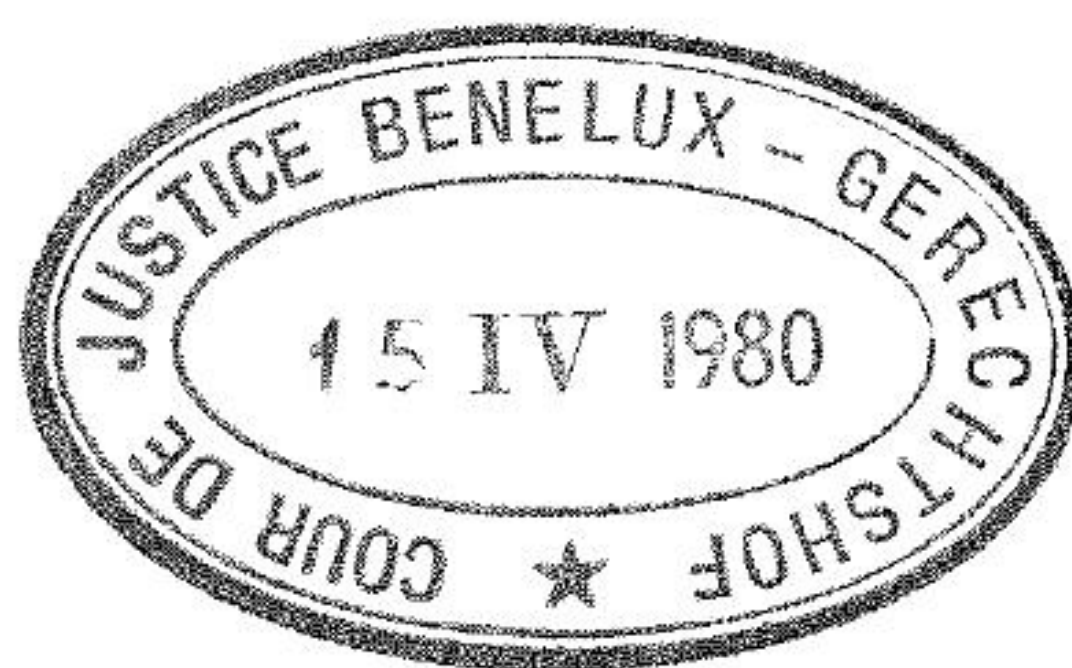


BENELUX - GERECHTSHOF
REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 513.86.80

GRIFFIE



COUR DE JUSTICE BENELUX
39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. 513.86.80

GREFFE

B 79/1, 2, 3, 4, 5/18

G. Bruynseels, B. Coddens, E. Hagen-Ratinckx, A. Thier en G. Derriks
tegen de Benelux Economische Unie, vertegenwoordigd door de heer
Secretaris-Generaal

= = = = =

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL F. DUMON

Hoewel de beroepen van de eerste twee verzoeksters door een
bijzonderheid blijkbaar verschillen van de beroepen der andere drie
- de eerste twee zijn "tolk-vertaler" en de anderen zijn "vertaler-
revisor" - mogen de vijf beroepen in een enige conclusie worden onder-
zocht.

Zoals uit de rekestten van de verzoekers genoegzaam blijkt,
hadden dezen om toekenning van een tolktoelage verzocht, waarop zij
meenden recht te hebben op grondslag inzonderheid van de omzendbrief nr 23
van 3 februari 1976, van het "Belgisch Openbaar Ambt". Nadat de secretaris-
generaal had beslist dat hij oordeelde het recht om dergelijke toelage toe
te kennen niet te hebben, werd door de verzoekers het "intern beroep"
ingesteld waarin is voorzien door artikel 7 van het Protocol van 29 april
1969 inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux
Economische Unie.

Nadat de Raadgevende Commissie haar advies had uitgebracht, besliste het bevoegde gezag - de secretaris-generaal van de Unie - dit advies aannemend, op 5 juni 1979 dat de verzoekers "momenteel niet in aanmerking (kunnen) komen voor de in omzendbrief nr 23 bedoelde vergoeding". De Raadgevende Commissie in haar advies eveneens overwogen hebbende "dat het beambtenstatuut van het Secretariaat-Generaal moet worden aangevuld met een nieuwe bepaling strekkende tot toekenning van eenzelfde toelage op dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor het Belgisch Openbaar Ambt", stelde de heer secretaris-generaal aan de ministeriële werkgroep voor administratieve zaken voor in het bezoldigingsreglement een artikel in te voegen dat zou bepalen :

"De met tolkwerkzaamheden belaste beambten ontvangen per prestatie dezelfde vergoeding als die welke uit dien hoofde wordt toegekend aan de Belgische rijksambtenaren".

Dit voorstel werd niet aangenomen, maar de secretaris-generaal heeft aangekondigd dat niettemin aan de hogere instantie een voorstel zou worden gedaan.

De vraag mag gesteld worden, uit kracht van welke rechtsregel de Raadgevende Commissie geoordeeld heeft dat zij stelling mocht nemen en met betrekking tot een "legislatieve" of "reglementaire" wijziging voorstellen mocht doen.

Vanzelfsprekend is zulks niet haar opdracht. Niet dan zeer uitzonderlijk kan een rechter of een gezagsorgaan als de Raadgevende Commissie de wetgevende of uitvoerende overheid verzoeken een wet of een reglement in een bepaalde zin te nemen ... en dan nog moet dit discreet en terughoudend geschieden.

Betreffende het recht van de verzoekers zich op reglements-bepalingen of omzendbrieven van de Belgische overheid te beroepen om toekenning van de door hen gevraagde toelagen te eisen, zegt de Commissie het volgende :

"Overwegende dat betrokkenen die de titel vertaler-revisor dragen in feiten tevens tolkwerkzaamheden verrichten ;

dat de oorzaak van deze cumulatie van de functies van vertaler en tolk gelegen is in het aanvankelijk zeer beperkte personeels-kader van het Secretariaat-Generaal ;

dat het Secretariaat-Generaal eertijds een beroep placht te doen op tolken van andere internationale instellingen ;

dat ten gevolge van bepaalde omstandigheden de enkele vertalers-revisors van het Secretariaat-Generaal zich spontaan bereid hebben verklaard bij gelegenheid ook te tolken ;

dat vervolgens, naar mate de activiteiten van het Secretariaat-Generaal veelomvattender werden, het tolken binnen de werkzaamheden van de vertalers-revisors een steeds belangrijker plaats is gaan innemen ;

