

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 246.863 van 28 januari 2020
in de zaak A. 223.856/IX-9189**

In zake: Eliane ANDRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 1170 Brussel
Vorstlaan 90
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Kamer van
volksvertegenwoordigers
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bruno Lombaert en Alexandre Peytchev
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2017, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het Bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers [d.d.] 20 september 2017 om [H.F.] te bevorderen met ingang van 1 oktober 2017 van eerstaanwezend secretaresse/21 tot eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2019.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Alexander De Becker en Mattijs Vanmarcke, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Alexandre Peytchev, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft 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. Verzoekster is sinds 16 februari 1987 statutair personeelslid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, eerst als secretaresse op proef en vanaf 1 februari 1988 als secretaresse in vast dienstverband.

Op 27 februari 1990 is zij als secretaresse van de Wetgevende Diensten van de Kamer van volksvertegenwoordigers overgeplaatst naar de dienst Studie en Documentatie, waar zij met ingang van 16 februari 1995 is bevorderd tot eerste secretaresse en met ingang van 1 november 1996 tot directie-assistente.

Op 1 augustus 2017 is de dienst van verzoekster samengevoegd met de Juridische Dienst, om de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie te vormen.

3.2. Met een nota van 3 juli 2017 stellen de directeurs van het Wetgevend Secretariaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de griffier en de adjunct-griffier voor om H.F. te bevorderen tot eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat. Zij zetten uiteen dat zij betrokkene hebben leren kennen als “een uitmuntende medewerkster”.

De griffier en de adjunct-griffier van de Kamer van volksvertegenwoordigers stemmen op 17 juli 2017 in met dat voorstel.

Met een nota van 29 augustus 2017 stelt de bestuursdirecteur die hoofd is van de dienst Personeel en Sociale Zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan het Bureau voor om H.F. met ingang van 1 oktober 2017 te bevorderen tot eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat.

Op 6 september 2017 beslist ook het bestuurscomité van de Kamer van volksvertegenwoordigers om aan het Bureau voor te stellen H.F. met ingang van 1 oktober 2017 te bevorderen tot eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat.

3.3. Op 20 september 2017 neemt het Bureau de thans bestreden beslissing om H.F. met ingang van 1 oktober 2017 te bevorderen tot eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van verzoekster en exceptie van de verwerende partij

4. Verzoekster voert in haar inleidend verzoekschrift aan, met betrekking tot haar belang bij het beroep, dat de bestreden beslissing haar de kans heeft ontnomen om zich kandidaat te stellen voor de functie van eerste directie-assistente bij het Wetgevend Secretariaat, aangezien er met het oog op de invulling van deze functie geen vacature werd uitgeschreven, wat in strijd is met artikel 17 van het statuut van het personeel van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Verzoekster stelt dat zij nochtans voldoet aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor de functie, zoals bepaald in artikel 17, § 3, van het voornoemde statuut. Om die reden meent zij een persoonlijk, actueel en rechtstreeks belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is wegens het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van verzoekster.

Zij argumenteert dat verzoekster niet over een dergelijk belang bij haar beroep beschikt, omdat zij niet voldoet aan de geldende voorwaarden voor een bevordering tot eerste directie-assistente. Zij stelt dat dit enerzijds blijkt uit het verslag van de werkgroep belast met de studie van de harmonisering van de bezoldigingen van het personeel van de wetgevende kamers dat op 28 juni 1989 werd goedgekeurd door het Bureau, luidens hetwelk de graad van eerste directie-assistente voorbehouden is voor de directe medewerkers van de ambtenaren-generaal, en anderzijds uit de latere toepassing daarvan, zoals bij de beslissing van het Bureau van 12 december 1989 en de nota van de dienst Personeel en Sociale Zaken van 6 juli 1989, alsook bij “de beslissing” van het college van Quaestoren van 22 oktober 1996 dat “elke ambtenaar-generaal voor zijn secretariaat kan beschikken over een directe medewerkster met de titel van 1ste directie-assistente”.

De verwerende partij wijst erop dat verzoekster, in tegenstelling tot de begunstigde van de bestreden beslissing, als directie-assistente bij de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie “in de feiten geen directe medewerkster van enige ambtenaren-generaal” is. Zij besluit eruit dat verzoekster “logischerwijze niet in aanmerking komt voor [de beoogde] functie c.q. bevordering”.

6. Op het standpunt van verzoekster, uiteengezet in haar laatste memorie, dat de Kamer van volksvertegenwoordigers zich niet kan beroepen op een intern reglement dat zij niet heeft bekendgemaakt, repliceert de verwerende partij in háár laatste memorie dat verzoekster geen belang heeft bij dit verweer, aangezien zij niet aantoon op welke wijze haar rechtstoestand anders zou zijn geweest indien dat reglement wél was bekendgemaakt of geïntegreerd in het personeelsstatuut. Verzoekster zou dan immers nog steeds niet voldaan hebben aan de betrokken bevorderingsvoorwaarde. Dit geldt volgens de verwerende partij des te meer daar verzoekster, die sinds 1987 bij haar is tewerkgesteld en altijd een secretariaatsfunctie heeft uitgeoefend, “in alle redelijkheid wordt geacht om op de hoogte te zijn van deze beslissing c.q. dit intern reglement”. Dat reglement heeft immers “intussen reeds [...] meermaals [...] de rechtsgrond uitgemaakt van benoemingsbeslissingen tot eerste directie-assistente”.

Volgens de verwerende partij kan “noch uit het rechtszekerheids- en transparantiebeginsel, noch uit art. 2, tweede lid van het personeelsstatuut een dwingende juridische verplichting [...] worden afgeleid op grond waarvan de betrokken interne reglementen daadwerkelijk *a priori* dienen te worden bekendgemaakt c.q. geïntegreerd in het personeelsstatuut”.

Nog volgens de verwerende partij kan verzoekster ten slotte haar beweerd belang bij het beroep niet steunen op “de mogelijkheid om een eventuele vacature, die de verwerende partij na een eventueel vernietigingsarrest zou moeten uitschrijven, aan te vechten voor [de] Raad [van State] op grond van de (beweerde) onwettigheid c.q. ‘willekeur’ van het betrokken reglement”, omdat verzoekster

reeds over de mogelijkheid beschikte om tegen dat reglement bij de Raad van State een beroep in te stellen binnen zestig dagen na de kennisname van het administratief dossier waarin het werd opgenomen, maar zij dat heeft nagelaten.

Beoordeling

7. Luidens artikel 9 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het Bureau “een algemene bevoegdheid inzake het bestuur van de Kamer” en stelt het “[b]innen dat raam [...] meer bepaald de statuten van de leden, het personeel en de organen van de Kamer vast”.

8. Op grond van die bevoegdheid heeft het Bureau het statuut van het personeel van de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna: het personeelsstatuut) vastgesteld.

Artikel 2, tweede lid, van het personeelsstatuut bepaalt:

“Het statuut van het personeel is van toepassing op alle personeelsleden. Het Bureau kan, op voorstel van het Bestuurscomité, ten aanzien van bepaalde diensten en/of personeelscategorieën specifieke bepalingen goedkeuren in de vorm van een intern reglement. Dergelijke interne reglementen worden aan dit statuut toegevoegd.”

Hieruit blijkt onder meer dat het Bureau zich het recht heeft voorbehouden om, in aanvulling op of in afwijking van de bepalingen van het personeelsstatuut, ten aanzien van bepaalde diensten of personeelscategorieën specifieke bepalingen goed te keuren in de vorm van een intern reglement dat aan het statuut wordt toegevoegd.

9. Artikel 17 van het personeelsstatuut luidt op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing:

“§ 1. Op het personeelskader van de diensten zijn een aantal bevorderingsfuncties buiten de vlakke loopbaan voorzien, bedoeld voor het plannen, orga-

niseren en coördineren van de werkzaamheden in de afdeling of dienst en voor het leiding geven aan de mensen die er werken. Het gaat om de functies van [...] (eerste) directieassistent, [...].

Een benoeming in een dergelijke functie is enkel mogelijk in geval van vacature.

§ 2. Indien een leidinggevende of coördinerende functie, met een graad buiten de vlakke loopbaan, vacant wordt, worden kandidaturen gevraagd met het oog op overplaatsing of bevordering.

§ 3. Om voor benoeming in een functie buiten de vlakke loopbaan in aanmerking te komen moet het personeelslid binnen de vastgestelde termijn zijn kandidatuur indienen en op de datum waarop de vacature ontstaat voldoen aan de volgende voorwaarden:

- minstens vijf jaar anciënniteit tellen in de overeenstemmende of een gelijkwaardige vlakke loopbaan, voor een bevordering tot de graad onmiddellijk boven de vlakke loopbaan, en minstens twee jaar anciënniteit tellen in de onmiddellijk lagere graad, voor de latere bevorderingen;
- indien het kader van de dienst een verdeling volgens taal voorziet, in het bezit zijn van een diploma in de vereiste taal;
- zich in een administratieve toestand bevinden waarin hij zijn aanspraken op bevordering kan doen gelden;
- gedurende ten minste twee jaar tijdens zijn loopbaan deel hebben uitgemaakt van de betrokken dienst van de Kamer of een gelijkaardige functie hebben uitgeoefend in een andere dienst van de Kamer, en aldus de vereiste nuttige ervaring bezitten.

Van deze voorwaarden kan worden afgeweken wanneer de betrokken hiërarchische meerderen in een gemotiveerd advies aantonen dat het belang van de dienst dit vereist;

- indien met het oog op de toegang tot de betreffende leidinggevende functie een examen wordt georganiseerd, geslaagd zijn voor dit examen.

§ 4. Over de benoeming in een leidinggevende of coördinerende functie met een graad buiten de vlakke loopbaan wordt beslist door het Bureau, op voorstel van het Bestuurscomité, en dit op grond van een gemotiveerd advies over de kandidaten, dat wordt geformuleerd door de betrokken hiërarchische meerderen en door de griffier.

§ 5. Er worden geen benoemingen of bevorderingen te persoonlijke titel verleend.

§ 5bis. [...]

§ 6. De beslissing tot bevordering in een dienst mag niet worden ingeroepen om een gelijkaardige maatregel in een andere dienst te rechtvaardigen.”

Artikel 17 van het personeelsstatuut heeft een algemene draagwijdte en is zonder onderscheid van toepassing op verschillende bevorderingsfuncties buiten de vlakke loopbaan, waaronder ook de bevorderingsfunctie van eerste directie-assistent(e).

Het lijkt geen twijfel dat deze bepaling *in casu* toepassing diende te krijgen.

10. De opgeworpen exceptie ontkent verzoekster het rechtens vereiste belang bij het beroep omdat zij niet zou voldoen aan één van de geldende bevorderingsvoorwaarden, evenwel niet één van de bevorderingsvoorwaarden bepaald in het zo-even aangehaalde artikel 17, § 3, van het personeelsstatuut, maar wel een voorwaarde die op 28 juni 1989 specifiek voor bevordering tot eerste directie-assistent(e) bijkomend zou zijn vastgesteld door het Bureau, namelijk de voorwaarde om directe medewerk(st)er te zijn van een ambtenaar-generaal.

11. In het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier is daaromtrent een verslag opgenomen van de vergadering van het Bureau van 28 juni 1989 waaruit blijkt dat het Bureau “zijn akkoord [betuigt]” met de voorstellen die worden gedaan in een verslag van de werkgroep belast met de studie van de harmonisering van de bezoldigingen van het personeel van de wetgevende kamers.

Eén van de door de voornoemde werkgroep gedane voorstellen luidt:

“- de vervanging van de benaming ‘directiesecretaresse’, die eveneens in vlakke loopbaan wordt toegekend aan de secretarissen van de Senaat, door de nieuwe benaming ‘eerste directie-assistente’ voor de medewerkers van de ambtenaren-generaal (griffier, adjunct-griffier, directeur-generaal van de Quaesturdiensten, hoofdbibliothecaris);

- de invoering van een nieuwe graad van directieassistent die door een benoeming naar keuze toegankelijk is voor de secretarissen die het secretariaat van een directie vervullen en die de werkzaamheden van een pool van secretarissen coördineren. Deze formule laat toe om met naleving van de bestaande statutaire bepalingen, voor de secretarissen te streven naar een evenwicht op het vlak van de bevorderingsmogelijkheden buiten de vlakke loopbaan, in vergelijking met de andere personeelscategorieën.” (vertaling)

De verwerende partij leidt klaarblijkelijk daaruit af – terecht of onterecht – dat de graad van eerste directie-assistent(e) uitsluitend kan worden toegekend aan “de medewerkers van de ambtenaren-generaal”.

12. Daargelaten het verweer dat verzoekster niet als een medewerkster van een ambtenaar-generaal kan worden beschouwd, wat zij in haar laatste memorie lijkt te betwisten, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat nergens uit blijkt en door de verwerende partij zelfs niet wordt beweerd dat de desbetreffende bevorderingsvoorwaarde, die zich voordoet als een normatief voorschrift met een algemene draagwijdte, is bekendgemaakt.

Nochtans mag, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, een dergelijk voorschrift slechts worden tegengeworpen aan de adressaten ervan, indien het hen door de bekendmaking ervan kenbaar is gemaakt. Dat beginsel heeft een algemene draagwijdte en geldt voor alle normatieve handelingen, zoals *in casu* de algemene en specifieke voorwaarden die de rechtspositie van een categorie van personeelsleden van de Kamer van volksvertegenwoordigers betreffen, ongeacht dat artikel 2 van het personeelsstatuut, zoals de verwerende partij stelt, niet in een dergelijke bekendmakingsplicht voorziet.

Verzoekster roept dan ook terecht in dat het zogenaamde interne reglement van 28 juni 1989, waarvan niet blijkt en de verwerende partij niet aan toont dat het is bekendgemaakt, haar niet mag worden tegengeworpen.

De omstandigheid dat er in het verleden al toepassing is gemaakt van het voormelde voorschrift van het Bureau van 28 juni 1989 en dat verzoekster, gelet op haar secretariaatsfunctie, mogelijk daarvan kennis heeft gehad, doet aan het voorgaande niets af.

Dat verzoekster het kwestieuze reglement, na de kennisneming daarvan aan de hand van het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier, niet met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft be-

streden, doet evenmin af aan de vaststelling dat het haar niet mag worden tegengeworpen.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, zou verzoeksters rechtstoestand anders zijn geweest indien het kwestieuze reglement wel was bekendgemaakt. Het had haar dan immers kunnen worden tegengeworpen, wat nu niet het geval is.

13. De exceptie opgeworpen door de verwerende partij kan derhalve niet worden aangenomen.

14. Aangezien het auditorsverslag beperkt is tot het onderzoek van die exceptie, is er aanleiding om een aanvullend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig januari tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren