BENELUX - GERECHTSHOF
REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 513.86.80

PARKET

JUSTICE BENELUX - GERECHTSHOF ★ COUR DE
8 V 1980

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

PARQUET

B 79/6, 7, 8, 9/6

CONCLUSIE van de Advocaat-Generaal Mr. W.J.M. Berger

in de zaken B 79/6, 7, 8 en 9 van

G. DERRIKS, E. HAGEN, A. THIER en C. DEJONGE

tegen de BENELUX ECONOMISCHE UNIE, vertegenwoordigd door haar Secretaris-Generaal.

Daar de in deze vier zaken aan Uw Hof voorgelegde problemen en te beslissen vragen eensluidend zijn, meen ik met één conclusie te kunnen volstaan.

Het geschil tussen de verzoekers en de Unie (het Gezag) vindt zijn grondslag in de interpretatie en toepassing van het aan het Statuut van de Beambten van het Secretariaat-Generaal gehechte bezoldigingsreglement.

Ik laat nu eerst de tekst van de, naar mijn mening bij het onderhavig geschil betrokken, bepalingen van het Bezoldigingsreglement hier volgen:

" I. Salarissen

Artikel 1

1. De weddeschalen van de beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie worden vastgesteld met inachtneming van bepaalde weddeschalen van de Belgische Staat, verhoogd met zeven procent bij het minimum tot twaalf procent bij het maximum.

2. 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.

Artikel 2

Onderstaande functies worden bezoldigd met inachtneming van het bepaalde in artikel 1, overeenkomstig de naast elke functie vermelde desbetreffende schaal zoals deze bij de Belgische Staat wordt toegepast.

TABEL VAN DE FUNCTIES

Functie-nummer	Functies bij het Secretariaat-Generaal	Schaal bij de Belgische Staat
I.	(enz.)	
.....		
XII A.	Vertaler-revisor	10/1 e)
	of	10/S i)
	Eerstaanwezend vertaler-revisor	11/3 e)
	of	
	Vertaler-directeur	13/2 e)
B.	(enz.)	
.....		

e) Door toepassing van het principe van de vlakke loopbaan kunnen de vertalers-revisors telkenmale na negen jaar graadanciënniteit tot elk der rangen van de vlakke loopbaan worden bevorderd. Voor deze bevordering komen slechts in aanmerking vertalers-revisors die in het bezit zijn van een universitair of daarmede gelijkgesteld diploma.

Bovendien kunnen bevorderingen binnen de vlakke loopbaan slechts worden verleend na onderzoek door het College van Secretarissen-Generaal aan de hand van een door de hiërarchische chef uitgebrachte schriftelijke beoordeling, waarbij de in artikel 2 van het statuut omschreven procedure zal worden gevolgd.

i) Na vier jaar graadanciënniteit.

De aangehechte tabel wijst voor elke functie het bedrag van de minimum en de maximum jaarwedde in Belgisch geld aan, benevens de tussentijdse verhogingen. De wedden worden aangepast aan het algemene indexcijfer voor de kleinhandelsprijzen in het Koninkrijk België zoals dit geldt voor de wedden van de beambten van de Belgische Staat."

Enz.....

" Artikel 8

Bij bevordering behoudt de beambte in zijn nieuwe functie zijn volledige anciënniteit.

Deze anciënniteit wordt tot twee-derde verminderd indien de beambte ten gevolge van de bevordering overgaat van een functie, die wordt bezoldigd volgens een der schalen genummerd I tot en met XI van de tabel van functies, naar een functie die wordt bezoldigd volgens een der schalen genummerd XII en volgende.

Een gedeelte van een maand wordt gerekend voor een gehele maand.

De bevorderde beambte mag geen lagere wedde genieten dan de eerstvolgende tweejaarlijkse verhoging in de schaal volgens welke hij tot aan de bevordering werd bezoldigd."

Met betrekking tot de loopbaan van de Belgische rijksambtenaren schrijft André Mast in "Overzicht van het Belgisch ADMINISTRATIEF RECHT" (1973, bldz. 136 en 137):

"167. De artikelen 70 tot 75 van het K.B. van 2 oktober 1937 en de artikelen 21 tot 67 van het K.B. van 7 augustus 1939, gewijzigd bij de K.B. van 16 maart 1964 en 17 september 1969, regelen de wijze waarop een ambtenaar tot een andere graad kan worden benoemd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verandering van graad en bevordering. Bij verandering van graad wordt de ambtenaar benoemd tot een graad van dezelfde rang. Bij bevordering daarentegen wordt hij benoemd tot een graad van een hogere rang; die graad kan tot hetzelfde niveau behoren (en dan is er sprake van bevordering door verhoging in graad) of in een hoger niveau zijn ingedeeld (en dan is er sprake van bevordering door overgang naar het hogere niveau).

Bevordering en verandering van graad zijn alleen mogelijk ingeval een vaste betrekking van de toe te kennen graad vacant is; een uitzondering hierop vormt de bevordering in een vlakke loopbaan.

168. De bevordering in een vlakke loopbaan bestaat in opeenvolgende benoemingen van een ambtenaar tot graden van een steeds

hogere rang van eenzelfde niveau, zonder dat er vaste betrekkingen van de te begeven graden vacant zijn en zonder verplichting voor de betrokkene zich kandidaat te stellen. De Koning stelt de toekenningsvoorwaarden van de vlakke loopbaan vast (negen jaar anciënniteit in elke graad); de minister bepaalt, met instemming van de minister tot wie het Openbaar Ambt behoort, de diensten waar vlakke loopbanen worden ingesteld, alsmede de reeks graden waaruit deze loopbanen bestaan."

In noot 3 op bldz. 137 wordt nog opgemerkt:

"Het K.B. van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de Rijksbesturen heeft enkele bevorderingen in vlakke loopbaan toegestaan, bv. in het korps der inspectie van financiën en van het algemeen bestuur, alsook in de vertaaldiensten en in de tijddiensten en secretariediensten."

Op 1 juli 1970 is voor de vertalers-revisors van het Secretariaat-Generaal de vlakke loopbaan ingevoerd. Deze is in art. 2 van het Bezoldigingsreglement vastgelegd (zie hierboven). Op dat tijdstip werd het salaris van de vertalers-revisors berekend op grond van schaal 10/1, doch volgens rubriek B van die schaal, die een verkorte vorm vertegenwoordigd van rubriek A. Nadien is nog schaal 10/S ingevoerd, die blijkens de stukken van toepassing is geworden voor de verzoekers Derriks en Dejonge.

De verzoekers nu zijn successievelijk bevorderd tot eerstaanwezend vertaler-revisor op 1 januari 1977, 1 september 1977, 1 oktober 1978 en 1 november 1978 en daarmede naar salarisschaal 11/3 rubriek A overgegaan (zie het advies van de Raadgevende Commissie d.d. 29 mei 1979).

Ik meen ervan te kunnen uitgaan, dat aan verzoekers met ingang van de datum van hun bevordering is toegekend een salaris, dat gelijk is aan het salaris in de schaal volgens welke zij tot aan die datum zijn bezoldigd vermeerderd met het bedrag van de tweejaarlijkse verhoging volgens laatstbedoelde schaal.

Evenwel komt nu der partijen geschilpunt ter tafel.

Het standpunt van het Gezag is dit:

"De toepassing van artikel 8 van het Bezoldigingsreglement houdt in, dat de beambte in kwestie recht heeft op een salarisverhoging die niet minder bedraagt dan een tweejaarlijkse verhoging in zijn vorige weddeschaal. Zijn nieuwe salaris blijft van toepassing tot het tijdstip waarop het salaris volgens zijn nieuwe weddeschaal (met inachtneming van zijn anciënniteit) zijn vorig salaris, verhoogd met het bedrag van een tweejaarlijkse verhoging, overschrijdt." (Zie de memorie van antwoord van het Gezag d.d. 26 november 1979).

Consequentie van dit standpunt van het Gezag is, dat verzoekers in de loop der jaren volgens schaal 11/3 rubriek A minder zullen gaan verdienen dan zij zouden hebben verdiend, wanneer zij in schaal 10/1 rubriek B respectievelijk schaal 10/S rubriek B waren gehandhaafd. (Zie de bijlagen 1 en 2 van de pleitnota van verzoekers d.d. 30 januari 1980). Verzoekers hebben zich tegenover het Gezag op het standpunt gesteld, dat in tegenstelling tot de statische toepassing van het vierde lid van art. 8, zoals door het Gezag voorgestaan, te dezen moet worden beslist voor een dynamische toepassing van gemelde reglementsbepaling in dien zin, dat zij, na hun bevordering, in het genot dienen te blijven van een salaris dat tenminste gelijk is aan het salaris van de oor-

spronkelijke schaal (vóór hun bevordering), verhoogd met een tweejaarlijkse verhoging, hetgeen impliceert dat deze schaal om de twee jaar met de tweejaarlijkse verhoging van die schaal moet worden verhoogd zolang schaal 11/3 A niet gunstiger is. Aldus heeft de Raadgevende Commissie in haar advies van 29 mei 1979 geadviseerd.

In het - door het Gezag bij memorie van antwoord overgelegd - advies van het (Belgische) Openbaar Ambt d.d. 20 november 1978 wordt vooropgesteld, dat art. 27, par. 1 van het K.B. van 29 juni 1973 (B.S. 8.8.1973) houdende bezoldigingsregeling van het personeel der ministeries bepaalt, dat de vaste ambtenaar die werd bevorderd in zijn nieuwe graad nooit een lagere wedde heeft dan hij in zijn vorige graad zou hebben genoten. Verzoekers hebben een beroep op deze bepaling gedaan, daarbij verwijzende naar het tweede lid van artikel 1 van het Bezoldigingsreglement (zie hierboven). Het Gezag meent, dat dit beroep niet in aanmerking kan worden genomen, omdat het Benelux-Bezoldigingsreglement een specifieke bepaling bevat waarin de bij promotie te volgen gedragslijn is neergelegd. Ik vermag evenwel niet in te zien, waarom die specifieke promotiebepaling de in het tweede lid van art. 1 algemeen toepasselijk verklaarde bepalingen van de voor de Belgische Rijksambtenaren geldende bepalingen inzake de vlakke loopbaan en de overige mogelijkheden tot bevordering of weddeverhoging in de weg staan. Voorts heeft het Openbaar Ambt nog gewezen op artikel 12 van het eerder genoemde besluit, luidende:

"Onverminderd andersluidende verordenende bepalingen, wordt de wedde van elk personeelslid vastgesteld in de schaal verbonden

aan zijn graad" en heeft opgemerkt, dat deze bepaling voor Belgische ambtenaren uitsloot dat een keuze zou kunnen gedaan worden tussen de aanvankelijke weddeschaal en deze die aan de bevorderingsgraad is verbonden. Hiertegenover kan worden gesteld, dat art. 8, vierde lid, van het Bezoldigingsreglement nu blijkbaar een andersluidende verordenende bepaling is, als bedoeld in gemeld artikel 12. Voorts doen de beambten in casu geen keuze tussen de wedde-schalen, maar doet art. 8 dat voor hen.

In de tweede plaats blijkt uit het in genoemd advies opgenomen staatje, dat bij toepassing van art. 8, vierde lid, van het Benelux Bezoldigingsreglement op de door het Gezag voorgestane wijze de bevorderde gedurende vier jaar op hetzelfde salarisbedrag blijft gehandhaafd. Aldus wordt derhalve aan gemelde reglementsbepaling een werking toegekend, die rechtstreeks in strijd is met het gehele wedde-systeem, dat in alle schalen gedurende de eerste drie dienstjaren jaarlijkse verhogingen toekent en daarna tweejaarlijkse. Uit gemeld staatje blijkt ook, dat deze anomalie zich bij toepassing van de Belgische reglementering niet zou voordoen.

Mijn voornaamste bezwaar tegen het standpunt van het Gezag is, dat het mij onverenigbaar voorkomt met doel en strekking van de vlakke loopbaan. Aan hetgeen Mast - als hoger geciteerd - heeft geschreven meen ik de gedachte te mogen ontlenen, dat de vlakke loopbaan is ingevoerd om gekwalificeerde specialisten de mogelijkheid te bieden in overheidsdienst een carrière te doorlopen in niet-hiërarchisch verband. De bevordering is immers gebonden aan een graadanciënniteit van negen jaar en de goedkeuring

van het College van Secretarissen-Generaal. Er behoeft geen vacature te bestaan in de te begeven graad en er behoeft niet te worden gesolliciteerd. Welnu een zodanige regeling kan, naar het mij voorkomt, nimmer tot gevolg hebben, dat de aldus in de vlakke loopbaan bevorderde beambte na verloop van jaren minder gaat verdienen dan hij zou hebben verdiend, wanneer hij in zijn vorige graad met de daarbij toepasselijke salarisschaal gehandhaafd was.

Ook al zou, zoals het Gezag heeft gesteld, uit de tekst van art. 8 niet kunnen worden afgeleid dat dit artikel impliceert dat op geen enkel moment de salariëring van de bevorderde ambtenaar lager zou kunnen zijn dan de salariëring die hem zou toekomen zonder promotie, móét, naar het mij voorkomt, deze consequentie wel aan het vierde lid van genoemd artikel worden verbonden, omdat de beambte, wanneer zijn salariëring van bevorderde lager zou zijn dan de salariëring die hem zonder promotie zou toekomen, wordt geschaad in zijn, naar mijn mening, alleszins gerechtvaardigd vertrouwen dat zijn bevordering geen salaris zou meebrengen dat lager is dan wat hem zonder bevordering in het vooruitzicht was gesteld, waarbij nog in het bijzonder in aanmerking is te nemen dat juist de vlakke loopbaan een min of meer automatische promotie en de daaraan normaal inhaerente ook financiële positieverbetering voor de betreffende beambte beoogt te bereiken. Tenslotte is de visie van het Gezag onhoudbaar in het licht van art. 25 van het Statuut van de Beambten van het Secretariaat-Generaal, waarin de disciplinaire straffen worden genoemd, die secretaris-generaal kan opleggen, waaronder:

- uitstel van de eerstvolgende periodieke verhoging;
- tijdelijke weddevermindering.

Immers, zoals ik hoger reeds heb betoogd, wordt bij de door het Gezag voorgestane statische toepassing van art. 8, vierde lid althans één tweejaarlijkse periodieke verhoging uitgesteld c.q. komt deze verhoging te vervallen, hetgeen dan tot tijdelijke wedde-vermindering leidt. Aldus zou dan in feite de beambte worden getroffen door nadelige ingrepen in zijn salariëring, die in art. 25 als tuchtmaatregelen zijn genoemd, terwijl hij na negen jaar dienst en goede beoordeling tot een hogere graad is bevorderd!

Nu kan men nog wel tegenwerpen, dat het niet in de bedoeling van het Gezag heeft gelegen in art. 8 een regime op te nemen, zoals dit door verzoekers wordt geëist, maar daaraan kan in casu niet worden ontkomen, omdat het Gezag zijn bedoeling te dezen dan niet duidelijk in gemelde bepaling heeft verwoord. Het lijkt mij in strijd met de eisen van behoorlijk bestuur aan een voor tweeërlei uitleg vatbare bepaling van het onderhavig Bezoldigingsreglement een zodanige toepassing te geven, dat de betreffende beambten in hun belangen worden geschaad.

Bovendien lijkt mij in de gegeven situatie de tekst van het vierde lid van art. 8 meer aanknopingspunten te bieden voor het standpunt van verzoekers dan voor dat van het Gezag. "De bevorderde beambte mag geen lagere wedde genieten dan de eerstvolgende tweejaarlijkse verhoging in de schaal volgens welke hij tot aan bevordering werd bezoldigd". Welnu in de visie van het Gezag gaat de bevorderde wel degelijk een lagere wedde genieten, zij het na enige tijd. Maar dat mag nu juist niet. Het lijkt mij in strijd met de logica aan deze garantieclausule een uitleg te geven, die de garantie er aan ontneemt.

De thans ten aanzien van verzoekers gerezen moeilijkheden heeft het Gezag, naar mijn oordeel, aan zichzelf te wijten door de invoeging en met name de inkorting van de in het geding zijnde salarisschalen. Het Gezag staat het niet vrij ten nadele van verzoekers door zijn interpretatie van artikel 8, vierde lid, van het Bezoldigingsreglement de juiste verbanden tussen de salarisschalen te herstellen ten koste van de verzoekers.

In de aanvullende tekst van het pleidooi hebben verzoekers nog gewezen op de moeilijkheden - ook reeds door de Raadgevende Commissie gesignaleerd -, die na een periode van negentien dienstjaren zullen ontstaan, wanneer wordt beslist overeenkomstig de uitspraak van de Raadgevende Commissie en hebben verzoekers gevraagd, dat het Hof te dien aanzien de rechtspositie van partijen zou vaststellen. Ik geloof evenwel niet, dat Uw Hof hier een regel kan gaan voorschrijven. Het Gezag moet zelf zijn reglementen aanvullen. Wanneer daarover onenigheid zou ontstaan dan kan dat geschil weer aan Uw Hof worden voorgelegd. Het betreft nu alleen de rechtspositie van partijen in verband met de toepassing van art. 8, vierde lid van het Bezoldigingsreglement.

Op dat punt moge ik concluderen, dat het Hof zal bepalen, dat artikel 8 van het aan het Statuut van de Beambten van het Secretariaat-Generaal aldus moet worden verstaan, dat een beambte, die in de vlakke loopbaan na negen dienstjaren wordt bevorderd, op elk tijdstip van zijn loopbaan na de bevordering een salaris dient te behouden dat tenminste gelijk is aan het salaris dat hij voor zijn bevordering genoot, verhoogd met een twee-

jaarlijkse verhoging totdat de salarisschaal 11/3, rubriek A gunstiger wordt.

De Advocaat-Generaal