

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Ve KAMER

A R R E S T

**nr. 240.357 van 8 januari 2018
in de zaak A. 212.639/V-1923**

In zake: David VANDENDRIESSCHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
woonplaats kiezend bij
Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te
Koning Albert II-laan 33/15
1030 Brussel

Tussenkommende partij:

Arnaud MARTENS
woonplaats kiezend bij
Syndicat Libre de la Fonction Publique
Kleerkopersstraat 15-17
1000 Brussel

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 mei 2014, strekt tot de
nietigverklaring van drie koninklijke besluiten van 11 maart 2014 houdende
benoeming in de klasse A3 bij de federale overheidsdienst Financiën van
respectievelijk Arnaud Martens, Michel Molitor en Adil Soussi Nachit, alsook
van de besluiten van de voorzitter van het directiecomité van 28 maart 2014,

waarbij hen de administratieve standplaats Brussel – centrale diensten wordt toebedeeld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Arnaud Martens heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 september 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2017.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor verzoeker, attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij en de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is als informaticus tewerkgesteld op de stafdienst Informatie- en Communicatietechnologie (hierna: de stafdienst ICT) van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: de FOD Financiën).

3.2. In het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2012 wordt de incompetitiestelling bekendgemaakt van betrekkingen van adviseur (klasse A3) bij de diensten van de FOD Financiën, waarbij ook de benoemingsvoorwaarden en de sollicitatieprocedure nader worden gepreciseerd. Het betreft onder meer zes betrekkingen bij de stafdienst ICT.

3.3. Verzoeker stelt zich, onder anderen, kandidaat.

Op 6 november 2012 wordt hem meegedeeld dat hij geslaagd is voor de test van de generieke competenties.

In september 2013 wordt een interview afgenomen van de geslaagde en na de rangschikking in aanmerking genomen kandidaten.

Met een nota van 16 oktober 2013 stelt de directeur van de stafdienst ICT voor om verzoeker, Adil Soussi Nachit, Arnaud Martens en Michel Molitor voor te stellen voor een benoeming.

3.4. Op 25 oktober 2013 beslist het directiecomité om dit voorstel te volgen, behalve wat verzoeker betreft. Het directiecomité “stelt vast dat op basis van de huidige verhouding op de tweede trap van het taalkader van de FOD Financiën uitsluitend ambtenaren behorende tot de Franse taalrol kunnen worden

benoemd in betrekkingen waaraan de titel van Adviseur is verbonden” en “beslist unaniem – bij geheime stemming – het in de voormelde nota opgenomen voorstel [om verzoeker te benoemen] niet te volgen omwille van het feit dat het indruist tegen het taalevenwicht van het taalkader.”

Met een brief van 13 november 2013 wordt verzoeker van dit voorstel op de hoogte gebracht.

Verzoeker tekent op 26 november 2013 bezwaar aan tegen de benoemingsvoorstellen, uitgebracht door het directiecomité, en vraagt om te worden gehoord.

Op 6 december 2013 wordt verzoeker door het directiecomité gehoord.

In zijn nota van 6 januari 2014 aan het directiecomité komt de directeur van de stafdienst ICT tot het besluit dat aan verzoekers bezwaren geen gunstig gevolg kan worden gegeven omdat “niet [kan] worden verantwoord dat voorsnog ambtenaren behorende tot de Nederlandse taalrol voor een benoeming in betrekkingen behorende tot de tweede taaltrap worden voorgesteld vooraleer het taalevenwicht op deze trap is hersteld”.

Op 7 februari 2014 beslist het directiecomité “het in voormelde nota opgenomen besluit te volgen”.

3.5. Bij koninklijke besluiten van 11 maart 2014 worden Arnaud Martens, Michel Molitor en Adil Soussi Nachit met ingang van 1 april 2014 benoemd tot adviseur (klasse A3) bij de FOD Financiën.

Met afzonderlijke beslissingen van de voorzitter van het directiecomité van 28 maart 2014 worden zij aangewezen in een betrekking bij de stafdienst ICT.

Dit zijn de zes bestreden beslissingen.

3.6. Op 20 mei 2014 brengt de Vaste Commissie voor Taaltoezicht advies uit na een klacht van verzoeker wegens overtreding van artikel 43ter, § 4, tweede lid, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ (hierna: de bestuurstaalwet). Dit advies luidt:

“De klager maakt namelijk melding van de integratie van de bijzondere loopbanen van niveau A in de gemene loopbaan van de FOD Financiën, zegge de integratie van personeelsleden van klasse A2 in klasse A3; operatie ‘kanteling K2’ genaamd, welke plaatsvond bij koninklijk besluit van 19 juli 2013.

Er werd met name bepaald dat de ambtenaren bekleed met de titels van eerste attaché van financiën (A22 en A23), eerstaanwendend inspecteur bij een fiscaal bestuur (A22), eerstaanwendend inspecteur – dienstchef bij een fiscaal bestuur (A23), scheikundig adviseur (A23), en adviseur van financiën (A23) op de datum van inwerkingtreding van dit besluit – op 1 september 2013 – ambtshalve drager worden van de titel van adviseur (A3).

