

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 80.834 van 10 juni 1999

A. 62.452/XIII-896

In zake : **RENIER** Françoise,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Donatienne de BRUYN, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door

1. de Minister van Buitenlandse Zaken,

2. de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Alain VERRIEST en
Mr. Tangui VANDENPUT, advocaten,
Louizalaan 390 bus 12
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 27 januari 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Françoise RENIER de nietigverklaring vordert van de beslissing van 28 november 1994 houdende haar ambtshalve benoeming tot bestuursassistent met ingang van 1 januari 1994;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij en de memorie van wederantwoord, die regelmatig uitgewisseld zijn;

Gezien het verslag van Mevrouw DEBUSSCHERE,
auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 17 november
1998 waarbij de neerlegging van het dossier en het
verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag
aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 april 1999,
waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij
wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting
van 20 mei 1999;

Gehoord het verslag van de heer
QUERTAINMONT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. D. de BRUYN,
advocaat, die voor verzoekster verschijnt, en van
Mr. M. KAISER, loco Mr. A. VERRIEST en Mr. T. VANDENPUT,
advocaten, die voor de verwerende partijen verschijnen;

Gehoord het eensluidend advies van
Mevrouw DEBUSSCHERE, auditeur;

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

Overwegende dat de volgende feiten dienstig
zijn voor het onderzoek van het beroep :

1. In september 1983 treedt verzoekster in
dienst bij het Ministerie van Financiën als tijdelijk
opsteller.

Ze wordt daarna overgeplaatst naar de Regie der Posterijen, vervolgens naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, en ten slotte naar het algemeen bestuur van de ontwikkelingssamenwerking.

Op 1 december 1990 wordt ze tot onderbureauchef bevorderd.

2. Een koninklijk besluit van 14 september 1994, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 oktober 1994 (met een erratum in het Belgisch Staatsblad van 29 december daaropvolgend) voorziet in een vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 2, 3 en 4. Dat besluit heeft tot doel het aantal rangen te beperken en het aantal gemeenschappelijke graden van de niveaus 2, 3 en 4 en de benamingen ervan te vereenvoudigen.

Artikel 35 van het koninklijk besluit van 14 september 1994 wijzigt de tabel die gevoegd is bij het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn en voegt er inzonderheid de graden in van bestuursassistent (rang 20) en bestuurschef (rang 22); in hetzelfde artikel wordt daarentegen de graad van onderbureauchef (rang 22) afgeschaft.

Artikel 37 van hetzelfde besluit vervangt artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen; onder meer de graden van bestuursassistent (rang 20) en bestuurschef (rang 22) worden ingesteld, terwijl de graad van onderbureauchef (rang 22) geschrapt wordt.

Artikel 39 van het genoemde besluit vervangt artikel 3 van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen. Dat artikel 39, zoals het bekendgemaakt is in de vorm van een erratum in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994 - welk erratum tot doel had de weglating in het Belgisch Staatsblad van 18 oktober 1994 van een van de nieuwe graden ongedaan te maken - bepaalt het volgende :

In artikel 39 van het koninklijk besluit van 14 september 1994, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 oktober 1994, bladzijde 26255, moet het nieuwe artikel 3, § 1, als volgt worden gelezen :

«Art. 3, § 1. De ambtenaren die, op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit, titularis zijn van één van de graden geschrapt in artikel 1, § 2, en die hierna in de linkerkolom voorkomen, worden ambtshalve benoemd in één van de graden die in artikel 1, § 1, zijn opgericht en die in de rechterkolom voorkomen :

operator-mechanograaf	
bode-kamerbewaarder	
eerstaanwend bode-kamerbewaarder	
klasseerder	
telefonist	
expeditionair	
typist(e)	beambte
ponser-mechanograaf	
hoofdkamerbewaarder	
eerstaanwend beambte	
eerstaanwend hoofdkamerbewaarder	
hoofdbeambte	
eerste ponser-mechanograaf-specialist	
klerk	
klerk-typist(e)	
klerk-stenotypist(e)	
eerste klerk	
eerstaanwend klerk-typist(e)	
eerste klerk-stenotypist(e)	
hoofdklerk	klerk
hoofdklerk-typist(e)	
hoofdklerk-stenotypist(e)	
klerk-stenotypist(e)-secretaris	
secretaris	
opsteller	
rekenplichtig opsteller	

verificateur-boekhouding
bibliotheekbeheerder
onderbureaucheef
adjunct vertaler
vertaler 1e klasse
bestuurschef
administratief secretaris

bestuurs-
assistent

bestuurschef"

De partijen interpreteren dat artikel 37 op een verschillende wijze. Volgens verzoekster zou men bij de lezing van dat artikel kunnen stellen dat de ambtenaren die de graad van onderbureaucheef bekleden, ambtshalve tot bestuurschef benoemd worden. Volgens de verwerende partij zouden ze ambtshalve tot bestuursassistent benoemd worden.

