marktconform te noemen, daar geen enkele werknemer gedurende 17 jaar in de begincategorie dient te blijven alvorens een weddeverhoging te kunnen genieten. In het oude systeem hadden de verzoekers bovendien de mogelijkheid om na een anciënniteit van 12 jaar een bijkomende weddeverhoging te krijgen, door de overgang van de weddeschaal 26K naar de weddeschaal 28H. De verzoekers kunnen weliswaar een competentiepremie krijgen, maar het verschil tussen de weddeschalen 26C en 28H is groter dan de waarde van de competentiepremie, zodat het afschaffen van de gecumuleerde weddesprong niet kan worden goedge maakt door de competentiepremie en er een werkelijk inkomensverlies is in vergelijking met het vroegere stelsel.

6. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de verzoekers essentieel klagen over het ontbreken van overgangsbepalingen op het

vlak van de graad- en geldelijke anciënniteit en in verband met de weddeschaal voor de rijksambtenaren van het vroegere niveau 2+ bij hun integratie in het nieuwe niveau B.

De verwerende partij kondigt aan dat aan de verzuchtingen van de verzoekers tegemoet gekomen wordt door een ontwerp van koninklijk besluit dat op de agenda van de Ministerraad van 4 april 2003 stond. Zodra het ontworpen koninklijk besluit zal zijn genomen, zal het voorliggend annulatieberoep zonder voorwerp worden.

7. In hun memorie van wederantwoord merken de verzoekers op dat zij geen kennis hebben van de goedkeuring of de bekendmaking van het in het vooruitzicht gestelde besluit, noch van de inhoud van het genoemde ontwerp van besluit.

Uit het feit dat de verwerende partij tegemoet wil komen aan de argumentatie van de verzoekers blijkt overigens dat het middel gegrond is.

Beoordeling

8. Alvorens in te gaan op het middel zelf, moet opgemerkt worden dat het koninklijk besluit tot dusver niet is gewijzigd in de zin als aangekondigd door de verwerende partij.

Het voorwerp van het beroep blijft dus onverkort bestaan.

9. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten zich ertegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de bestreden maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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.

10. Het bestreden koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen bevat de zogenaamde Copernicushervorming voor de vroegere niveaus 4, 3, 2 en 2+. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de nieuwe federale loopbaan gekenmerkt wordt door vier krachtlijnen:

- de functieniveaus worden herzien rekening houdend met de inhoud en de zwaarte van de functie, hetgeen gepaard gaat met een vereenvoudiging van het aantal graden en niveaus;
- competenties, zijnde het geheel van kennis, vaardigheden, waarden en attitudes die worden toegepast bij de uitoefening van de functie, bepalen voortaan in grote mate het loopbaanverloop;
- er worden duidelijke groeikansen en nieuwe loopbaanperspectieven geboden aan de federale ambtenaar;
- een marktconforme beloning wordt nagestreefd.

Uit de combinatie van de nieuwe artikelen 12 en 35 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene federale overheidsdiensten gemene graden (artikelen 199 en 205 van het bestreden koninklijk besluit van 5 september 2002) kan worden afgeleid dat de loopbaan van de technisch deskundige, in het nieuwe niveau B, ideaal verloopt als volgt:

- hij wordt aangeworven in de weddeschaal BT1;
- na afloop van de stage (1 jaar) neemt hij deel aan de competentiemeting 1; als hij slaagt verkrijgt hij de bijhorende competentietoelage;
- na 5 jaar neemt hij deel aan de competentiemeting 2; als hij slaagt verkrijgt hij de bijhorende competentietoelage;
- 5 jaar na het slagen in deze meting verkrijgt hij de weddeschaal BT2;
- hij neemt dan deel aan de competentiemeting 3; als hij slaagt verkrijgt hij de bijhorende competentietoelage;
- na nog eens 5 jaar neemt hij deel aan de competentiemeting 4; als hij slaagt verkrijgt hij de bijhorende competentietoelage;
- na nog eens 5 jaar neemt hij deel aan de competentiemeting 5; als hij slaagt verkrijgt hij de bijhorende competentietoelage;
- 5 jaar na het slagen in deze meting verkrijgt hij de weddeschaal BT3.

Vanaf zijn vaste benoeming geniet de technisch deskundige aldus, in de mate dat hij telkens aan de competentiemetingen deelneemt en ervoor slaagt, gedurende 10 jaar de weddeschaal BT1+, gedurende nog eens 15 jaar de weddeschaal BT2+, en voor de rest van zijn loopbaan de weddeschaal BT3.