Deze operatie impliceert een evenwichtsverstoring op het niveau van de tweede trap van de hiërarchie, en dit in strijd met artikel 43ter, § 4, tweede lid, van de SWT, dat inderdaad in de numerieke gelijkheid voorziet. Zo telde de tweede trap, na de uitvoering van dit koninklijk besluit, 321 ambtenaren behorende tot het Nederlandse kader en 248 ambtenaren behorende tot het Franse kader.

Bij brief van 28 april 2014 bevestigt u de evenwichtsverstoring op de 2^e trap veroorzaakt door de uitvoering van genoemd koninklijk besluit, alsook uw wil om het nodige te doen om deze situatie recht te zetten. U stelt dan ook voor om geen bevorderingen meer door te voeren van ambtenaren behorende tot het Nederlandse kader die deze evenwichtsverstoring zouden vergroten.

De klacht is ontvankelijk en gegrond.”

IV. Ontvankelijkheid

4.1. De vraag rijst, of de aanwijzingsbesluiten van 28 maart 2014 als dienstaanwijzingen – waartegen verzoeker bovendien geen afzonderlijke grieven aanvoert – wel méér zijn dan loutere maatregelen van interne organisatie en, dus, of ze voor nietigverklaring vatbare handelingen zijn.

4.2. Op de terechtzitting wijst de verwerende partij erop dat verzoeker bij koninklijk besluit van 21 juli 2017 is benoemd tot adviseur (klasse 3) bij de stafdienst. Zij vraagt zich af of dit een weerslag heeft op het belang van verzoeker, maar verklaart zich ter zake te zullen gedragen naar de wijsheid van de Raad.

4.3. Deze vragen behoeven evenwel geen antwoord, omdat hierna zal blijken dat het beroep hoe dan ook moet worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

5. Verzoeker voert in het inleidend verzoekschrift drie middelen aan. In de memorie van wederantwoord merkt hij op dat een nietigverklaring op grond van het derde middel “het ruimste rechtsherstel dient mee te brengen”. Er is reden om dit derde middel als eerste te onderzoeken.

A. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker leidt het derde middel af uit de schending van artikel 43ter, §§ 2 en 4, van de bestuursstaalwet, van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht en van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

Verzoeker stelt vast dat blijkens de motivering, opgenomen in de notulen van de vergadering van het directiecomité, de klassen A3, A4 en A5 de tweede taaltrap van de hiërarchie vormen en gelijkmatig, meer bepaald in een verhouding van elk 50%, moeten worden verdeeld over de beide taalkaders. Verzoeker is het met deze motivering niet eens, aangezien dit impliceert dat geen enkele Nederlandstalige ambtenaar, hoe bekwaam ook, benoemd kan worden, daar op 1 januari 2014 313 ambtenaren deel uitmaakten van het Nederlandse

taalkader en 246 van het Franse taalkader. Verzoeker wijst erop dat het taalkader voor de centrale diensten van de FOD Financiën werd vastgelegd bij koninklijk besluit van 5 december 2011, waarbij voor trap 2 werd voorzien in een procentuele gelijkheid van 50% voor beide taalkaders, en voor trap 3 in een verdeling van 45,1% voor het Franstalig kader en 54,9% voor het Nederlandstalig kader. Na de vastlegging van deze taalkaders werd echter op 19 juli 2013 een aantal koninklijke besluiten aangenomen (de zogenaamde kantelingsbesluiten, alle bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2013), die hebben geleid tot ingrijpende wijzigingen. Door deze kantelingsbesluiten toe te passen en door aldus grote groepen van ambtenaren die behoren tot taaltrap 3 op grond van deze kantelingsbesluiten aan het regime van taaltrap 2 te onderwerpen zonder daaromtrent een advies te vragen aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en zonder een nieuw taalkader vast te leggen, schendt de verwerende partij volgens verzoeker de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 43^{ter}, § 4, van de bestuursstaalwet. Volgens hem dienen ze op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten:

“Waar de ingeroepen Koninklijke Besluiten van 19 juli 2013 zijn getroffen zonder dat er daaromtrent een nieuw advies werd gevraagd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en zonder dat er daaromtrent werd voorzien in de vastlegging van een nieuw taalkader, aangepast aan het ‘gekantelde’ korps, kunnen deze KB’s van 19 juli 2013 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, niet worden toegepast.”

In dezelfde zin kan volgens verzoeker worden gesteld dat het koninklijk besluit van 5 december 2011 inzake de taalkaders op grond van artikel 159 van de Grondwet niet mag worden toegepast. Hij meent dan ook dat ofwel de kantelingsbesluiten van 19 juli 2013 niet mogen worden toegepast in de mate dat ze leiden tot het onderbrengen van personeelsleden onder een trap van de taalkaders omdat de kanteling is doorgegaan zonder wijziging van de taalkaders, ofwel de taalkaders zelf niet meer mogen worden toegepast omdat ze op grond van artikel 43^{ter} van de bestuursstaalwet niet zijn aangepast nadat het volledige personeelsplan is aangepast.

Verzoeker meent tevens dat er geen rechtsgrond bestaat om de taalkaders te interpreteren in die zin dat ze *in globo* moeten worden bereikt en niet per dienst.