Krachtens artikel 151 van het koninklijk besluit van 14 september 1994 ten slotte heeft dat besluit uitwerking met ingang van 1 januari 1994, met uitzondering van hoofdstuk III (wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn), dat voor elk betrokken ministerieel departement of voor elke betrokken instelling van openbaar nut van kracht zal worden op een datum door de Koning bepaald, en uiterlijk op 31 december 1995.

3. Op 28 november 1994 ontvangt verzoekster een brief die ondertekend is door de heer C. DANHIEUX, adviseur bij het algemeen bestuur van de ontwikkelingssamenwerking, en die in de volgende bewoordingen gesteld is :

" Hierbij heb ik de eer u mede te delen dat u, ingevolge het koninklijk besluit van 14 september 1994 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 2, 3 en 4, met ingang van 1 januari 1994 ambtshalve tot bestuursassistent benoemd wordt.

Uw wedde wordt op grond van de volgende gegevens vastgesteld :

Schaal :	Bedrag :	Datum van toekenning :
20E	724.208 752.671	1/1/94 1/10/94".

Dit is de handeling die met het onderhavige beroep bestreden wordt;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het beroep betwist, om reden dat de afschaffing van de graad die verzoekster bekleedde en haar ambtshalve benoeming in een nieuwe graad geen enkel gevolg hebben gehad dat haar tot nadeel kon strekken; dat ze toegeeft dat verzoekster wellicht niet meer kan worden benoemd in een graad van rang 24 of 25, maar dat die situatie niet te wijten is aan de bestreden handeling, maar aan de afschaffing van die graden, zodat verzoekster haar graad-, niveau- en dienstanciënniteit behoudt en dus dezelfde kansen op promotie maakt als voordien; dat ze voorts onderstreept dat haar geldelijke situatie aanzienlijk veranderd is aangezien ze weddeschaal 20E geniet (635.253 - 976.834), terwijl ze als onderbureauchef weddeschaal 22/4 (612.021 - 953.602) had;

Overwegende dat verzoekster in haar wederantwoord stelt dat iedere overheidsambtenaar het recht heeft te eisen dat het bestuur de bepalingen van zijn rechtspositieregeling naleeft; dat ze betoogt dat in het onderhavige geval artikel 39 van het koninklijk besluit van 14 september 1994 haar het recht verleent om ambtshalve tot bestuurschef en niet tot bestuursassistent te worden benoemd, en dat ze door de bestreden handeling teruggezet is van de rang van onderbureauchef (rang 22) in de rang van bestuursassistent (rang 20), terwijl ze door haar benoeming tot bestuurschef haar rang 22 zou hebben behouden;

Overwegende dat uit de door verzoekster uiteengezette argumentatie tot staving van haar beroep tot nietigverklaring volgt dat ze van oordeel is dat ze tot bestuurschef en niet tot bestuursassistent had moeten worden benoemd; dat ze bijgevolg een belang bij haar beroep heeft, aangezien ze, als dat beroep gegrond blijkt, tot bestuurschef zou moeten worden benoemd en, in die hoedanigheid, een hogere rang zou moeten bekleden en een hogere weddeschaal zou moeten genieten; dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid derhalve niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat verzoekster een eerste middel ontleent aan onbevoegdheid van de steller van de handeling en aan schending van artikel 24 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel; dat ze betoogt dat een handeling is gesteld die een verandering van graad inhoudt, waarvoor de minister en niet een adviseur bevoegd is; dat ze betoogt dat volgens de algemene strekking van het koninklijk besluit van 14 september 1994 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 2, 3 en 4, de nieuwe toe te kennen graad door verandering van graad toegekend dient te worden, aangezien het besluit toestaat dat een andere graad toegekend wordt dan de graad van de ambtenaar wiens graad geschrapt of afgeschaft wordt, en dat het bovendien om een gelijkwaardige graad gaat; dat ze hieruit afleidt dat krachtens artikel 24 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 de benoeming door de minister wordt gedaan, terwijl ze in het onderhavige geval gedaan is door een ambtenaar met de graad van adviseur; dat ze in haar wederantwoord erop laat volgen dat het in haar geval gaat om een terugzetting in graad, zodat alleen de benoemende overheid die tuchtmaatregel mocht nemen;

Overwegende dat de verandering van graad, in de zin van artikel 24 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel, impliceert dat een ambtenaar benoemd moet worden in een graad gelijkwaardig aan die waarmee hij bekleed is, en dat zo een benoeming alleen mag plaatshebben indien een bepaald ambt vacant is en volgens een soortgelijke procedure als die welke inzake bevordering gevolgd wordt; dat dit in casu niet het geval is, aangezien de benoeming van verzoekster niet tot doel had te voorzien in een vacant ambt; dat immers alle ambtenaren van de niveaus 2, 3 en 4 op wie de toekenning van de nieuwe graden betrekking had aangesteld zijn gebleven in hun ambt dat niet vacant verklaard was; dat hieruit voortvloeit dat, als rechtstreeks gevolg van het koninklijk besluit van 14 september 1994, verzoekster ambtshalve benoemd is in de nieuwe graad die overeenstemt met haar vroegere afgeschafte graad, zodat de adviseur, door de akte te ondertekenen die met het beroep bestreden wordt, zich ertoe bepaald heeft verzoekster in kennis te stellen van haar nieuwe graad die het gevolg was van de toepassing van het voormelde koninklijk besluit; dat voorts dient te worden opgemerkt dat het hier niet gaat om de tuchtstraf van terugzetting in graad, aangezien alle betrokken ambtenaren ambtshalve benoemd zijn in de graad die overeenstemt met hun vroegere afgeschafte graad, zodat ze niet teruggezet kunnen zijn in graad in verband met welke tekortkoming ook; dat bijgevolg geen gebruik kan worden gemaakt - zelfs niet bij analogie - van de regels die bepalen welke overheden bevoegd zijn om de ambtenaren tuchtrechtelijk te bestraffen; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat verzoekster een tweede middel ontleent aan schending van het koninklijk besluit van 14 september 1994 houdende vereenvoudiging van de

loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 2, 3 en 4, en van het beginsel van de verkregen rechten; dat ze in een eerste onderdeel betoogt dat ze met ingang van 1 januari 1994 ambtshalve benoemd is tot bestuursassistent, terwijl de bepalingen van hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 14 september 1994 tot wijziging van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn, nog geen uitwerking hebben gehad voor het bestuur waaronder ze ressorteert, zodat de hiërarchische indeling van de graden die de personeelsleden van dat bestuur kunnen bekleden nog niet gewijzigd is en de graad waarin ze ambtshalve benoemd is er niet in voorkomt; dat ze voorts aanvoert dat hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 14 september 1994 wijzigingen aanbrengt in het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen en dat dat besluit tot doel heeft het voormelde besluit van dezelfde datum toe te passen, inzonderheid door de graden van de betrokken personeelsleden te wijzigen en door de situatie te regelen van degenen die van graad veranderen, zodat de bepalingen van dat hoofdstuk IV niet kunnen worden toegepast vóór de inwerkingtreding van hoofdstuk III; dat ze in een tweede onderdeel betoogt dat ze krachtens artikel 39 van het koninklijk besluit van 14 september 1994 ambtshalve in de graad van bestuurschef had moeten worden benoemd, aangezien die graad behoort tot dezelfde rang 22 als haar vroegere graad; dat ze immers, daarbij verwijzend naar de verbeterde voorstelling van artikel 39, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994, van oordeel is dat de verwerende partij die voorstelling verkeerd uitlegt en de tekst van het koninklijk besluit van 14 september 1994 grondig wijzigt door er van boven

naar onder tegenover iedere nieuwe graad de oude geschrapte graden in op te nemen; dat ze daarentegen aangeeft dat door het ontbreken van accolades in de oorspronkelijke tekst van het koninklijk besluit, de oude graden van boven naar onder dienen te worden gelezen en ervan dient te worden uitgegaan dat alle oude graden die rechtover of boven een nieuwe graad worden vermeld, tot die nieuwe graad behoren, en dat er geen accolade dient te worden getekend, maar dat onder de nieuwe graad die rechts vermeld is gewoon een lijn dient te worden getrokken tot de linkse kolom, zodanig dat bestuurschef worden : de vroegere onderbureaucheefs, de adjunct-vertalers, de vertalers 1ste klasse, de bestuurschefs en administratief secretarissen; dat ze in haar memorie van wederantwoord toegeeft dat volgens de conversietabel van de oude en nieuwe graden en de tabel van de weddeschalen die opgenomen zijn als bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1994, een vroegere onderbureauchef bestuursassistent zou worden en recht zou hebben op weddeschaal 20E, maar wijst op een "onmiskenbare tegenspraak" tussen de duidelijke bewoordingen van artikel 39 van het besluit - volgens hetwelk een vroegere onderbureauchef bestuurschef wordt - en de benamingen in de bij het koninklijk besluit gevoegde tabellen - volgens welke een vroegere onderbureauchef slechts bestuursassistent zou worden; dat ze hieruit afleidt dat de bestreden handeling een reglementaire grondslag heeft die gekenmerkt wordt door een "flagrante en enorme" tegenspraak, waardoor de regeling geen nuttig effect kan hebben aangezien het onmogelijk is duidelijk de draagwijdte te bepalen van de bestuurshandelingen met individuele strekking die krachtens die regeling gesteld kunnen worden; dat ze in dit verband onderstreept dat de Raad van State die tegenspraak in haar voordeel zou kunnen opheffen door zich te baseren op twee criteria, namelijk het criterium van de hiërarchie en het criterium van de afweging van

waarden; dat ze erop wijst dat de bepalingen die vervat zijn in de conversietabel en in de tabel van de toepasselijke weddeschalen die bij het koninklijk besluit gevoegd zijn, niet voldoende algemeen zijn om als normatief of regelgevend te kunnen worden beschouwd en dat artikel 39 derhalve, met toepassing van het eerste vermelde criterium, op die tabellen moet primeren; dat ze, wat betreft het criterium van de afweging van waarden, betoogt dat wanneer twee bepalingen van eenzelfde regelgevende tekst van dezelfde rang en datum zijn, de Raad van State de voorkeur geeft aan die welke een wettelijke oplossing mogelijk maakt of aan die welke de belangrijkste waarde beschermt, en hieruit afleidt dat artikel 39 wederom op de bijgevoegde tabellen moet primeren, waarbij de te beschermen waarde erin bestaat te voorkomen dat een personeelslid teruggezet wordt in graad zonder dat deze aanspraak kan maken op de waarborgen die aan de tuchtprocedure verbonden zijn of op de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;

Overwegende dat verzoekster ambtshalve tot bestuursassistent benoemd is krachtens de artikelen 37 en 39 van het koninklijk besluit van 14 september 1994, welke artikelen behoren tot hoofdstuk IV en niet tot hoofdstuk III van dat besluit; dat de bepalingen van dat hoofdstuk III, overeenkomstig artikel 151 van het besluit, uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1994; dat het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen, zoals het gewijzigd is, de graden bepaalt, zodat er niet mag worden van uitgegaan dat verzoekster in een onbestaande graad benoemd is;

Overwegende voorts dat de lezing waaraan verzoekster artikel 39 van het koninklijk besluit van

14 september 1994 onderwerpt niet kan worden aangenomen; dat immers, gelet op de lay-out van artikel 39 zoals het in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994 bekendgemaakt is, dient te worden vastgesteld dat er een - weliswaar minieme - regelfstand voorkomt die verschillend is van de gewone regelfstand tussen de afgeschafte graden van eerste pensioenspecialist en van klerk, alsmede tussen die van secretaris en opsteller of nog tussen die van vertaler 1ste klasse en bestuurschef; dat hieruit voortvloeit dat de graad van bestuurschef alleen kan worden toegekend aan de bekleders van de afgeschafte graden van bestuurschef en administratief secretaris, terwijl de bekleders van de afgeschafte graden gaande van opsteller tot en met vertaler 1ste klasse, ambtshalve dienen te worden benoemd in de graad van bestuursassistent; dat die zienswijze precies overeenstemt met de conversietabel van de afgeschafte graden en met de tabel van de eraan verbonden weddeschalen, welke tabel er als volgt uitziet (Belgisch Staatsblad van 18 oktober 1994, blz. 26.294):

Overwegende dat verzoekster bijgevolg terecht ambtshalve benoemd is tot bestuursassistent (rang 20) en niet tot bestuurschef (rang 22); dat geen enkel onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende dat verzoekster in haar wederantwoord een nieuw middel ontleent aan schending van het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging en van het beginsel van een billijke rechtspleging; dat ze aanvoert dat ze het voorwerp is geweest van een soortgelijke terugzetting in graad als de terugzetting om tuchtrekenen, zonder ooit te zijn gehoord; dat ze erop wijst dat wanneer het niet om tuchtzaken gaat, ambtenaren het recht hebben om te worden gehoord om te kunnen uitleggen in welk opzicht de beschouwde maatregel niet gewettigd is uit het oogpunt van het algemeen belang of van de wettigheid;

Overwegende dat dat middel, dat ontleend is in een aangelegenheid die met tucht van het personeel geen uitstaans heeft, niet van openbare orde is en in de memorie van wederantwoord niet kan worden opgeworpen doordat het in het verzoekschrift had kunnen worden opgeworpen; dat het niet-ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare
terechtzing van de XIIIe kamer, op tien juni 1900
negenennegentig door :

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	LEROY,	staatsraad,
	QUERTAINMONT,	staatsraad,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.