Overwegende dat ingevolge deze ontwikkeling en gelet op het nog steeds beperkte personeelskader, nieuwe vertalers-revisors werden aangeworven op voorwaarde dat zij ook tolkwerkzaamheden zouden verrichten, hetgeen een weinig gelukkige oplossing mag heten die echter door de feiten werd ingegeven ;

dat deze eis, al dan niet in hun aanstellingsbrief vermeld, tijdens hun aanwerving duidelijk is gesteld ;

dat vastgesteld dient te worden dat deze situatie in feite weliswaar uitzonderlijk is doch voortvloeide uit de beperkte personeelsstructuur en ingegeven werd door de noodzaak de goede werking van het Secretariaat-Generaal te verzekeren ;

dat anderzijds evenwel, zoals verzoekers trouwens aanvoeren, het aanvaarden bij hun aanstelling van tolkopdrachten geenszins impliceert dat zij later zouden afzien van een eventuele vergoeding voor deze werkzaamheden ;

dat het niet logisch zou zijn dat de huidige vertalers-revisors thans het gelag zouden moeten betalen van de door hun voorgangers getoonde bereidwilligheid ;

Overwegende dat de vertalers-revisors bij hun aanstelling expressis verbis akkoord zijn gegaan met hun dubbele functie zonder dat hun daarvoor een tolkvergoeding in het vooruitzicht is gesteld, waarin het Bezoldigingsreglement trouwens niet voorziet ;

dat vastgesteld dient te worden dat het tolken voor hen derhalve een integrerend bestanddeel vormt van hun normale functies ;

dat zij derhalve onder de gegeven situatie geen aanspraak kunnen maken op de gevraagde vergoeding op grond van het hierboven geciteerde artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 volgens hetwelk : "het verrichten van prestaties welke niet als normaal kunnen beschouwd worden aanleiding kan geven tot de toekenning van een toelage".

Is dit advies waarbij, ik moge het herhalen, de Benelux Economische Unie zich heeft aangesloten, gegrond ?

Dat is het wat het Hof, op de bij dit college ingestelde vijf beroepen, dient te beslissen.

Om op die vraag te antwoorden dienen achtereenvolgens de volgende punten te worden onderzocht :

1° a) Staat een rechtsregel, die in de betrekkingen tussen de Benelux Economische Unie en haar ambtenaren of beambten toepasselijk is, toe dat de bepalingen van een Belgisch koninklijk besluit en de voorschriften van een Belgische omzendbrief, die voorzien in toekenning o.m. van toelagen voor tolkprestaties door "vertalers", rechtstreekse toepassing vinden in die betrekkingen - dus zonder enige door de bevoegde Benelux autoriteiten genomen reglementaire beschikking - zodanig dat die ambtenaren zich daarop zouden kunnen beroepen om de erkenning van een recht op zulke toelagen te vorderen ?

b) Is de omzendbrief nr 23 van 3 februari 1976 van het Belgisch Openbaar Ambt, welk document de verzoekers speciaal inroepen, van zulke aard dat hij rechten kan verlenen aan de Belgische ambtenaren en aan de Benelux ambtenaren ?

2° Aannemende dat regels in het statuut van de ambtenaren van de Benelux Economische Unie aan dezen, en met name aan de verzoekers, toestaan "rechstreeks" op bepalingen van het Belgisch recht te steunen om toekenning van toelagen te vorderen als die waarop hun beroepen betrekking hebben, verlenen dan de koninklijke en ministeriële besluiten, alsmede de omzendbrieven waarop zij zich beroepen, aan die verzoekers een recht op de door hen gevraagde toelagen voor tolkwerkzaamheden ?

3° Zou, ingeval de vragen 1° en 2° ontkennend worden beantwoord, 's Hofs beslissing dat de verzoekers niettemin de gevraagde toelagen zullen ontvangen, mogen steunen op artikel 28 van het Protocol van 29 april 1969 in zoverre het bepaalt dat "de Kamer (van het Hof) ..., wanneer daartoe termen zijn, zelf de rechtsbetrekkingen tussen partijen (kan) vaststellen" ?

De verzoekers hebben bijzonder goed verzorgde, behoorlijk gedocumenteerde, heldere en precieze beroepen en pleitnota's ingediend. Dit strekt het openbaar ambt van Benelux tot eer.

Toch vind ik het spijtig, dat zij de pleitnota betreffende de tweede zitting van het Hof, die betrekking heeft op wat zij beschouwen als incidenten in de overzending, door de secretaris-generaal, van stukken en verzoeken om inlichtingen aan het Belgisch Openbaar Ambt, gemeend hebben dat zij, zonder dat zulks trouwens nodig was, afstand mochten nemen van een plicht van reserve en hoffelijkheid jegens het Gezag, vertegenwoordigd door de heer Secretaris-Generaal.

Aantijgingen als "dat deze alinea als rookgordijn moet dienen", "dubbelzinnige houding van het Gezag", of "wat betreft het verdraaien van de feiten vormt de laatste alinea ... werkelijk de klap op de vuurpijl", en "dat het gezag ... bewust een verkeerde voorstelling van de feiten en een verdraaiing van de feiten geeft", moeten betreurd worden. De verzoekers en het Gezag zijn vanzelfsprekend helemaal gelijk voor het Hof. Maar de bevoegdheid van dit college mag geen gelegenheid bieden om de betrekkingen tussen bestuur en ambtenaren te vertroebelen. Anderzijds mogen dezen niet uit het oog verliezen dat, terwijl zij voor hun eigen belangen opkomen, de secretaris-generaal met een algemene opdracht belast is, nu hij geen particuliere belangen moet verdedigen maar moet zorgen dat de rechtsregels worden nageleefd, die zowel de ambtenaren als de Unie en de werking van het bestuur betreffen.

1° Rechtstreekse toepassing van Belgische wetten, besluiten en omzendbrieven ? Kunnen de ambtenaren van Benelux zich daarop beroepen of niet om erkenning van een recht te vorderen ?

a) Dat het antwoord op die vragen in bepaalde gevallen bevestigend moet zijn, lijkt mij niet te betwijfelen.

Het is echter allesbehalve zeker, dat zulks het geval is voor de koninklijke besluiten en administratieve omzendbrieven die de verzoekers in onderhavige zaken inroepen.

Rechtstreeks toepasselijke Belgische wets- en reglements-bepalingen :

Laten wij eerst vermelden artikel 21 van de beschikking M/adm (71) 3 van de ministeriële werkgroep voor administratieve zaken waarbij het statuut van de beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie wordt gewijzigd. Deze bepaling luidt :

"Het Secretariaat-Generaal is verplicht tot schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten volgens de regels welke gelden voor de beambten van de Belgische Staat. De in de Belgische reglementering aan de minister toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend door de secretaris-generaal".