De schending van de ingeroepen bepalingen en beginselen wordt volgens verzoeker des te duidelijker omdat deze werkwijze van de verwerende partij impliceert dat verzoeker, die de functie *de facto* uitoefent sinds 1 januari 2012 en ze verder zal uitoefenen, in zijn carrière wordt gedwarsboord omdat andere ambtenaren gekanteld zijn naar een hoger niveau zonder dat zij daartoe zelfs enig examen hebben moeten afleggen.

De verwerende partij schendt volgens verzoeker ten slotte ook het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, doordat in de incompetitiestelling werd aangegeven dat de benoemingen toegekend worden binnen de perken van het personeelsplan 2011, terwijl uiteindelijk met de kantelingsbesluiten het hele ambtenarenkorps werd gewijzigd en verzoeker door deze kanteling elke bevordering wordt ontzegd.

7. Verzoeker herhaalt in de memorie van wederantwoord zijn vraag om de taalkaders, vastgelegd bij koninklijk besluit van 5 december 2011, op grond van artikel 159 van de Grondwet niet toepasbaar te verklaren op het *post factum* volledig gewijzigde personeelsbestand.

Verzoeker benadrukt dat het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* geschonden is omdat het personeelsplan van 2011 bij het nemen van de bestreden benoemingen klaarblijkelijk niet meer richtinggevend is.

Verzoeker meent voorts dat hij de kantelingsbesluiten van 19 juli 2013 en de koninklijke besluiten van 19 september 2005 en van 5 december 2011 niet hoefde aan te vechten om een beroep te kunnen doen op artikel 159 van de Grondwet en de voormelde besluiten daaraan te laten toetsen. Hij wijst er dienaangaande op dat de onwettigheid precies is ontstaan na het

koninklijk besluit van 5 december 2011, dat door de verwerende partij van toepassing wordt geacht op een volkomen anders samengesteld personeelsbestand. Verzoeker benadrukt dat de Nederlandstalige personeelsleden in de tweede trap door de kantelingsbesluiten van 19 juli 2013 volledig geblokkeerd worden, hetgeen niet noodzakelijk het geval zou zijn geweest indien het advies werd gevraagd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en indien het taalkader aan de hand van de correcte noden vastgelegd werd op het ogenblik dat door de kanteling een grote groep personeelsleden van de derde trap naar de tweede trap overging. Verzoeker merkt voorts op dat hij bezwaar heeft aangetekend bij de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, die bevestigt dat de kanteling een evenwichtsverstoring inhoudt op het niveau van de tweede trap van de hiërarchie, en dat dit in strijd is met artikel 43^{ter}, § 4, tweede lid, van de bestuursstaalwet. Verzoeker meent dan ook dat de taalkaders niet eerst kunnen worden vastgelegd om nadien een ingrijpende kanteling van personeel door te voeren, zodat met andere woorden geen toepassing kan worden gemaakt van vroegere taalkaders op een nieuw personeelsbestand.

Verzoeker stelt dan ook vast dat de verwerende partij de verstoring van het taalevenwicht zelf veroorzaakt heeft, terwijl dit op het ogenblik van het vastleggen van de taalkaders in 2011 uiteraard niet het geval was. De verwerende partij hanteert derhalve op onrechtmatige wijze een taalkader dat er was vooraleer er door de kanteling een nieuwe situatie ontstond waarop dit vroegere taalkader volgens verzoeker onmogelijk nog van toepassing kan zijn. Hij meent dat de verwerende partij niet staande kan houden dat zij taalkaders, die werden vastgelegd volgens bepaalde behoeften, nog steeds hanteert wanneer het personeelsbestand vervolgens volledig wijzigt, maar dat, integendeel, in dergelijk geval de behoeften per taaltrap opnieuw dienen te worden onderzocht.

Dat geen enkele rechtsgrond bestaat om de vastgelegde taalkaders te interpreteren in die zin dat ze *in globo* bereikt moeten worden en niet per dienst, blijkt volgens verzoeker uit het feit dat geen sprake is van een

“taalkader” van de centrale dienst van de FOD Financiën, maar wel van “taalkaders”. Er is volgens verzoeker met andere woorden geen sprake van één taalkader maar van taalkaders, hetgeen impliceert dat dit wel degelijk per centrale dienst bekeken moet worden. Volgens verzoeker kan in redelijkheid niet worden gesteld dat er door de kanteling tal van tot de Nederlandse taalrol behorende ambtenaren van de administratie Douane en Accijnzen aan trap 2 worden toegevoegd, omdat dit zou impliceren dat in de ICT-afdeling uitsluitend Franstalige personeelsleden benoemd kunnen worden. Verzoeker stelt de vraag wat in redelijkheid geacht kan worden te zijn gewijzigd aan de noden binnen de afdeling ICT wanneer door de kanteling plots tientallen Nederlandstalige ambtenaren van Douane en Accijnzen aan taaltrap 2 worden toegevoegd.

Verzoeker merkt ten slotte op dat door de kanteling tal van ambtenaren, zonder dat zij enig examen of enige proef hebben moeten afleggen, verschuiven van trap 3 naar trap 2. Volgens hem is dan ook het gelijkheidsbeginsel geschonden in zoverre dat hij zelf in zijn carrière geblokkeerd wordt door de toevoeging aan taaltrap 2 van personeelsleden die zonder enige proef of examen of een bewijs van competentie overgaan van taaltrap 3 naar taaltrap 2.

8. In zijn laatste memorie argumenteert verzoeker nog dat in het vroegere, niet op zijn zaak toepasselijke koninklijk besluit van 19 december 2005 ‘tot vaststelling van de taalkaders van de federale overheidsdienst Financiën’ voor de eerste en de tweede trap expliciet is aangegeven “dat het over de volledige fod gaat”. In het koninklijk besluit van 19 december 2011 dat op deze zaak van toepassing is, is voor diezelfde trappen volgens verzoeker “niets aangegeven dat het over de volledige fod zou gaan”.

Voorts herhaalt en handhaaft verzoeker zijn eerdere betoog. Hij wijst erop dat wat vroeger als behoeften werd aangezien en uitgevoerd onder een lagere trap, voortaan stijgt naar een hogere trap. De behoeften zelf wijzigen hierdoor niet. Dan is er volgens verzoeker vanzelfsprekend geen sprake meer van

een toepasbaar taalkader overeenkomstig het koninklijk besluit van 19 december 2011. De verwerende partij is “wetens en willens dat het taalkader overhoop gegoooid zou worden” tot de inkanteling overgegaan. Het werkvolume is gewijzigd en de verwerende partij heeft nagelaten nieuwe taalkaders op te stellen; daarop kan volgens verzoeker enkel passend worden gereageerd door de taalkaders van 2011 ontoepasbaar te verklaren.

Beoordeling

9. Artikel 43ter, §§ 3 en 4, van de bestuursstaalwet bepaalt met betrekking tot de bezetting van de taalkaders:

“§ 3. Alle betrekkingen, de betrekking van voorzitter van het Directiecomité uitgezonderd, wanneer het aantal van de betrekkingen die overeenstemmen met managementfuncties en de betrekkingen die hieraan gelijkwaardig zijn, oneven is en uitgezonderd de betrekkingen van de leden van de cel beleidsvoorbereiding, worden verdeeld over twee kaders: een Nederlands en een Frans.

Alle ambtenaren worden ingeschreven op een taalrol: de Nederlandse of de Franse.

§ 4. De Koning bepaalt, voor een duur van ten hoogste zes jaar, die wordt hernieuwd zo geen wijziging optreedt, voor iedere centrale dienst het percentage betrekkingen dat aan het Nederlands en aan het Frans kader dient toegewezen met inachtneming, op elke taaltrap, van het wezenlijk belang dat de Nederlandse en de Franse taalgebieden respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen.

Nochtans, worden, op elke taaltrap, de betrekking van voorzitter van het Directiecomité uitgezonderd wanneer het aantal van de bedoelde betrekkingen oneven is, de betrekkingen die overeenstemmen met managementfuncties en de betrekkingen die hieraan gelijkwaardig zijn in gelijke percentages verdeeld tussen de twee taalkaders.

Bovendien worden alle betrekkingen van voorzitter van het Directiecomité in gelijke percentages toegewezen aan het Nederlandse en Franse taalkader, met dien verstande dat, ingeval binnen de gecentraliseerde federale overheidsdiensten horizontale diensten worden gecreëerd, minstens één van deze betrekkingen van voorzitter van het Directiecomité moet worden toebedeeld aan de andere taalrol.

Wanneer evenwel het totaal aantal betrekkingen van voorzitter van het Directiecomité oneven is, wordt de betrekking van de afgevaardigd bestuurder van Selor – Selectiebureau van de Federale Overheid meegerekend om een even aantal betrekkingen te bereiken. Het aldus bereikte aantal wordt in gelijke percentages toegewezen aan het Nederlandse en Franse taalkader.

Voor de toepassing van voorgaande regelen, bepaalt de Koning welke betrekkingen tot eenzelfde taaltrap behoren.

De in het vooruitzicht gestelde verdeling van de betrekkingen over de taalkaders wordt vooraf aan het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht onderworpen.

Elke dienst doet zijn voorstel toekomen bij de Vaste Commissie voor Taaltoezicht binnen een termijn van een maand na het verstrijken van het zesde jaar. Deze commissie geeft zijn advies ten laatste drie maanden na ontvangst van de in het vooruitzicht gestelde verdeling van de betrekkingen. Laatst vermelde termijn is een termijn van verval. De nieuwe termijn van zes jaar wordt niet beïnvloed door deze procedure.

Na raadpleging van dezelfde commissie, kan de Koning, bij een met redenen omkleed besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, van de regel van verdeling van de betrekkingen die overeenstemmen met managementfuncties en de betrekkingen die hieraan gelijkwaardig zijn, afwijken ten behoeve van de centrale diensten waarvan de attributen of de werkzaamheden de Nederlandse en Franse taalgebieden in ongelijke mate betreffen.

In afwijking op de vorige leden, zal de vervanging bepaald in artikel 5 van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, gebeuren in een zelfde taalverhouding als deze die van toepassing is op de personeelsleden van de centrale dienst bekleed met dezelfde functie.”