Artikel 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 bevat een regeling in verband met de integratie van de ambtenaren van niveau 2+ die op het ogenblik van inwerkingtreding van de nieuwe regeling in dienst zijn, in het nieuwe niveau B. De sociaal controleurs 26C worden ingeschaald als technisch deskundige in de schaal BT1, en zij kunnen onmiddellijk deelnemen aan de competentiemeting 1. Conform de regeling vervat in het nieuwe artikel 35 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ontvangen zij, als zij slagen in die competentiemeting, een competentietoelage. Zij blijven evenwel ingeschaald in de weddeschaal BT1. Eens ingeschaald vallen zij verder onder de toepassing van de nieuwe artikelen 12 en 35 van het koninklijk besluit van 10 april 1995, hetgeen inhoudt dat ook zij nog minimum 10 jaar na hun inschaling in de basisweddeschaal BT1 zullen moeten blijven alvorens te kunnen overgaan naar de weddeschaal BT2, en dat ook zij vervolgens nog minimum 15 jaar in de basisweddeschaal BT2 zullen moeten blijven alvorens te kunnen overgaan naar de weddeschaal BT3.

Doordat abstractie wordt gemaakt van de anciënniteit die de voormalige sociaal controleurs vóór 1 oktober 2002 hebben opgebouwd, en dezen op het punt van de anciënniteit op dezelfde wijze worden behandeld als de technisch deskundigen die na 1 oktober 2002 worden aangesteld, ontstaan er gevolgen die voor de verzoekers ongunstig zijn. De verzoekers zullen immers een anciënniteit van minstens 17 jaar hebben alvorens zij zullen kunnen overgaan naar de volgende weddeschaal, terwijl voor de technisch deskundigen die rechtstreeks onder het nieuwe systeem worden aangesteld een anciënniteit van slechts 10 jaar kan volstaan. Dit verschil blijft voor de rest van de loopbaan bestaan. De verzoekers zullen dus ook een anciënniteit hebben die 7 jaar groter is dan die van hun nieuw aangeworven collega's alvorens zij de hoogste weddeschaal kunnen bereiken.

11. Die gelijke behandeling (zelfde anciënniteitsvereisten vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe regeling) van relevant verschillende categorieën van personen (personeelsleden die op 1 oktober 2002 in dienst zijn en een anciënniteit hebben opgebouwd, en personeelsleden die na 1 oktober 2002 in dienst treden en op dat ogenblik nog geen anciënniteit hebben opgebouwd) is slechts

verenigbaar met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie als daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven.

De verwerende partij geeft geen zodanige verantwoording, en beperkt zich tot het verwijzen naar een ontwerp van koninklijk besluit dat in een bijzondere regeling voor de voormalige sociaal controleurs zou voorzien.

De Raad van State ziet ook niet in welke verantwoording gegeven zou kunnen worden, gelet op het algemene doel van de regeling vervat in het koninklijk besluit van 5 september 2002.

De bestreden gelijkstelling zou niet verantwoord kunnen worden vanuit het oogmerk om de competenties centraal te stellen in de loopbaanontwikkeling. De nieuwe regeling blijft immers, zoals in de vroegere regeling, belang hechten aan de anciënniteit als een element dat een zekere invloed heeft op de loopbaanontwikkeling, precies doordat de ambtenaar een minimum aantal jaren in de lagere weddeschaal moet blijven alvorens hij kan overgaan naar een hogere weddeschaal.

De bestreden gelijkstelling zou ook niet verantwoord kunnen worden vanuit het oogmerk om te komen tot een meer marktconforme beloning van de ambtenaren. Immers, zoals blijkt uit het verslag aan de Koning bij het genoemde koninklijk besluit, rijst het probleem van de marktconformiteit van de bezoldiging voor het oude niveau 2+ niet op het vlak van de beginwedde, maar wel op het vlak van het groeiritme van die wedde. Er wordt met name opgemerkt “dat de salarispositie van de federale ambtenaar van niveau 2+ zich na een aantal jaar reeds onder [het mediaanniveau van de markt] bevindt”. De in artikel 199 van het bestreden besluit bepaalde financiële loopbaan is kennelijk bedoeld om meer marktconform te zijn. Zulks blijkt overigens ook uit het verslag aan de Koning, waarin algemeen wordt gesteld dat “bij de constructie van de weddeschalen [...] ernaar gestreefd [werd] de federale ambtenaar die zijn competenties actueel houdt, en dus een normaal loopbaanverloop kent, te belonen op een niveau equivalent aan de mediaan van de markt”. Er valt niet in te zien hoe een loopbaan die bepaalde ambtenaren zeven jaar langer dan anderen in de laagste schaal houdt, strookt met de doelstelling van een marktconforme bezoldiging.

12. Het enig middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 225 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen, in zoverre het voor de berekening van de graadanciënniteit van de ambtenaren ambtshalve benoemd in de nieuwe graad van technisch deskundige, de diensten gepresteerd in de geschrapte graad van sociaal controleur niet in aanmerking neemt.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
31 augustus 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.