(De tekst is afgedrukt op blz. 261 van de bijlagen bij het tweede protocol, op 11 mei 1974 gesloten ter uitvoering van artikel 1, lid 1, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een

Benelux-Gerechtshof. Deze bijlagen zijn gevoegd o.m. bij het Belgisch wetsontwerp tot goedkeuring van genoemd Protocol - Stukken Kamer, buitengewone zitting van 3 oktober 1977, 87-nr 1).

Te vermelden zijn ook : a) artikel 10 a) van het bezoldigingsreglement van de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal : "... Voor de beambten die ... kan deze toeslag (voor gezinshoofd) niet minder bedragen dan de haardtoelage die de beambten van de Belgische Staat genieten" (het betreft noodzakelijk, m.i., de toelage die aan de beambten van de Belgische Staat wordt toegekend op grondslag van Belgische wetten en reglementen, en kennelijk geen "praktijken" waarin die teksten niet voorzien) ;

b) artikel 10 b) van hetzelfde reglement, dat luidt : "De beambte geniet een haard- of standplaats-toelage op dezelfde voorwaarden als die voor beambten van de Belgische Staat gelden" ;

c) artikel 11 van hetzelfde reglement dat bepaalt : "Deze toelagen (geboortetoelage en kinderbijslag), vastgesteld zoals voor de beambten van de Belgische Staat, worden toegekend aan de in dienst zijnde, op non-activiteit gestelde of gepensioneerde ambtenaren" ;

d) artikel 15 van meergenoemd reglement : "Het vakantiegeld wordt vastgesteld volgens de regelen die gelden voor de beambten van de Belgische Staat".

De verzoekers beroepen zich voornamelijk op het bepaalde in artikel 1-2 van hetzelfde reglement, om daaruit af te leiden dat de Belgische koninklijke besluiten en administratieve omzendbrieven die voorzien in de toekenning van toelagen aan de "vertalers" die tolkopdrachten uitvoeren op hen toepasselijk zijn en dat zij dus vóór ons college daarop mogen steunen.

Dit artikel 1-2 bepaalt :

"Tevens zijn van toepassing de voor de Belgische Rijksambtenaren geldende bepalingen inzake de vlakke loopbaan en de overige mogelijkheden tot bevordering of weddeverhoging, alsmede die inzake de toelage voor het uitoefenen van hogere functies. De wijze waarop deze bepalingen zullen worden toegepast wordt vastgesteld door het Comité van Ministers op voorstel van de secretaris-generaal."

De heer Secretaris-Generaal van de Unie werpt op, dat deze reglements-bepaling van Benelux niet tot gevolg kan hebben de kwestieuze Belgische koninklijke besluiten en omzendbrieven rechtstreeks toepasselijk te maken. Hij schrijft in zijn memorie van antwoord - en bevestigt in zijn pleitnota : "In dit artikel, lid 2 wordt uitsluitend verwezen naar de bepalingen inzake de vlakke loopbaan en de overige mogelijkheden tot bevordering of weddeverhoging - welke hier niet van toepassing zijn aangezien het in het verzoekschrift gaat om een vergoeding van speciale diensten - of naar toelage van het uitoefenen van hogere functies - een bekend en

wel omlijnd begrip in het statuut van de Belgische overheidsambtenaren dat hier evenmin van toepassing is noch ingeroepen wordt."

Op deze opwerping, die mij zeer ernstig dunkt, menen de verzoekers te kunnen antwoorden :

"Teneinde niet tot herhaalde aanpassingen van het statuut te worden genoopt, heeft men in de praktijk gemeend dat door aan artikel 1, lid 2, van het bezoldigingsreglement een ruime interpretatie te geven, opde voor de Belgische Rijksambtenaren geldende bepalingen op sociaal gebied zonder meer kan worden ingehaakt.

Zo worden bij het Secretariaat-Generaal een aantal toelagen, zoals de eindejaarstoelage, de welvaartstoelage, de terugbetaling van de verplaatsingskosten louter op grondslag van de omzendbrieven van het Belgisch Ministerie van Openbaar Ambt toegepast, ofschoon deze toelagen niet uitdrukkelijk in artikel 1, lid 2, noch elders in het bezoldigingsreglement zijn genoemd.

Andere maatregelen van meestal meeromvattende strekking vinden op grond van een beschikking van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken toepassing.

Artikel 1, lid 2, wordt bijgevolg op tweeërlei wijze toegepast, aangezien het nu eens in ruime zin wordt opgevat, voor zover het courante sociale aangelegenheden betreft waarvoor geen beschikking van genoemde Ministeriële Werkgroep behoeft te worden genomen, dan weer in enge zin, wanneer het in de weddeschalen aan te brengen wijzigingen betreft.

Deze laatste procedure werd gevolgd voor de "Sociale Programmatie 1974-1975", ten aanzien waarvan op grondslag van omzendbrief nr 27 dd. 10.02.1976 een formele beschikking van genoemde Ministeriële Werkgroep werd genomen.

De tolktoelage vormt een onderdeel van deze sociale programmatie, doch is in omzendbrief nr 23 dd. 03.02.1976 geregeld.

Dat aan een en ander verschillende instrumenten ten grondslag liggen, is toe te schrijven aan een verschil in draagwijdte : omzendbrief nr 27 betreft aanpassing van weddeschalen, terwijl omzendbrief nr 23 betrekking heeft op sociale materies.

Dit onderscheid strookt volledig met het onderscheid in de toepassing die aan artikel 1, lid 2, wordt gegeven." (eerste pleitnota, voorgelezen op de zitting, pp. 11 en 12)

Op deze argumentatie antwoordt de heer Secretaris-Generaal : "Het door rekwestranten aangehaalde argument dat de eindejaarstoelage, die op het Secretariaat-Generaal uitbetaald wordt, evenmin in het Bezoldigingsreglement is voorzien en derhalve ook een tolktoelage kan worden uitbetaald wordt ten onrechte aangehaald aangezien de eindejaarstoelage deel uitmaakt van de salariëring en op grond van artikel 4 de bij de Belgische Staat toegepaste eindejaarstoelage ook op het Secretariaat-Generaal wordt toegepast. Wijziging van het Benelux-statuuut was hiervoor niet nodig. De toepassingsmodaliteiten werden, conform artikel 4, met instemming van de Raad van de Economische Unie vastgesteld en jaarlijks in de begrotingsbeschikking door het Comité van Ministers goedgekeurd.