10. De krachtens het geciteerde artikel 43^{ter}, § 4, eerste lid, van de bestuursstaalwet vastgestelde taalkaders beogen in de centrale diensten van de gecentraliseerde federale overheidsdiensten een evenwichtige verdeling van de betrekkingen tussen ambtenaren van de Nederlandse taalrol en ambtenaren van de Franse taalrol tot stand te brengen per trap van de hiërarchie. Benoemingen die in een welbepaalde trap van de hiërarchie worden verricht, dienen steeds zo dicht mogelijk het in de taalkaders vastgelegde evenwicht te benaderen. Aangezien taalkaders niet meer voorzien in een numerieke verdeling, in absolute cijfers, van de betrekkingen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen, maar in een procentuele verdeling daarvan, moet het na te streven evenwicht worden beoordeeld in het licht van de aldus voorgeschreven verhouding.

11. Krachtens het koninklijk besluit van 19 september 2005 ‘tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 43^{ter} van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van de betrekkingen van de ambtenaren van de centrale diensten van de federale

overheidsdiensten, die eenzelfde trap van de hiërarchie vormen’, behoren onder meer de betrekkingen die overeenstemmen met de functies van de klasse A3, zoals de door verzoeker geambieerde betrekking van adviseur, tot de tweede trap van de hiërarchie.

Tussen partijen is er geen betwisting dat verzoeker behoort tot de derde trap van de hiërarchie en ingevolge de door hem nagestreefde bevordering zou doorstoten naar de tweede trap.

12. Overeenkomstig het ten tijde van de bestreden benoemingen toepasselijke koninklijk besluit van 5 december 2011 ‘tot vaststelling van de taalkaders van de federale overheidsdienst Financiën’ worden “[i]n de centrale diensten” de betrekkingen in elke trap van de hiërarchie verdeeld tussen het Franse en Nederlandse taalkader volgens de volgende verhoudingen:

	Frans kader	Nederlands kader
Trappen van de hiërarchie	Percentage betrekkingen	Percentage betrekkingen
1	50 %	50 %
2	50 %	50 %
3	45,1 %	54,9 %
4	45,1 %	54,9 %
5	45,1 %	54,9 %

13. Anders dan verzoeker het wenst, schrijft het voormelde koninklijk besluit van 5 december 2011 voor dat de betrekkingen van de tweede trap van de hiërarchie tussen het Nederlandse en het Franse taalkader moeten worden verdeeld volgens de verhouding 50%N-50%F voor de FOD Financiën in het algemeen en niet voor bepaalde diensten afzonderlijk.

Dat in het koninklijk besluit van 5 december 2011 in het meervoud sprake is van “taalkaders” doet niet anders besluiten, aangezien er in

een gecentraliseerde federale overheidsdienst zoals de FOD Financiën effectief twee taalkaders zijn, namelijk een Nederlands en een Frans.

14. Tussen partijen is niet betwist dat aan de vooravond van de in het geding zijnde benoemingen een onevenwicht in de tweede trap bestaat ten nadele van de Franstaligen. Verzoeker gaat zelf uit van 246 ambtenaren van de Franse taalrol tegenover 313 ambtenaren van de Nederlandse taalrol.

15. Uit de voormelde wettelijke en reglementaire bepalingen volgt dat de benoemende overheid verplicht is om bij een benoeming in de tweede trap van de hiërarchie een gelijke verhouding tussen de beide taalkaders na te streven en bij voorrang te benoemen in het taalkader waarvan het aantal effectief ingenomen betrekkingen het verst verwijderd is van dat wettelijk na te streven evenwicht.

16. Zoals de Raad van State reeds overwoog in onder meer arrest nr. 224.353 van 11 juli 2013 dat verzoeker zelf ter sprake brengt in zijn laatste memorie, moet de overheid dan ook bij voorrang erop toezien dat het voorgeschreven evenwicht in de hele tweede trap van de hiërarchie wordt hersteld en weegt deze verplichting zwaarder dan iedere andere overweging en inzonderheid dan het vermeende streven naar een taalevenwicht in de verschillende diensten afzonderlijk. Slechts wanneer het evenwicht is hersteld, heeft de overheid de vrije keuze tussen kandidaten van verschillende taalrollen.

17.1. Verzoeker vraagt de Raad van State evenwel om de taalkaders van 2011 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. Volgens verzoeker heeft de zogenaamde inkanteling, in de loop van 2013, van een aanzienlijk aantal personeelsleden van de administratie Douane en Accijnzen in de tweede taaltrap immers tot gevolg dat de werkelijke behoeften voor die trap van de hiërarchie zijn gewijzigd, zodat de toenmalige taalkaders niet langer wettig zouden zijn.

17.2. Dit verzoek kan in de concrete omstandigheden van de zaak niet slagen.

17.3. Uit het hiervóór geciteerde artikel 43ter, § 4, van de bestuursstaalwet blijkt dat de taalkaders worden vastgelegd voor een welbepaalde periode, namelijk voor “ten hoogste zes jaar”. Sluit deze bepaling niet uit dat het bestuur wegens gewijzigde omstandigheden reeds vroeger de taalkaders mág aanpassen, dan rijst de vraag in hoeverre zij hiertoe ook verplicht zou zijn.

Om die vraag te beantwoorden, mag nuttig worden verwezen naar de totstandkoming van de bepaling die voortaan voor de centrale diensten de taalkaders in percentages laat uitdrukken, bij de wet van 19 oktober 1998 ‘tot wijziging van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’. Er is immers geen reden om aan te nemen dat voor de gecentraliseerde federale overheidsdiensten aan het latere artikel 43ter, dat dezelfde bewoordingen gebruikt, een andere draagwijdte gegeven moet worden.

Dit in percentage bepaalde aantal betrekkingen per taalkader is geldig voor maximum zes jaar (en niet vier jaar zoals was voorgesteld door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht). Deze geldigheidsduur wordt verantwoord “door de zorg om een grotere continuïteit te waarborgen, een te grote belasting van de personeelsdiensten te vermijden en rekening te houden met het feit dat voor bepaalde taalkaders reeds een langere duur dan 4 jaar is vastgesteld” (memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 oktober 1998, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1426/1, 2). In het commissieverslag herhaalt de bevoegde minister dat de geldigheidsduur van de percentages voor de taalkaders op zes jaar werd bepaald, “omdat die periode continuïteit mogelijk maakt” (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1426/4, 5).

De regering verduidelijkte voorts dat deze geldigheidsduur niet uitsluit “dat vóór het verstrijken van deze duur nieuwe voorstellen worden ingediend indien het wezenlijk belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden

respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen veranderingen ondergaat” (*ibidem*).

De regering wijst echter het voorstel van de afdeling Wetgeving van de Raad van State af om in de bestuursstaalwet uitdrukkelijk te preciseren “dat, indien vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de taalkaders, het wezenlijk belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden voor een dienst substantiële veranderingen ondergaat, de regering er meteen toe gehouden is de taalkaders aan die gewijzigde situatie aan te passen” (adv.RvS van 9 oktober 1997, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1426/1, 8). De regering antwoordt (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1426/1, 3):

“Dit advies van de Raad van State om in het wetsontwerp zelf deze verduidelijking op te nemen wordt niet gevolgd omdat de bepaling die een maximale geldigheidsduur vaststelt generlei afbreuk doet aan de toepassing van het essentiële principe van paragraaf 3 van artikel 43, namelijk de permanente verplichting van elke overheidsdienst zijn taalkaders aan te passen inzonderheid wanneer een wijziging optreedt in het wezenlijk belang waarvan sprake.”

In zijn advies merkte de Raad van State tot slot nog op “dat, hoe korter de voorgeschreven geldingsduur van de taalkaders is, des te minder bezwaren ertegen zijn om niet onmiddellijk in te spelen op gewijzigde omstandigheden met betrekking tot het belang van de taalgebieden voor een dienst” (adv.RvS van 9 oktober 1997, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1426/1, 8). Die overweging kan worden doorgetrokken, in geval van substantiële veranderingen, naar de nog resterende geldigheidsduur van de lopende taalkaders.

17.4. Verzoeker heeft bijgevolg in zoverre gelijk, dat een substantiële wijziging van het wezenlijke belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen, de overheid ertoe verplicht om de taalkaders daaraan aan te passen en dit eventueel zelfs vooraleer de maximale geldigheidsduur van de lopende taalkaders is verstreken.

De aangehaalde overwegingen van de regering wijzen echter uit, dat die aanpassing niet “meteen” moet gebeuren, maar op een “permanente” wijze die tevens rekening houdt met de nog resterende geldigheidsduur van de taalkaders en met de zorg om een grotere continuïteit te waarborgen en een te grote belasting van de personeelsdiensten te vermijden, met andere woorden met een redelijke termijn die nodig is om het nieuwe werkvolume met precisie correct vast te stellen en de taalkaders daaraan aan te passen.

Ondertussen – dit wil zeggen zolang de taalkaders niet vernietigd of gewijzigd zijn – worden ze geacht wettig tot stand te zijn gekomen.

17.5.1. Toepassing van wat voorafgaat op de voorliggende zaak, leidt tot de volgende vaststellingen.

17.5.2. De feitelijke bezetting van de taalkaders die aan verzoeker wordt tegengeworpen als motief om zijn bevordering te weigeren, is grotendeels het gevolg van een brede reorganisatie van de FOD Financiën. Hierover is tussen partijen geen betwisting.

Als onderdeel van die reorganisatie werd een niet gering aantal personeelsleden die benoemd waren in de klasse A2 ambtshalve benoemd in de klasse A3 bij koninklijk besluit van 19 juli 2013 ‘houdende de benoeming in de gemene loopbaan van de titularissen van een bijzondere titel in het niveau A en de toewijzing aan de personeelsleden van het niveau A van een functie opgenomen in de bijlage van het koninklijk besluit van 20 december 2007 houdende de classificatie van de functies van niveau A’. Het verslag aan de Koning vermeldt hierover onder meer het volgende (BS 2 augustus 2013, 48.408):

“Rekening houdend met hun huidige jobinhoud worden de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur, de eerstaanwezend inspecteurs-dienstchef bij een fiscaal bestuur en de eerste attachés van financiën geïntegreerd in de klasse A3 en dragen de titel van adviseur.