De terugbetaling van (een deel) van de verplaatsingskosten gebeurt niet zoals rekwestranten beweren op p. 11 van hun pleitnota, op grond van een omzendbrief van het Belgisch Openbaar Ambt doch op grond van de wet van 27 juli 1962 die van toepassing is op alle in België gevestigde werkgevers en dus ook op de publiekrechtelijke lichamen. De welvaartspremie in 1977 eenmalig uitbetaald maakt deel uit van de kinderbijslag. De betreffende omzendbrief van het Openbaar Ambt (nr 73) geeft slechts de toepassingsmodaliteiten ; de rechtsgrond voor het uitbetalen van deze welvaartspremie is artikel 11 van dit Bezodigingsreglement dat luidt : "Deze toelagen, vastgesteld zoals voor de beambten van de Belgische Staat, worden toegekend aan de in dienst zijnde, op non-activiteit gestelde of gepensioneerde beambten.". (Pleitnota van de Benelux Economische Unie, pp. 1 en 2, nr 1).

Menende op deze vraag terug te kunnen komen, op de tweede zitting van 14 maart 1980, hoewel toen over iets heel anders werd gehandeld, antwoorden de verzoekers aan de secretaris-generaal - en ik moet dit antwoord hier aanhalen aangezien het in hun pleitnota staat, dat een regelmatig stuk der procedure is :

"Indien artikel 4 de juridische grondslag voor uitbetaling van de eindejaarstoelage vormt, dan gaat het hier om een zeer extensieve interpretatie van dit artikel. Een dergelijke elastische hanteling van dit artikel moet zeker ook ruimte kunnen bieden voor uitbetaling van de gewraakte tolktoelage.

Ten aanzien van de zesde alinea (van de pleitnota van de secretaris-generaal), waarin sprake is van terugbetaling van (een deel) van de verplaatsingskosten merken verzoekers op, dat het hier niet alleen handelt om terugbetaling van de treinabonnementen, welke onder een wet van 1962 valt, doch eveneens en vooral om terugbetaling van de reiskosten voor stedelijk vervoer.

Het gezag citeert een wet van 27 juli 1962 zonder deze echter voor te leggen. Ten aanzien van het stedelijk vervoer wordt bij Benelux, zonder specifieke statutaire bepaling, het koninklijk besluit van 13 mei 1975 "tot regeling van de tegemoetkoming van de Staat en van sommige instellingen van openbaar nut in de vervoerskosten van de leden van het personeel" toegepast.

Verzoekers constateren dat de consideransen, dus de juridische grondslag, vrijwel gelijk zijn aan die van de koninklijke en ministeriële besluiten tot regeling van de tolktoelage. In bijlage I zijn beide desbetreffende consideransen naast elkaar geplaatst, ten einde de gelijkheid van de juridische grondslag duidelijk aan te tonen." (pp. 6 en 7 van de tweede pleitnota der verzoekers).

Wat kunnen wij uit deze lange controverse besluiten ?

a) De heer Secretaris-Generaal lijkt mij duidelijk gelijk te hebben waar hij betoogt, dat artikel 1-2 vreemd is aan toelagen voor abnormale prestaties door vertalers. Dit artikel verwijst alleen naar op de beambten van de Belgische Staat toepasselijke bepalingen m.b.t. :
i) de vlakke loopbaan, ii) de "overige mogelijkheden tot bevordering of weddeverhoging", iii) "toelage voor het uitoefenen van hogere functies".

Gewis, de vertalers-revisors van Benelux hebben een "vlakke loopbaan", maar enerzijds lijkt het evident, dat toelagen als bedoeld in het koninklijk besluit van 26 maart 1965, waarop de verzoekers zich beroepen, voor "het verrichten van prestaties welke niet als normaal kunnen beschouwd worden (en) aanleiding (kunnen) geven tot de toekenning van een toelage" niet uitsluitend op de bekleders van een vlakke loopbaan betrekking hebben.

Anderzijds gelden reeds genoemde omzendbrief nr 23 en het koninklijk besluit van 24 september 1964 "houdende vaststelling van de toelagen die toegekend worden aan personen, belast met de taal van tolk bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid" - nog een reglementering welke de verzoekers aanvoeren - niet alleen voor de "vlakke loopbaan" en slaan zij niet op het statuut van die loopbaan. Dit besluit van 24 september 1964 betreft alle ambtenaren en beambten van het Ministerie van Tewerkstelling alsmede stagiaires.

De door artikel 1-2 van het Benelux bezoldigingsreglement bedoelde Belgische bepalingen die op de promoties, bevorderingen en de uitoefening van hogere functies betrekking hebben, zijn vanzelfsprekend vreemd aan het onderhavige probleem.

b) De verzoekers menen niettemin een grondslag te kunnen vinden in dat artikel 1-2 om zich te beroepen op Belgische reglements-bepalingen en omzendbrieven betreffende de toelagen voor tolkprestaties, omdat een "ruime interpretatie" van dit artikel 1-2 de mogelijkheid schept het "op sociaal gebied" toepasselijk te maken (zie het aangevulde rekwest van verzoekers, nr 13, en pp. 11 en 12 van hun eerste pleitnota).

Zij oordelen bovendien, dat de Economische Unie artikel 1-2 ruim heeft toegepast door het toekennen van "een aantal toelagen, zoals de eindejaarstoelage, de welvaartstoelage, de terugbetaling van de verplaatsingskosten louter op grondslag van de omzendbrieven van het Belgisch Ministerie van Openbaar Ambt ..., ofschoon deze toelagen niet uitdrukkelijk in artikel 1, lid 2, noch elders in het Bezoldigingsreglement zijn genoemd".

Deze argumentatie kan de stelling van de verzoekers niet dragen, volgens welke zij, uitgaande van artikel 1-2 van het bezoldigingsreglement, zich zouden kunnen beroepen op bepalingen betreffende het Belgisch Openbaar Ambt waardoor aan de vertalers toelagen voor tolkprestaties worden toegekend.

Immers, enerzijds lijken die toelagen geheel los te staan van het begrip "sociaal gebied" en voorts laat niets toe te beslissen dat meergenoemd artikel 1-2 doelt op het "sociaal gebied" in een ruime of enge interpretatie van die bepaling.

Anderzijds, ook al had de Economische Unie aan de beambten van het secretariaat-generaal, op grondslag van artikel 1-2 van het bezoldigingsreglement welvaartstoelagen, eindejaarstoelagen en terugbetaling van verplaatsingskosten toegekend, omdat de Belgische reglementering in zulke toelagen en terugbetalingen voorziet, - wat trouwens de heer Secretaris-Generaal m.i. met reden betwist - zou zij een onjuiste toepassing hebben gemaakt van dat artikel 1-2 dat

vanzelfsprekend het Hof bij het uitleggen van deze bepaling van het Benelux bezoldigingsreglement niet kan binden.

b) Ten aanzien van Belgische "omzendbrieven" waarop de verzoekers menen zich te kunnen beroepen, inzonderheid de omzendbrief nr 23 van 3 februari 1976 van het Belgisch Openbaar Ambt :

De verzoekers kunnen die omzendbrief niet doen gelden om een subjectief recht in te kunne roepen - ook al zou artikel 1-2 van het bezoldigingsreglement daarnaar verwijzen (quod non) - en het Hof kan daarin evenmin een bron van subjectieve rechten ten behoeve van de Benelux ambtenaren, en dus met name van de verzoekers, vinden.

In Nederland (1), Frankrijk (2), Luxemburg zeker ook, Duitsland (3) en België (2) is er veel geschreven over de "administratieve omzendbrieven", die in Nederland en in een deel van België "pseudo-wetgeving" worden geheten.

-
- 1) E.F.H. Van der Burg - Toezegging en pseudo-wetgeving in het administratief recht - Preadvies Nederlandse Vereniging Rechtsvergelijking 1970 - Debaedts en Van der Hoeven - Preadvies over pseudo-wetgeving. Zwolle 1966 (Belgisch-Nederlandse vereniging voor de eenmaking van het recht).
 - 2) Conclusie van advocaat-generaal Velu vóór het arrest van het Hof van Cassatie van België van 3 maart 1977 (Bull. en Pasic. 1977, I, 701), die talrijke referenties naar de doctrine en de jurisprudentie, zowel Franse als Belgische, inhoudt.
 - 3) Raad pl. o.m. de referenties, gegeven door professor M. Fromont in zijn studie "La République fédérale d'Allemagne, événements survenus en 1978", Revue du droit public et de la science politique 1-1980, pp. 131 en 132.

Een administratieve omzendbrief betreft normaal de betrekkingen tussen het gezag en zijn ambtenaren. Daardoor wordt hun o.m. voorgeschreven de wetten en besluiten uit te leggen en toe te passen op de manier die het gezag bepaalt ... in hun bestuurlijke taken, hun betrekkingen met de bestuursonderhorigen een of andere gedragslijn te volgen. Die omzendbrieven verbinden natuurlijk niemand anders dan de ambtenaren.

Sommige "omzendbrieven" coördineren de activiteiten en beslissingen van verscheidene ministeries.

Tot ambtenaren gerichte omzendbrieven voorzien soms ook, dat hun bepaalde taken opgelegd of bepaalde voordelen verleend zullen worden.

In dit geval, én in het geval dat onder het publiek verspreide of gewoon aan het publiek bekende omzendbrieven aan de ambtenaren een of andere gedragswijze jegens de bestuursonderhorigen voorschrijven, kan het gebeuren, ingeval het gezag ze niet naleeft, dat schending plaatsgrijpt van het beginsel van de noodzakelijke inachtneming van het gerechtvaardigd vertrouwen of, zoals president Wiarda, Nederlandse rechtspraak aanhalend, voortreffelijk heeft uiteengezet, miskenning van het "beginsel van behoorlijk bestuur" (1).

(1) Wiarda - Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlands recht - Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht - Jubileumnummer pp. 363 et suivantes, en particulier p. 376.

Over welke "omzendbrief" gaat het in de onderhavige zaken ?

Over omzendbrief nr 23 die op 3 februari 1976 door de Belgische Minister van het openbaar ambt werd gericht tot zijn collega's Ministers en Staatssecretarissen (zie de tekst ervan die als bijlage gevoegd is bij de aangevulde rekwesten van de verzoekers, van 19 september 1979).

Enerzijds wordt daarin gezegd, dat krachtens een akkoord van sociale programmatie aan de ambtenaren van bepaalde ministeries en instellingen van openbaar nut, o.m. aan de vertalers die tolkprestaties verrichten, bepaalde toelagen zullen worden toegekend.

Anderzijds staat in die omzendbrief te lezen : "In het besluit tot instelling of tot wijziging van de voor uw ministerie geldende reglementering inzake toekenning van een toelage aan personen belast met de taak van tolk moet naar het bij deze omzendbrief gegeven akkoord worden verwezen. Het besluit moet evenwel door de Staatssecretaris voor Begroting medeondertekend worden".

Kan er redelijkerwijze aangenomen worden, dat zulke omzendbrief rechten kan verlenen aan ambtenaren, aan Belgische ambtenaren en zelfs aan Benelux-ambtenaren ?

Uit dit "document" is duidelijk af te leiden, dat de daarin bedoelde ambtenaren een subjectiefrecht pas zullen hebben - of zich pas zullen kunnen beroepen op het recht o.m. vóór de rechtbanken toekenning te eisen van de daarin bedoelde toelagen - wanneer een koninklijk (of ministerieel) besluit - waarvan de omzendbrief uitdrukkelijk spreekt - zal zijn genomen en in werking getreden.

De omzendbrief is niet genoeg.

Evenzo, wanneer een verdrag de hoge verdragsluitende partijen verzoekt een wet of een verordening te nemen, heeft dat verdrag in de regel geen rechtstreekse uitwerking. De justitiabelen of onderdanen van de Staten zullen pas nieuwe rechten of verbintenissen hebben na de vankrachtwording van een nationale wet of een nationale verordening.

Men is natuurlijk geneigd een vergelijking te maken met de "richtlijnen" die door de autoriteiten van de Europese Gemeenschappen aan de Lid-Staten worden verstrekt en te doen gelden, dat zij voor de "justitiabelen" rechtstreekse werking kunnen hebben, hoewel zij enkel, naar luid o.m. van artikel 189 van het E.E.G.-Verdrag, voor die Staten verbindend zijn "ten aanzien van het te bereiken resultaat ... doch aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten, vorm en middelen te kiezen".

Gewis, wordt thans vrijwel unaniem aangenomen, zowel in de doctrine als in de jurisprudentie, inzonderheid die van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen, dat die richtlijnen rechtstreekse werking kunnen hebben. Alleen de Franse "Conseil d'Etat" is onlangs op dit punt "in opstand gekomen".

Maar redelijkerwijze kan aan omzendbrieven, zoals die welke hier onderzocht worden, niet de draagwijdte en de uitwerking van zulke richtlijnen worden gegeven.

Deze richtlijnen worden aan de Lid-Staten van de Gemeenschappen gezonden door gemeenschappelijke gezagsorganen die soevereiniteitsoverdrachten van die Staten hebben ontvangen, welke Staten trouwens, krachtens de verdragen, zich moeten buigen vóór die gezagsorganen die hun richtlijnen verstrekken.

De omzendbrief nr 23 gaat uit van een minister van de Belgische regering - die van het Belgisch openbaar ambt - en is gericht tot een aantal van zijn collega's. Die minister moet zeker coördineren, harmoniseren, voorlichten in al wat het Belgisch openbaar ambt aangaat, maar hij bezit geen recht bevelen te richten tot zijn collega's, zoals het Comité van Ministers en de Commissie van de Europese Gemeenschappen jegens de Lid-Staten kunnen doen met het gevolg dat de onderdanen dier Staten eventueel om die reden subjectieve rechten kunnen vinden in de "richtlijnen" waarin zulke bevelen zijn vastgelegd.

De door verzoekers ingeroepen omzendbrief nr 23 kan dus op hun rechten geenszins een terugslag hebben.

2° Aannemende dat regels in het statuut van de ambtenaren van de Benelux Economische Unie aan dezen, en met name aan de verzoekers, toestaan "rechtstreeks" op bepalingen van het Belgisch recht te steunen om toekenning van toelagen te vorderen als die waarop hun beroepen betrekking hebben, verlenen dan de koninklijke en ministeriële besluiten, alsmede de omzendbrieven waarop zij zich beroepen, aan die verzoekers een recht op de door hen gevraagde toelagen voor tolkwerkzaamheden ?

Ik heb op de vraag reeds geantwoord wat de omzendbrief nr 23 betreft, die in de beroepen uitdrukkelijk wordt ingeroepen. Deze omzendbrief kan geen rechten in het leven roepen (zie 1° - b).

Wat artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 betreft, dat bepaalt : "Het verrichten van prestaties welke niet als normaal kunnen beschouwd worden kan aanleiding geven tot de toekenning van een toelage", lijkt het mij evident dat wat "normaal" of abnormaal is moet worden beoordeeld, niet in het raam van een bestuur in het algemeen, maar in het raam van het bestuur waartoe de ambtenaar behoort die op zulke toelage aanspraak maakt. Het is mogelijk dat hetgeen in een Belgisch ministerieel departement of een Belgische dienst normaal is, dit niet is in een ander departement of een andere dienst, en omgekeerd. Evenzo kan een normale prestatie in een Belgische administratie abnormaal zijn in de diensten van de Benelux Economische Unie, en omgekeerd.

De verzoekers hebben de nadruk gelegd op het verschil tussen een vertaler en een tolk. Niemand zou dit onderscheid in twijfel willen trekken, dat in de instituten en scholen en vooral in de grote internationale administraties gemaakt wordt.

Evenmin valt te betwijfelen, dat "aanvankelijk het Secretariaat-Generaal placht een beroep te doen op free-lance tolken ; toen echter eens deze tolken niet beschikbaar bleken, deed het Secretariaat-Generaal een beroep op zijn eigen vertalers om tolkwerk te verrichten. Constatierend dat dezen in staat waren een tolkprestatie van een dusdanig niveau te leveren, dat die niet voor die van doorgewinterde tolken onderdeed, heeft het Secretariaat-Generaal bijgevolg geen beroep meer gedaan op free-lance tolken en heeft het de tolkopdrachten door zijn eigen vertalers laten uitvoeren" (1ste pleitnota, p. 1).

Maar bepalend is, m.i., enerzijds dat de Benelux Economische Unie slechts over een zeer kleine administratie beschikt (het zou geen zin hebben ze te vergelijken met de Belgische administratie en vooral, met name, met de administraties van de Europese Gemeenschappen of van de Verenigde Naties) en dat Mevrouwen E. Hagen-Ratinckx en A. Thier en de Heer G. Derriks bij hun aanstelling (zie hun aanstellingsbrief) uitdrukkelijk erop werden gewezen : "Opgemerkt wordt dat het tolken een integrerend onderdeel vormt van uw werkzaamheden bij het Secretariaat-Generaal".

Mevrouwen G. Bruynseels en B. Coddens werden in dienst genomen als vertaler-tolk (interprète-traducteur), dus om voornamelijk of bij gelegenheid te tolken.

De verzoekers hebben uitdrukkelijk aangenomen dat de vertalers-revisors expressis verbis hun dubbele functie hebben aanvaard zonder dat er sprake is geweest van een toelage voor tolkwerk waarin hun bezoldigingsreglement niet voorziet (zie vraag 7, door de heer president gesteld op mijn schriftelijk verzoek van 8 januari 1980, en het schriftelijk antwoord van verzoekers van 9 januari 1980).

In een kleine administratie, zoals die van Benelux, kan men het zich normaal niet permitteren te beschikken over ambtenaren die alleen maar tolken en andere ambtenaren die alleen maar vertalen. Het is dus "normaal" dat een vertaler tolkt indien hij daartoe bekwaam wordt geacht.

Nog een verschil, inzonderheid met de Belgische vertalers-revisors, ligt hierin dat, "bij de aanwerving van vertalers-revisors (in Belgische besturen) nooit (wordt) te kennen gegeven dat ze later eventueel tolkopdrachten zullen te vervullen hebben". Dat schreef

op 12 februari 1980 de h. Van Wesemael, directeur-generaal van het (Belgische) Openbaar Ambt.

Kan er bijgevolg redelijkerwijze betoogd worden, dat de vertalers-revisors van Benelux, wanneer zij in de uitoefening van hun functies tolken, in de zin van het koninklijk besluit van 26 maart 1965, prestaties verrichten welke niet als normaal kunnen beschouwd worden en dus aanleiding kunnen geven tot toekenning van een toelage ?

De verzoekers beroepen zich ook op het koninklijk besluit van 24 september 1964 houdende vaststelling van de toelagen die toegekend worden aan personen, belast met de taak van tolk bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Artikel 1 van dit besluit verleent "een forfaitaire toelage van 250 fr per prestatie van twee uur of gedeelte daarvan, gebeurlijk vermeerderd met ... aan de met de taak van tolk belaste ambtenaren en beambten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid of leerlingen-stagiaires van tolkenscholen".

De verzoekers roepen ook het koninklijk besluit van 31 december 1975 en het ministerieel besluit van 21 oktober 1976 in, die dezelfde toelagen toekennen aan het personeel van het Ministerie van Volksgezondheid en aan het personeel van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering die met de taak van tolk belast zijn. In een bij hun pleitnota gevoegde nota voeren zij aan, dat dezelfde

toestand zou bestaan in het Ministerie van Verkeerswezen, bij het Bestuur der Posterijen, in de Nationale Arbeidsraad, in de Centrale Raad voor het bedrijfsleven en bij de Nationale Dienst voor arbeidsvoorziening.

Hieruit zou gewis voortvloeien dat de toekenning van beoelde toelage een betrekkelijk algemene regeling is in het Belgisch openbaar ambt ... hoewel niet alle Belgische besturen zulke toelage toekennen.

Indien de Belgische reglementering rechtstreeks op de Belgische ambtenaren van toepassing is, kan het dan reglementen betreffen die alleen bepaalde administraties aanbelangen, en niet alle ? Als dit het geval was, dan zou de ambtenaren van Benelux een "keuze" opengesteld worden, volgens hun belang ! Dit lijkt mij waarlijk niet te verantwoorden.

Overigens, zoals wij hierboven hebben uiteengezet, is het statuut der Benelux ambtenaren anders omdat de revisors-vertalers in deze kleine administratie normalerwijze de functies van vertaler en tolk samen moeten uitoefenen en omdat, bovendien, er bepaald werd dat deze cumulatie aan hun functies inherent was terwijl dergelijke stipulatie in de Belgische besturen niet bestaat.

De verzoekers kunnen zich dus op deze Belgische koninklijke en ministeriële besluiten niet beroepen, en de tweede vraag die ik mij heb gesteld moet ontkennend worden beantwoord.

3° Zou het Hof, steunend op artikel 28 van het Protocol van 29 april 1969 ("De Kamer (van het Hof), wanneer daartoe termen zijn, kan zelf de rechtsbetrekkingen tussen partijen vaststellen"), aan verzoekers een recht op de door hen gevraagde toelagen kunnen toekennen ?

Een voorafgaande vraag. Genoemd artikel 28 zegt :
 "De Kamer (kan), indien zij het beroep gegrond bevindt, het aangeval-
 len besluit vernietigen" en "wanneer daartoe termen zijn, zelf de
 rechtsbetrekkingen tussen partijen vaststellen".

Betekent dit, dat het Hof eerst moet beslissen of krachtens
 een toepasselijke rechtsregel, het aangevallen besluit in strijd met
 de wet is en, zo ja, het moet vernietigen alvorens het "de rechts-
 betrekkingen tussen partijen (kan) vaststellen"? Misschien.

In dit geval kan artikel 28 echter ten deze geen toepassing
 vinden vermits het aangevallen besluit niet op grondslag van enige
 rechtsregel onwettelijk kan worden verklaard (zie 1° en 2° hierboven).

Doch zulke lijkt niet de toestand te zijn welke de auteurs
 door het aannemen van genoemd artikel 28 hebben willen scheppen.

Ik moge hier de soms nogal onverwachte uitleg aanhalen die
 gegeven wordt in de memorie van toelichting van het Protocol, welke
 uitleg trouwens tot op zekere hoogte de draagwijdte van die bepaling
 verduidelijkt.

De memorie zegt eerst dat, daar "niet ermede kon worden vol-
 staan aan het Hof slechts de bevoegdheid tot vernietiging toe te
 kennen ... het derhalve noodzakelijk leek het Hof in bepaalde gevallen
 met ruimere bevoegdheden te bekleden". Goed ! Meer dan een bevoegd-
 heid tot vernietiging. Maar welke andere bevoegdheid en waartoe ?

De memorie van toelichting antwoordt :

"... dat niet ermede kon worden volstaan aan het Hof slechts de bevoegdheid tot vernietiging toe te kennen, zulks wegens de beknopte opzet van het voor dit personeel (de personen in dienst van de Benelux Economische Unie) geldende statuut. Betrokkenen kunnen namelijk in een ongewone situatie komen te verkeren, zonder dat daarom sprake behoeft te zijn van een rechtshalve aantasting van een bepaling van het statuut of van overschrijding van macht". Derhalve, vervolgt de memorie, doet het Hof "niet alleen uitspraak over de vernietiging van het besluit doch kan (het) ook zelf ten gronde recht doen. Indien (het) het beroep gegrond acht kan (het) derhalve het aangevallen besluit vernietigen en, wanneer daartoe termen aanwezig zijn, zelf de rechtsbetrekkingen tussen partijen vaststellen door (zijn) eigen uitspraak in de plaats van het vernietigde besluit te stellen".

Deze uitleg mag niet los worden gelezen van de daarna komende, die luidt : "De juiste vaststelling van deze betrekkingen kan dan tot gevolg hebben, dat verzoeker bepaalde rechten van civielrechtelijke aard verkrijgt, of doen blijken dat het voorheen door de tegenpartij te zijnen opzichte ingenomen standpunt hem schade heeft berokkend".

De auteurs van het Protocol hebben, tenslotte, willen voorkomen dat de ambtenaar na de vernietiging van het besluit zich tot andere rechtbanken zou moeten wenden (zoals het geval is o.m. in België, nu artikel 92 van de Grondwet aan de Raad van State, die de vernietiging van een bestuurlijke beschikking heeft uitgesproken, niet toestaat over subjectieve rechten uitspraak te doen) ; daartoe hebben zij

aan het Hof bevoegdheid verleend tot "het veroordelen van de verliezende partij tot betaling van het verschuldigde en, indien de billijkheid dit eist, tot vergoeding van het geleden nadeel" (memorie van toelichting, nr 17, in fine, en artikel 28 van het Protocol).

Het is kennelijk niet gemakkelijk de gedachte en de juridische opvattingen van de auteurs van het Protocol te volgen en juist te vatten.

Dat het statuut van het personeel van de Economische Unie een "beknopte opzet" heeft lijdt geen twijfel, maar deze omstandigheid wettigt normaal dat men tot andere formele rechtsbronnen zijn toevlucht neemt, terwijl de uitbreiding van de machten van het rechtscollege heel wat minder voor de hand ligt.

Wat zijn de betekening en de draagwijdte van de verklaring, dat de ambtenaren "in een ongewone situatie (kunnen) komen te verkeren, zonder dat daarom sprake behoeft te zijn van een rechtshalve aantasting van een bepaling van het statuut of van overschrijding van macht" ?

Een ongewone situatie ten opzichte van wat ?

Wordt er aan de rechters gevraagd zelf, in de plaats van het gezag, te oordelen wat het bedrag en de aard zijn van de salarissen, pensioenen, toelagen, sociale uitkeringen die aan de ambtenaar moeten worden toegekend ? (Rechten op pensioenen en sociale uitkeringen ontstaan normaal uit een regel !)

Het ziet er wel naar uit, dat dit de opvatting en ook wel de wil van de auteurs van het Protocol is geweest ... des te meer daar, zoals wij hierboven hebben aangeduid, de memorie van toelichting zegt, dat de juiste vaststelling door het Hof, van de betrekkingen tussen de partijen "tot gevolg (kan) hebben, dat verzoeker bepaalde rechten van civielrechtelijke aard verkrijgt".

Het Hof zal natuurlijk zeer omzichtig en terughoudend te werk moeten gaan wanneer het zal worden verzocht "zelf de rechtsbetrekkingen tussen partijen vast te stellen" (artikel 28 van het Protocol) en zodoende de "verzoeker bepaalde rechten van civielrechtelijk aard" te doen verkrijgen (memorie van toelichting, nr 17, tweede alinea).

Het is immers abnormaal, dat een rechterlijke instantie zich aldus in de plaats kan stellen van de reglementerende macht of de administratie in de vaststelling van de salarissen, bezoldigingen, pensioenen en andere sociale uitkeringen die aan een ambtenaar dienen te worden toegekend.

Het Hof zal bijgevolg zulks alleen doen, wanneer de beslissing of het niet-optreden in dat opzicht van de administratie o.m. willekeurig is, d.w.z. niet verantwoord kan worden. Het Hof zal vanzelfsprekend moeten handelen naar het bepaalde in artikel 28 van het Protocol - "zelf de rechtsbetrekkingen tussen de partijen vaststellen" - en dus beslissingen treffen die voor een rechterlijke instantie uitzonderlijk zullen zijn.

Wat zullen die beslissingen zijn ? Uit de in de memorie van toelichting verstrekte uitleg lijkt te kunnen worden afgeleid, dat zij speciaal zullen bestaan in het vaststellen van het bedrag van de bezoldigingen, pensioenen en andere uitkeringen, of zelfs van de periodes waarover zij verschuldigd zijn of zullen zijn.

Belangrijke opwerpingen komen hier voor de geest. Enerzijds, zou het Hof, behalve voor te enenmale uitzonderlijke gevallen, niet mogen afwijken van de regels van het statuut betreffende de salarissen, pensioenen en andere uitkeringen. Anderzijds zal het Hof, zover dit verenigbaar is met de buitengewone en onverwachte verantwoordelijkheid en machten waarmee artikel 28 van het Protocol het bekleedt, de attributies en verantwoordelijkheden van de administratie en de politieke autoriteiten moeten eerbiedigen. Door het Hof genomen individuele beslissingen mogen de werking van de openbare diensten niet lamleggen, voor die werking niet schadelijk zijn of ze scheeftrekken.

Laten wij met betrekking tot dit artikel 28 van het Protocol concluderen.

Deze bepaling stelt gewis het Hof in staat - dit blijkt uit de memorie van toelichting - de aangevallen beschikking te vernietigen en "zelf de betrekkingen tussen partijen vast te stellen", ook al heeft, gelijk in casu, die beschikking geen enkele rechtsregel geschonden.

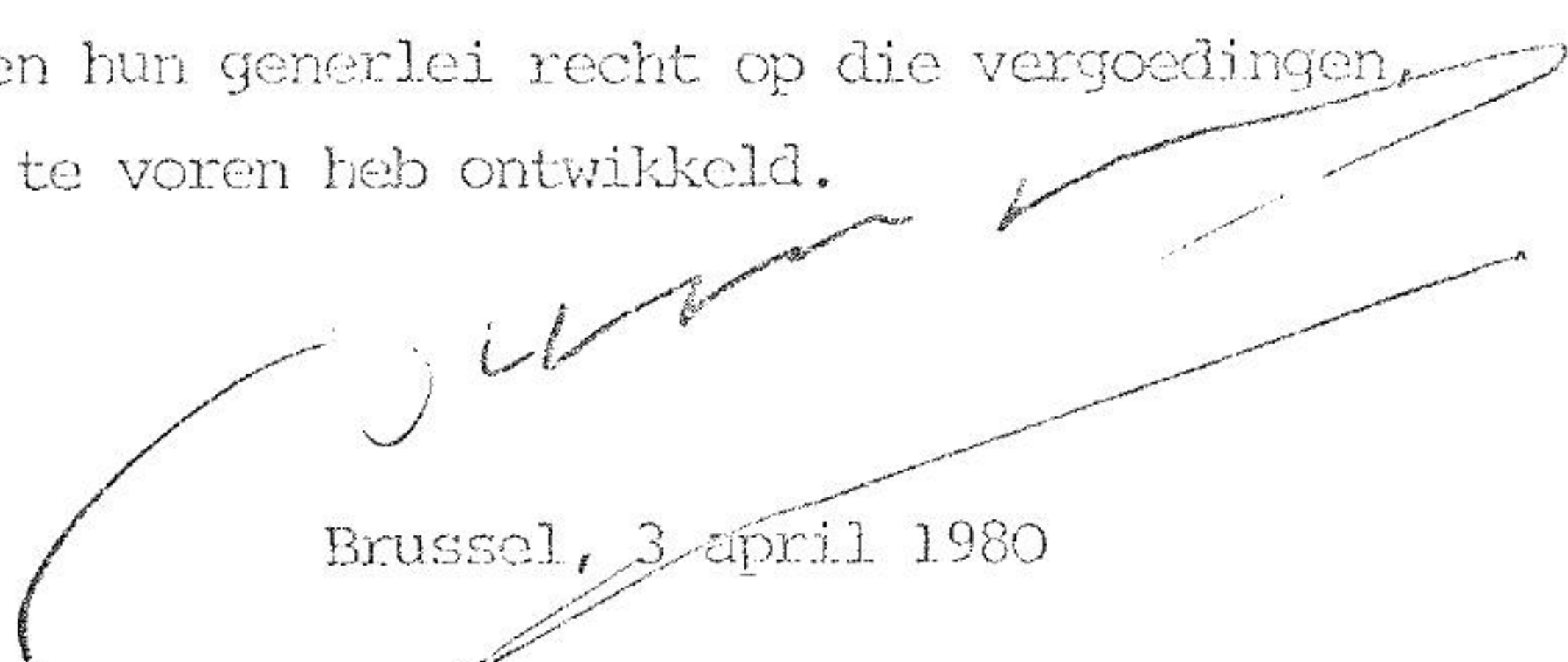
Is er grond, ten deze, voor het Hof om soeverein te beslissen, dat de verzoekers de toelagen die zij vragen zullen ontvangen ?

Ik zie het werkelijk niet.

CONCLUSIES :

Geen enkele rechtsregel staat aan de verzoekers toe in bepalingen van het Belgisch recht te vinden een recht op toekenning van de door hen gevraagde toelagen. Geen enkele bepaling van het Belgisch recht is in dat opzicht op hen "rechtstreeks toepasselijk".

Ook al was het mogelijk dat bepalingen van het Belgisch recht, betreffende de toelagen voor tolkprestaties, in beginsel rechtstreeks toepasselijk zijn, dan nog verlenen de bepalingen waarop de verzoekers zich beroepen hun generlei recht op die vergoedingen, om de redenen die ik hier te voren heb ontwikkeld.



Brussel, 3 april 1980