Bijvoorbeeld van de eerstaanwezende inspecteur bij een fiscaal bestuur, is nu al bekend dat een belangrijk deel van zijn takenpakket zal terug te vinden zijn – bij de volledige operationalisering van de nieuwe organisatiestructuur – in de functies die geclassificeerd werden binnen de klasse A3, [...].

[...] Hierbij dient opgemerkt dat de operationalisering gepaard gaat met de invoering van nieuwe werkprocessen (bijvoorbeeld rekening houdend met de doelgroepenstrategie) en dus nieuwe functies en dit niet alleen op het niveau van de administraties, maar ook op het niveau van de algemene administraties en stafdiensten. Deze operationalisering zal niet noodzakelijk in alle entiteiten op hetzelfde ogenblik worden gefinaliseerd, maar er mag worden vanuit gegaan dat ze in alle structuren wordt gerealiseerd binnen een periode van twee tot drie jaar.”

17.5.3. Of verzoeker gelijk heeft, om uit die reorganisatie en op grond van een “volkomen anders samengesteld personeelsbestand” af te leiden dat er sprake is van substantiële veranderingen in het werkvolume, mag in het midden blijven.

17.5.4. Vastgesteld moet worden, immers, dat de verwerende partij de taalkaders van de FOD Financiën effectief heeft aangepast. Niet zo spoedig als verzoeker het gewenst zou hebben, maar dan toch ruim vóór het verstrijken van de normale geldigheidsduur van zes jaar, bij koninklijk besluit van 10 april 2015 ‘tot vaststelling van de taalkaders van de federale overheidsdienst Financiën’. Bij dit koninklijk besluit is de algemene administratie van de Douane en Accijnzen onttrokken aan de verdeling van de betrekkingen van de overige centrale diensten van de FOD Financiën en is voor deze administratie in afzonderlijke taalkaders voorzien, volgens de considerans van dit besluit om reden dat deze administratie “een verdeling van het werkvolume in percenten kent dat sterk afwijkt van dit van de andere operationele diensten en stafdiensten”. Voor de derde, de vierde en de vijfde taaltrap worden nieuwe, andere percentages vastgesteld. Deze nieuwe taalkaders hebben onder meer tot gevolg dat voor de algemene administratie van de Douane en Accijnzen méér Nederlandstaligen worden aangenomen op de lagere trappen dan in de andere centrale diensten van de FOD en, uit oogpunt van verzoeker vooral, dat de feitelijke bezetting van de taaltrappen in deze

administratie niet meer meetelt voor de berekening van de totalen van de overige centrale diensten van de FOD.

Deze nieuwe taalkaders van 2015 zijn op de bestreden benoemingen niet van toepassing, zodat de wettigheid ervan thans niet in het debat moet worden betrokken. Het gegeven zelf evenwel, dat het bestuur na de operationalisering van de nieuwe organisatiestructuur van zijn diensten effectief tot een wijziging van de taalkaders is overgegaan binnen wat naar het oordeel van de Raad van State een redelijke termijn is sedert de kantelingen van 19 juli 2013 – mede gelet op het ingrijpend karakter van de hervormingen, de noodzakelijk daaropvolgende tellingen van het werkvolume in de gereorganiseerde diensten en de te doorlopen procedures met inbegrip van de adviesverlening door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht – houdt in dat de eventuele verandering die de werkelijke situatie ingevolge de kantelingen van 19 juli 2013 heeft ondergaan – daargelaten ook of ze substantieel is zoals verzoeker beweert – geen grond is om de toepassing van de taalkaders van 2011 voor benoemingen die aan de taalkaders van 2015 voorafgaan en inzonderheid de thans bestreden benoemingsbesluiten van 11 maart 2014, voor onwettig te houden.

18. Ook de vraag van verzoeker om de zogenaamde kantelingsbesluiten van 19 juli 2013 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, kan niet worden ingewilligd.

Een dergelijke exceptie moet door een verzoekende partij *in limine litis* op ontvankelijke wijze en op goede gronden worden opgeworpen.

Vooreerst zij vastgesteld dat verzoeker niet de minste precisie aan de dag legt bij het aanwijzen van het reglementair besluit dat – of de reglementaire besluiten die – volgens hem buiten toepassing moet(en) blijven: hij geeft in het inleidend verzoekschrift enkel een beeld van de inhoudsopgave van het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2013 met de opsomming van twaalf

koninklijke besluiten van 19 juli 2013, twee ministeriële besluiten van dezelfde datum en een besluit van de voorzitter van het directiecomité van 23 juli 2013.

Verzoeker vraagt voorts de buitentoepassinglating op twee gronden:

“zonder dat er daaromtrent een nieuw advies werd gevraagd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en zonder dat er daaromtrent werd voorzien in de vastlegging van een nieuw taalkader, aangepast aan het ‘gekantelde’ korps.”

Terecht werpt de verwerende partij aan verzoeker tegen dat hij niet aangeeft op grond van welke bepalingen de voormelde besluiten voorgelegd zouden moeten worden aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht of zouden noodzaken om (vooraf) nieuwe taalkaders te bepalen. Hiervóór is daarenboven vastgesteld dat het verwijt dat de reorganisatie is verlopen zonder nieuwe taalkaders, hoe dan ook feitelijke grond mist en dat verzoeker niet aantoont dat *de iure* – of hoe *de facto* – een aanpassing van de taalkaders chronologisch aan een reorganisatie van de diensten moet – of zelfs *kán* – voorafgaan.

De exceptie van onwettigheid faalt.

19. Voor wat het naleven van de bestuurstaalwet betreft, moest de verwerende partij bij de aangevochten benoemingen rekening houden met de feitelijke bezetting van de taalkaders zoals deze zich op dat moment voor haar aandienende – met inbegrip dus van de “ingekantelde” ambtenaren – en moest zij er over waken dat, rekening houdend met deze bezetting, haar bevorderingen ingepast konden worden in het door de vastgestelde taalkaders voor de tweede taaltrap vereiste taalevenwicht. In geen geval mag de overheid een bestaand onevenwicht versterken. Dat ook de Vaste Commissie voor Taaltoezicht op klacht van verzoeker deze evenwichtsverstoring heeft vastgesteld, doet niet anders besluiten.

20. Besluit van wat voorafgaat is, dat een bevordering van verzoeker het bestaande onevenwicht tussen de taalkaders op de tweede trap van

de hiërarchie nog meer verstoord zou hebben, wat net zou neerkomen op een schending van de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen.

21. Het middel is ongegrond.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

22. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 33 van de Grondwet, van het redelijkheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker betoogt dat hij de kandidaat is die het hoogst heeft gescoord en beduidend de beste is. Door kandidaten te benoemen die minder hoge resultaten behaalden, schendt de verwerende partij het gelijkheidsbeginsel en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door verzoeker niet te benoemen miskent de verwerende partij volgens hem eveneens artikel 33 van de Grondwet, aangezien het benoemen van minder bekwame kandidaten geenszins in het voordeel van de Natie is.

Het benoemen van minder bekwame kandidaten is volgens verzoeker ook in strijd met het redelijkheidsbeginsel. Verzoeker merkt op dat de verwerende partij niet betwist dat hij de kandidaat met de meeste troeven is en zijn kwaliteiten erkent door hem *de facto* de functie te laten waarnemen, maar dat zij hem niettemin ten onrechte niet benoemt.

De bestreden beslissingen berusten volgens verzoeker niet op een redelijk en aanvaardbaar motief en schenden aldus de materiële motiveringsplicht.

Beoordeling

23. De voornaamste betrachting van iemand die, zoals verzoeker, voor de Raad van State de rechtshandeling aanvecht waardoor niet hij maar een concurrent wordt benoemd, is door de nietigverklaring ervan te verkrijgen dat die betrekking opnieuw open verklaard wordt en dat hij aldus de kans krijgt om zelf, in plaats van degene wiens benoeming nietig verklaard is, in die betrekking te worden benoemd en om ze daadwerkelijk waar te nemen.

24. Hiervóór is gebleken dat verzoeker als Nederlandstalige geen roeping had om in de openstaande betrekkingen benoemd te worden.

Verzoeker heeft bijgevolg geen toereikend belang bij het eerste middel dat, zelfs al ware het gegrond, hem niet het nagestreefde voordeel kan opleveren, noch ertoe strekt aan te tonen dat de benoemde kandidaten evenmin aan de benoemingsvoorwaarden voldeden en dus net zo min als verzoeker aanspraak mochten maken op die benoeming.

25. Het middel is onontvankelijk.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

26. Verzoeker leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Verzoeker betoogt dat de bestreden besluiten enkel verwijzen naar een advies van het directiecomité en naar de omstandigheid dat de voorgestelde kandidaten voldoen aan de benoemingsvoorwaarden, terwijl het om een incompetentiestelling gaat waarbij een vergelijking tussen de verschillende kandidaten aan de hand van objectieve criteria dient te gebeuren en de

verwerende partij dient toe te lichten waarom de benoemde kandidaten primeren op verzoeker.

Verzoeker wijst er voorts op dat in de bestreden besluiten weliswaar wordt verwezen naar het met redenen omklede advies van het directiecomité, doch dat niet wordt aangegeven of de benoemende overheid dit advies bijvalt of het zich eigen maakt. Het volstaat volgens verzoeker niet om louter te verwijzen naar een advies zonder aan te geven dat dit advies wordt bijgevalen. Door niet aan te geven dat de benoemende overheid zich het advies van het directiecomité van de FOD Financiën eigen maakt, miskent zij volgens verzoeker de formelemotiveringsplicht.

Beoordeling

27. Verzoeker weerspreekt niet het motief “dat de voorgestelde kandidaten voldoen aan de benoemingsvoorwaarden”. Om de redenen uiteengezet bij de beoordeling van het eerste middel, is ook het tweede middel onontvankelijk bij gebrek aan belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht januari 2018, door de Raad van State, Ve kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Pascale Vandernacht,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren