RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 203.827 van 10 mei 2010
in de zaak A. 178.852/IX-5480

In zake : 1. Eddy CALLE
2. André DE MEY
3. Eric DHOLLANDER
4. Harry GRANDJEAN
5. Roger LAUWERS
6. Eric NIJSTEN
7. Luc OVAERE
8. Etienne ROTTIERS
9. André SMITS
10. Johan TEMMERMAN
11. Marie-Josée THYS
12. Christiaan VAN COTTHEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te Beringen
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Financiën

---

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 november 2006, strekt tot de nietigverklaring van artikel 5, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 15 september 2006 houdende de integratie in niveau A van de titularissen van een bijzondere graad van niveau 1 bij de Federale Overheidsdienst Financiën en de Pensioendienst voor de Overheidssector, in zoverre daardoor aan Eddy Calle, André De Mey, Eric Dhollander, Harry Grandjean, Roger Lauwers, Eric Nijsten, Luc Ovaere, Etienne Rottiers, André Smits, Johan Temmerman, Marie-Josée Thys en Christiaan Van Cotthem met ingang van 1 december 2004 de in artikel 5, § 2, bedoelde weddeschaal A23 wordt ontzegd en zij worden uitgesloten van de titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en inspecteur Jan De Vleeschouwer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Reglementering en feiten

3.1. Tot aan de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 betreffende de vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het ministerie van Financiën behorende tot de niveaus 1 en 2+, bestonden bij het ministerie van Financiën onder meer de graden van hoofdcontroleur bij een fiscaal bestuur en van ontvanger A (rang 11) en van inspecteur bij een fiscaal bestuur (rang 12).

Door het voornoemde besluit wordt een graadvereenvoudiging doorgevoerd. Verschillende oude graden gaan daarbij op in eenzelfde nieuwe graad. Dat is ook het geval met de oude graden van hoofdcontroleur bij een fiscaal bestuur, van ontvanger A, en van inspecteur bij een fiscaal bestuur. Krachtens artikel 3, § 1, van het genoemde besluit worden de ambtenaren die voorheen titularis waren van deze oude graden ambtshalve benoemd in de nieuwe graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur (rang 10).

Krachtens de paragrafen 4 en 5 van voormeld artikel 3 worden voor de berekening van de graadanciënniteit van de ambtenaren die ambtshalve zijn benoemd in de nieuwe graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur (rang 10), de diensten die zij hebben gepresteerd in de oude graden van de rangen 11 en 12 geacht te zijn verricht in de nieuwe graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, behalve de diensten die zijn geleverd in de oude graad van onder meer inspecteur bij een fiscaal bestuur, die geacht worden te zijn geleverd in een betrekking van eerstaanwezend inspecteur waaraan de functie van eerstaanwezend inspecteur, diensthoofd, is verbonden.

Art. 2, A, 22/, van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot vaststelling van de bezoldigingsregeling van het personeel van het ministerie van Financiën verbindt aan de nieuwe graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur twee weddeschalen, met name de schalen 10S2 en 10S3.

Deze schalen zijn gelijk aan deze die door artikel 1, 1/, van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 tot vaststelling van de bezoldigingsregeling van het personeel van het ministerie van Financiën met ingang van 1 juni 1994 worden toegekend aan de oude graden van een ontvanger A (rang 11) respectievelijk inspecteur bij een fiscaal bestuur (rang 12).

Artikel 2, A, 22/, voornoemd, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 8 juli 1999, luidt als volgt:

> "Aan elk van de graden van het Ministerie van Financiën hierna vermeld in de linkerkolom wordt de overeenstemmende weddeschaal van de rechterkolom verbonden, mits aan de in de linkerkolom vermelde voorwaarden is voldaan:
>
> 22/ Eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur (rang 10)
>
> a. 10S2

b. na ten minste vier jaar graadanciënniteit en
binnen de perken van de openstaande betrekkingen 10S3

c. de gelokaliseerde betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van dienstchef is verbonden en die vastgesteld zijn bij ministerieel besluit, worden toegekend mits een graadanciënniteit van 4 jaar te tellen en bezoldigd met de weddeschaal 10S3.

d. het totaal aantal betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, waaraan de functie van dienstchef niet is verbonden en die bezoldigd kunnen worden met de weddeschaal 10S3,
wordt vastgesteld door het aantal betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, bezoldigd met de weddeschaal 10S3,
zoals vastgesteld in het ministerieel besluit tot uitvoering van het koninklijk besluit tot vaststelling van de personeelsformatie van het Ministerie van Financien, te verminderen met het aantal betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur waaraan de functie van dienstchef is verbonden, zoals vastgesteld in het onder c. bedoelde ministerieel besluit."

De gelokaliseerde betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van dienstchef is verbonden en die bezoldigd worden in de schaal 10S3 worden vastgesteld door een ministerieel besluit van 7 juli 1998.

In een dienstnota van 27 juni 1997 die het personeel over deze wijzigingen inlicht wordt onder meer het volgende vermeld:

> "De aandacht wordt hier evenwel speciaal gevestigd op het feit dat de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur, bezoldigd met de weddeschaal 10S3 slechts tot de graad van directeur bij een fiscaal bestuur (rang13/13A) kunnen worden bevorderd nadat zij gefungeerd hebben in een gelokaliseerde betrekking. Met gelokaliseerde betrekkingen van eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur (10S3) zijn hier de functies van dienstchef (huidige functies van inspecteur) bedoeld (...)".

In 2004 volgt dan de tweede herstructurering waarbij niveau 1 veranderd wordt in niveau A. Het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel voert de verandering door voor de gemene graden. Voor de bijzondere graden van de Federale Overheidsdienst Financiën gebeurt dit door het koninklijk besluit van 15 september 2006 houdende de integratie in het niveau A van de titularissen van een bijzondere graad van het niveau 1 bij de Federale Overheidsdienst Financiën en de Pensioendienst voor de

Overheidssector (hierna: het koninklijk besluit van 15 september 2006), dat in werking treedt op 1 december 2004.

Artikel 2, § 1, van dit besluit schaft de oude graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur af. Artikel 4, § 1, van hetzelfde besluit richt de klasse A2 op, die de titels eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur en eerste attaché van financiën omvat.

Artikel 5, § 1, van voornoemd besluit luidt als volgt:

"De ambtenaren die op 1 december 2004 titularis zijn van één van de geschrapte of afgeschafte graden die hierna in kolom 1 zijn opgenomen, bekleed met de weddeschaal die in kolom 2 is opgenomen, worden ambtshalve benoemd in de klasse die in kolom 3 is opgenomen, bezoldigd in de weddeschaal die in kolom 4 is opgenomen en dragen de titel hiertegenover vermeld in kolom 5.

1	2	3	4	5
(...)				
eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur	10S2	A2	A22	eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur
(...)				
eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur	10S3	A2	A22	eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur
(...)"				

Artikel 5, § 2, van dit besluit vult deze regeling aan als volgt:

"In afwijking van §1, worden de ambtenaren die op 1 december 2004 als titularis van de geschrapte graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur gerechtigd waren op de weddeschaal 10S3 en een gelokaliseerde betrekking bezetten waaraan de functie van dienstchef was verbonden, ambtshalve benoemd in de klasse A2, bezoldigd in de weddeschaal A23 en dragen de titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur.

De ambtenaren die na 1 december 2004 titularis werden van een gelokaliseerde betrekking van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van dienstchef was verbonden, worden op de datum van de toekenning van deze gelokaliseerde betrekking, ambtshalve benoemd in de klasse A2, bezoldigd in de weddeschaal A23 en dragen de titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur."

Dit zijn de bestreden bepalingen.

3.2. Alle verzoekende partijen behoren tot de Administratie der douane en accijnzen.

De eerste verzoekende partij is op 1 april 1984 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 februari 1999 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

Op 1 oktober 2008 wordt aan de eerste verzoekende partij eervol ontslag verleend wegens onmiddellijk pensioen.

De tweede verzoekende partij is op 1 juli 1997 benoemd tot eerste attaché van financiën. Bij koninklijk besluit van 10 januari 1999 wordt zij benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 februari 1998. Zij wordt met ingang van 1 januari 2003 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De derde verzoekende partij is op 1 april 1989 benoemd tot hoofdcontroleur. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 maart 1998 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De vierde verzoekende partij is op 1 juli 1989 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 10 juni 2002 wordt zij met ingang van 1 januari 2001 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De vijfde verzoekende partij is op 1 juli 1989 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van

ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 november 1998 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De zesde verzoekende partij is op 1 juni 1981 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 juli 1997 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De zevende verzoekende partij is op 1 mei 1980 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 juli 1997 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De achtste verzoekende partij is op 1 augustus 1984 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 juli 1997 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De negende verzoekende partij is op 1 mei 1989 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 augustus 1998 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De tiende verzoekende partij is op 1 juli 1998 benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur. Bij ministerieel besluit van 10 juni 2002 wordt zij met ingang van 1 november 2000 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De elfde verzoekende partij is op 1 november 1983 benoemd tot ontvanger A. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 juli 1997 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

De twaalfde verzoekende partij is op 1 april 1989 benoemd tot hoofdcontroleur. Bij koninklijk besluit van 9 januari 1998 wordt zij bij wege van ambtshalve graadverandering benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 juli 1997. Bij ministerieel besluit van 21 september 1999 wordt zij met ingang van 1 april 1998 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3.

Ingevolge het bestreden artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 15 september 2006 worden zij allen met ingang van 1 december 2004 bezoldigd in de weddeschaal A22.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het rechtszekerheidsbeginsel, van het motiveringsbeginsel en van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 1964 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel.

Zij betogen dat de in artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 15 september 2006 uitgewerkte regeling meebrengt dat op een ongemotiveerde wijze een niet rechtmatige discriminatie in het leven geroepen wordt tussen,

- enerzijds, de ambtenaren die voordien de weddeschaal 10S3 genoten omdat zij binnen de perken van de openstaande betrekkingen na vier jaar graadanciënniteit in een betrekking waaraan niet de functie van dienstchef verbonden is, benoemd

werden in die weddeschaal en die door de nieuwe regeling benoemd worden tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met de weddeschaal A22,

- en, anderzijds, de ambtenaren die voordien de weddeschaal 10S3 genoten omdat zij benoemd waren in een betrekking waaraan de functie van dienstchef verbonden is en die door voornoemde bepaling benoemd worden tot eerstaanwezend inspecteur-dienstchef met de weddeschaal A23,

terwijl voor die ongelijke behandeling elke gerechtvaardigde juridische basis ontbreekt en beide categorieën van ambtenaren zich in een gelijke statutaire toestand (dezelfde graad en weddeschaal) bevinden.

De verzoekende partijen stellen verder dat het nieuw ingevoerde onderscheid niet wordt gemotiveerd en dat er om die redenen een schending is van de materiële motiveringsplicht. De vage notie “gelokaliseerde betrekking” kan volgens hen het gemaakte onderscheid niet rechtvaardigen, omdat artikel 2, A, 22/, c, van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot vaststelling van de bezoldigingsregeling van het personeel van het ministerie van Financiën, waarin die notie voorkwam, opgeheven werd met ingang van 1 december 2004, zodat dit begrip sinds die datum alleen nog een taalkundige maar geen juridische betekenis meer kan hebben. Deze taalkundige betekenis is dan: “waaraan een plaats is toegekend of waarvan een plaats is bepaald”. Of men op een gelokaliseerde of op een niet-gelokaliseerde betrekking wordt benoemd, doet geen afbreuk aan de waarde van de graad en de weddeschaal die men bekomt, zo stellen de verzoekende partijen. Verder merken zij op dat het ministerieel besluit van 7 juli 1998 dat de gelokaliseerde betrekkingen bepaalt niet werd voorgelegd aan de Raad van State en derhalve onwettig is en aldus in geen geval een wettige basis kan vormen om in het bestreden besluit de term “gelokaliseerd” als een wettig begrip te gebruiken. Daarenboven bevat dat ministerieel besluit slechts de opgave van een aantal betrekkingen, zonder meer.

Zij betogen verder dat onder de vorige reglementering geen graad bestond van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef en dat de term “gelokaliseerd” en “niet-gelokaliseerd” binnen de weddeschaal 10S3 niets ter zake deed qua betaling, rangschikking, evaluatie,... De eerstaanwezend inspecteurs met de weddeschaal 10S3 moeten dan ook allen op dezelfde wijze worden behandeld bij hun inschaling in het nieuwe systeem, zo stellen zij. Als titularis van de hoogste weddeschaal van de graad van eerstaanwezend inspecteur menen zij ingeschaald te moeten worden in de hoogste weddeschaal van klasse 2, zijnde de schaal A23, terwijl zij nu werden ingeschaald in de schaal A22.

Bovendien stellen de verzoekende partijen dat de aangevochten regeling strijdig is met de vroeger meegedeelde informatie, zodat de gewekte verwachting is geschonden. Zij voeren aan dat de verwerende partij naar aanleiding van de hervorming van de loopbanen steeds heeft gesteld dat het criterium om toegewezen te worden aan een van de nieuwe weddeschalen de weddeschaal is die verbonden is aan de graad waarvan de betrokkenen op 30 november 2004 titularis zijn en dat zij daardoor de verwachting heeft gewekt dat alle ingeschaalden in de weddeschaal 10S3 ook daarna in dezelfde weddeschaal zouden worden ingeschaald.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen nog op de schending van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 1964 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel. Zij betogen dat het bestreden besluit een nieuwe graad instelt maar niet volgens de regels die zijn vervat in het genoemde artikel 2.

5. De verwerende partij antwoordt dat er, in tegenstelling tot de bewering van de verzoekende partijen, steeds een onderscheid is geweest tussen de functies van hoofdcontroleur bij een fiscaal bestuur en van ontvanger A en die van inspecteur bij een fiscaal bestuur. Tussen de beide functies bestond immers een hiërarchische volgorde en zij werden verschillend gehonoreerd. De nu aangevochten bepalingen behouden dat onderscheid.

Zij betoogt dat bij de invoering van de graad van eerstaanwezend inspecteur dat onderscheid is blijven bestaan, meer bepaald tussen de eerstaanwezend inspecteurs die werden benoemd in een betrekking waaraan de functie van eerstaanwezend inspecteur-diensthoofd was verbonden en zij die werden benoemd in de betrekkingen waaraan niet de functie van diensthoofd was verbonden. De eerstgenoemden genoten de wedde 10S3, de anderen de wedde 10S2, met de mogelijkheid om na vier jaar graadanciënniteit en in de mate dat er betrekkingen beschikbaar waren, over te gaan naar de weddeschaal 10S3.

Ook de hiërarchische volgorde werd volgens haar behouden, daar enkel de titularissen van een betrekking waaraan de functie van dienstchef was verbonden konden worden bevorderd tot directeur bij een fiscaal bestuur.

Ook de wijze van benoeming in een functie van eerstaanwezend inspecteur verschilde volgens de verwerende partij al naargelang er een functie van dienstchef aan verbonden was. Een benoeming in een betrekking waaraan de functie

van dienstchef is verbonden en die meebrengt dat de kandidaat een andere functie krijgt in een andere dienst, vond in toepassing van artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën plaats na een vergelijking van de titels en verdiensten, terwijl een bevordering in de weddeschaal 10S3, zonder dat aan de betrekking de functie van dienstchef was verbonden, louter op grond van de rangschikking gebeurde overeenkomstig de bijlage V van het organiek reglement.

Ook in het koninklijk besluit van 15 september 2006 blijft volgens haar dit onderscheid behouden. Met name zijn er twee soorten betrekkingen: die van eerstaanwezend inspecteur en die van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef, waaraan opnieuw verschillende weddeschalen zijn verbonden, A22 en A23, en de eerstaanwezend inspecteurs die ingeschaald zijn in de weddeschaal A22 en die slagen voor een gecertificeerde opleiding worden na zes jaar bevorderd door verhoging in de weddeschaal A23.

Zij menen dat het voor twee functies die van elkaar verschillen verantwoord is om andere benoemingsvereisten te stellen en er een verschillende weddeschaal aan toe te kennen en dat de verzoekende partijen geen concrete gegevens aanbrengen die er op zouden wijzen dat deze twee soorten functies een gelijke inhoud hebben.

Uit de loutere vaststelling dat een eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur leiding geeft (zoals ook de vroegere hoofdcontroleur en de ontvanger A) volgt volgens haar niet dat die ambtenaar ook een betrekking bekleed van eerstaanwezend inspecteur waaraan de functie van dienstchef is verbonden. De functie van dienstchef is immers geen feitelijk maar wel een technisch begrip.

De verwerende partij stelt verder dat tussen de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur, bezoldigd in de vroegere weddeschaal 10S2 en de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur, bezoldigd in de weddeschaal 10S3 en die geen betrekking van dienstchef bezetten, er geen wezenlijk verschil bestond, vermits het onderscheid louter en alleen het gevolg was van een verhoging in weddeschaal zonder wijziging van de functie. Deze mogelijkheid van weddeverhoging is in het nieuwe stelsel behouden, zo stelt zij, door de mogelijkheid voor de eerstaanwezend inspecteur die een gecertificeerde opleiding heeft gevolgd om na zes jaar te promoveren naar de weddeschaal A23. Bijgevolg meent zij dat de ambtenaren met de vroegere weddeschalen 10S2 en 10S3, die waren benoemd op

een niet-gelokaliseerde betrekking waaraan niet de functie van dienstchef was verbonden, door de thans bestreden bepaling terecht op dezelfde wijze worden behandeld nu zij tot dezelfde graad behoorden en zich niet in een wezenlijk verschillende toestand bevonden.

De verwerende partij betoogt verder dat de overheid nooit de verwachting heeft gewekt dat de eerstaanwezend inspecteurs, benoemd in een betrekking waaraan niet de functie van dienstchef was verbonden, een andere klasse, weddeschaal en titel zouden krijgen dan deze die werden vastgelegd in de bestreden bepaling.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen suggereren, stelt de verwerende partij dat de motivering voor de verschillende inschaling vóór de ondertekening van het bestreden besluit meegedeeld werd aan de representatieve vakorganisaties, met name tijdens de vergadering van het sectorcomité van 8 juni 2005. Bovendien wijst zij er op dat op 6 juli 2005 aan alle personeelsleden van niveau 1 een e-mail werd gestuurd waarin hun werd meegedeeld dat zij op het intranet een document konden raadplegen dat de definitieve voorstellen van 10 juni 2005 bevatte en een conversietabel. Beide documenten lieten er volgens haar niet de minste twijfel over bestaan dat de personeelsleden met de weddeschaal 10S3 die geen betrekking bekleedden waaraan de functie van dienstchef was verbonden, zouden worden bezoldigd in de weddeschaal A22.

Voorts betwist de verwerende partij de schending van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 1964, vermits de bestreden bepaling geen nieuwe graden instelt. Zij betoogt dat met uitzondering van de afgeschafte graden van de rangen 17 tot 15 het begrip graad vervangen werd door het begrip vakklasse en dat krachtens de bestreden bepaling de titels van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur en van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur ingedeeld worden in de klasse A2 en meer bepaald A22 en A23, terwijl ook wordt aangegeven wie in de graden kan worden benoemd. Daarenboven geven de verzoekende partijen volgens haar niet aan hoe de bestreden bepaling het voornoemde artikel 2 zou miskennen.

6. In hun memorie van wederantwoord ontkennen de verzoekende partijen niet dat er tot 1997 een onderscheid bestond tussen de graden van hoofdcontroleur en van ontvanger A enerzijds en van inspecteur anderzijds, maar zij herhalen dat sinds het koninklijk besluit van 6 juli 1997 deze beide oude graden

volledig gelijkgesteld werden en samengebracht in één enkele nieuwe graad, die van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, en dat zij, evenals degenen die nu door het bestreden besluit de weddeschaal A23 krijgen, in die graad werden bezoldigd met de weddeschaal 10S3, maar door het bestreden besluit slechts de weddeschaal A22 bekomen.

Zij stellen verder dat de verwerende partij verkeerdelijk beweert dat binnen de graad van eerstaanwezend inspecteur de enen de weddeschaal 10S3 genoten en de anderen de weddeschaal 10S2, met de mogelijkheid om na vier jaar graadanciënniteit en voor zover er betrekkingen vrij waren, over te gaan naar de weddeschaal 10S3. Iedereen moest immers die vier jaar graadanciënniteit hebben, zoals volgens hen blijkt uit artikel 5, A, 18/, van het koninklijk besluit van 3 maart 2005.

De verzoekende partijen betwisten ook, zich steunend op het Codipers-jaarboek, dat de bevordering tot directeur enkel mogelijk is voor die eerstaanwezend inspecteurs die titularis waren van een betrekking waaraan de functie van dienstchef is verbonden. Trouwens, zo stellen zij, hebben ook zij de functie van dienstchef.

Voorts betogen zij dat het bestreden besluit niet het onderscheid behoudt dat vroeger reeds bestond, zoals de verwerende partij voorhoudt, maar juist een onderscheid invoert tussen ambtenaren die zich voorheen in een gelijke situatie bevonden en dat er geen reden is aangebracht die dat onderscheid rechtvaardigt.

Zij betwisten ook de stelling van de verwerende partij dat zij zich in een gelijke situatie bevinden als de eerstaanwezend inspecteurs die voorheen bezoldigd werden in de vroegere weddeschaal 10S2. Dit is volgens hen onjuist omdat zij de weddeschaal 10S3 hebben en de functie van dienstchef en de graad van eerstaanwezend inspecteur.

Dat de mogelijkheid van weddeverhoging in het nieuwe stelsel behouden is door de mogelijkheid voor de eerstaanwezend inspecteur die een gecertificeerde opleiding heeft gevolgd om na zes jaar te promoveren naar de weddeschaal A23, doet volgens de verzoekende partijen niet ter zake, vermits artikel 17 van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de loopbaan bepaalt dat ook de houders van

onder meer de weddeschaal A23 (zijnde de laatste schaal van hun klasse) een weddecomplement kunnen krijgen na het volgen van een gecertificeerde opleiding.

Zij herhalen dat zij wel degelijk de verwachting mochten koesteren ook in de weddeschaal A23 te worden ingeschaald, daar er in verschillende documenten werd gesteld dat de eerste fase van de hervorming niets anders zou zijn dan een geldelijke integratie waarbij de betrokkenen op basis van de weddeschaal verbonden aan de graad waarvan zij op 30 november 2004 of later titularis zijn, doorglijden naar een nieuwe weddeschaal in niveau A. De andersluidende mededelingen die op het sectorcomité daarover zijn gedaan, zijn volgens hen afgelegd in besloten vergadering en impliceren trouwens geenszins het akkoord van de vakorganisaties. Ook de e-mail van 6 juli 2005 doet volgens hen daaraan geen afbreuk: het is immers slechts een loutere mededeling van de nieuwe inschaling zonder enige motivering.

Ten slotte blijven de verzoekende partijen ook van mening dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 1964 geschonden is. Zij betogen dat het feit dat men thans “graden” “titels” is gaan noemen het gevolg is van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel en dat het bestreden besluit met terugwerkende kracht een nieuwe graad instelt, thans titel, van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij een fiscaal bestuur, zonder de voorwaarden voor benoeming in de te begeven graad/titel vast te stellen. Dit wordt volgens hen trouwens bewezen door het feit dat artikel 98 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende diverse bepalingen tot uitvoering van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel ook die nieuwe titel instelt, maar wel de voorwaarden voor benoeming in die titel vaststelt.

7. In hun laatste memorie herhalen de verzoekende partijen dat de bestaande graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 december 2004 vervangen werd door twee van elkaar verschillende titels ingevolge het koninklijk besluit van 15 september 2006, met als gevolg dat in de eerste titel, waaraan de lagere weddeschaal A22 is verbonden, geen functieaanduiding werd opgenomen en dat in de tweede titel, waaraan de hogere weddeschaal A23 is verbonden, wel de functieaanduiding van de verzoekende partijen is opgenomen, met name “dienstchef”.

Waar in het auditoraatsverslag gesteld wordt dat niet elke betrekking van eerstaanwezend inspecteur die inhoudelijk leidinggevend is, kan worden beschouwd als een betrekking van een diensthoofd, omdat laatstgenoemde functie een juridisch-technische betekenis heeft gekregen, betogen de verzoekende partijen dat dergelijke stellingname pertinent in strijd is met de feiten en de toepasselijke regelgeving en dat zij wel degelijk de functie van dienstchef uitoefenen en tot op heden nog steeds als dienstchef worden aangesproken door de verwerende partij. Ook achten zij die stellingname, die gebaseerd is op onbestaande regelgeving, in strijd met het arrest Peeters, nr. 88.034 van 19 juni 2000 van de Raad van State en menen zij, gelet op dat arrest, niet anders dan als "dienstchef" te kunnen worden gekwalificeerd, vermits zij "effectief aan de leiding" van hun dienst staan. Het is volgens hen onmogelijk om de functie van dienstchef op twee verschillende wijzen uit te oefenen, met name enerzijds op een juridische-technische wijze en anderzijds, in overeenstemming met voornoemd arrest, naar de letter van het woord. Zij vinden dat in het auditoraatsverslag ten onrechte het standpunt wordt gehuldigd dat bepaalde betrekkingen hoger dienen te worden ingeschat omdat ze formeel de functie van diensthoofd inhouden.

Verder stellen de verzoekende partijen dat in het auditoraatsverslag volledig wordt voorbijgegaan aan het koninklijk besluit van 27 april 2007. Zij verduidelijken dit door er op te wijzen dat ingevolge de bestreden bepaling de titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef en de eraan verbonden weddeschaal A23 bij voorrang werd toegekend aan ambtenaren die op 1 december 2004 als titularis van de geschrapte graad van eerstaanwezend inspecteur een gelokaliseerde betrekking bezetten (waaraan de functie van dienstchef was verbonden), terwijl ingevolge artikel 101 van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 met ingang van 1 december 2004 de nieuwe titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef bij wege van bevordering bereikbaar is voor om het even welke eerstaanwezend inspecteur en zulks volgens de orde van benoemingen bepaald in de artikelen 11 en 11bis van het organiek reglement, zoals laatstgenoemde artikelen met ingang van 1 december 2004 werden gewijzigd respectievelijk ingevoegd door de artikelen 18 en 19 van het koninklijk besluit van 27 april 2007. Aldus menen de verzoekende partijen dat met ingang van 1 december 2004 en ingevolge het koninklijk besluit van 27 april 2007 afstand is genomen van de bestreden bepaling.

Waarom in het auditoraatsverslag enkel verwezen wordt naar de artikelen 22 en 96 van het koninklijk besluit van 27 april 2007, is de verzoekende partijen niet duidelijk. Artikel 96 wijzigt de voorheen geldende voorwaarden voor

een bevordering tot gewestelijk directeur, waardoor volgens de verzoekende partijen niet valt in te zien waarom deze bepaling mede aanleiding kan geven tot het ongegrond bevinden van het middel. Uit de met ingang van 1 december 2004 gewijzigde toegangsvoorwaarden blijkt immers dat zij een nadeel oplopen doordat zij niet erkend worden als eerstaanwezend inspecteur-dienstchef. Ook wat voormeld artikel 22 betreft, dat artikel 14 van het organiek reglement vervangt, zien zij niet in waarom dit artikel tot de bestreden bepalingen zou behoren, zoals in het verslag wordt gesteld.

Voorts betogen de verzoekende partijen dat artikel 5, A, 18/, van het koninklijk besluit van 3 maart 2005, waarnaar gerefereerd wordt in het auditoraatsverslag, nooit heeft bestaan. Deze bepaling is immers vervangen door artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 2005, een vervanging die uitwerking heeft met ingang van 1 december 2004, zijnde de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 3 maart 2005. De verzoekende partijen achten dit onbegrijpelijk daar het artikel in kwestie het begrip “gelokaliseerd” betreft, zijnde het begrip dat in het verzoekschrift ten zeerste wordt gecontesteerd.

Verder wijzen zij op de geringe draagwijdte van de bepalingen en toestanden zoals die bestonden vóór 1 december 2004, maar waarvan, sedert die datum, alle rechtsgrond of inhoud is verdwenen, zoals onder meer het begrip “gelokaliseerd”. Zij stellen dat de interne dienstnota van 27 juni 1997 van de Administratie der directe belastingen, die in het auditoraatsverslag wordt aangevoerd en waaruit zou moeten blijken dat de eerstaanwezend inspecteurs slechts kunnen worden bevorderd tot de graad van directeur nadat zij gefungeerd hebben in een gelokaliseerde betrekking, van vóór het koninklijk besluit van 6 juli 1997 dateert, hen nooit ter kennis is gebracht en nooit is omgezet in bindende regelgeving, zodat die dienstnota hen niet tegenstelbaar is en ermee geen rekening kan worden gehouden. Zij wijzen op de kern van de zaak, die erin bestaat dat zij door hun graad, functie van dienstchef en weddeschaal 10S3 aan alle in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen om de nieuwe titel van eerstaanwezend inspecteur-dienstchef te verwerven. Het standpunt in het auditoraatsverslag komt er volgens hen op neer dat een bevordering in een niet-gelokaliseerde betrekking de facto minderwaardig zou zijn vergeleken met een bevordering in een gelokaliseerde betrekking.

Bovendien zijn de verzoekende partijen van oordeel dat in het auditoraatsverslag het begrip “mutatie” op een juridisch foutieve wijze wordt geïnterpreteerd. Een mutatie heeft immers louter betrekking op een functieverplaatsing binnen dezelfde en bijgevolg gelijkwaardige graad. Ook het al dan niet toegang hebben tot de graad van directeur doet volgens hen niet ter zake bij de beoordeling van het bestreden onderscheid en hieruit concluderen dat een essentieel verschil in rechtspositie bestaat, vormt een miskenning van de essentie van de zaak. Voorts voeren zij aan dat een e-mail (van 6 juli 2005) geen enkele juridische bindende waarde heeft zolang deze geen weerslag vindt in een besluit of een wet.

Beoordeling

8. Krachtens artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 betreffende de vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het ministerie van Financiën behorende tot de niveaus 1 en 2+ werden de hoofdcontroleurs bij een fiscaal bestuur en de ontvangers A ambtshalve benoemd tot eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, nieuwe graad van rang 10, die werd opgericht door artikel 1, § 1, van hetzelfde besluit en waarin de vroegere fiscale graden van de rangen 11 en 12 opgaan. Er bestaat geen graad van eerstaanwezend inspecteur-diensthoofd bij een fiscaal bestuur, maar artikel 3, § 5, van het genoemde besluit bepaalt dat de in aanmerking komende diensten die geleverd zijn in de graden van comptabiliteitsinspecteur bij een fiscaal bestuur, commissaris bij een aankoopcomité en inspecteur bij een fiscaal bestuur (alle voorheen graden van rang 12) geacht worden verricht te zijn in een betrekking van eerstaanwezend inspecteur waaraan de functie van eerstaanwezend inspecteur-diensthoofd is verbonden.

Daaruit blijkt dat de betrekkingen waaraan vóór de hervorming van de graden in 1997 een graad van rang 12 beantwoordde, nu worden geacht betrekkingen te zijn van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van diensthoofd is verbonden.

Ook is het zo dat krachtens de bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het ministerie van Financiën en van de bijzondere bepalingen die er voorzien in de uitvoering van het statuut van het Rijkspersoneel, slechts de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur, titularis van een betrekking waaraan de functie van diensthoofd is verbonden en die minstens negen jaar anciënniteit tellen in niveau 1 bij wege van verhoging in graad

kunnen bevorderd worden tot directeur bij een fiscaal bestuur. Dat het Codipers-jaarboek het anders zou stellen, is wat dit betreft irrelevant, want een jaarboek heeft geen reglementaire waarde.

De verwerende partij stelt ook terecht dat het bevorderingssysteem voor beide soorten van betrekkingen verschillend is. In elk geval blijkt uit artikel 14 van het genoemde koninklijk besluit van 29 oktober 1971, zoals dit werd gewijzigd door artikel 14 van het laatstgenoemde besluit van 6 juli 1997, dat voor de benoemingen in de betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van dienstchef is verbonden er een gemotiveerd advies van de directieraad in de zin van de artikelen 22, 23, 26, 27bis en 67 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 nodig is, terwijl dat niet wordt voorgeschreven voor de benoeming in betrekkingen waaraan geen functie van dienstchef is verbonden.

Er is dus wel degelijk een juridisch onderscheid tussen de eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur en de eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur die een betrekking bekleedt waaraan de functie van diensthoofd is verbonden.

De argumentatie van de verzoekende partijen, wat dit punt betreft, ontwikkeld in hun laatste memorie is derhalve ongegrond.

Verder worden, luidens artikel 2, A, 22/, c, van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot vaststelling van de bezoldigingsregeling van het personeel van het ministerie van Financiën de gelokaliseerde betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, vastgesteld bij ministerieel besluit, waaraan de functie van dienstchef is verbonden, bezoldigd met de weddeschaal 10S3. Deze betrekkingen werden effectief vastgesteld mij ministerieel besluit van 7 juli 1998. Dit besluit is niet onwettig, om de enkele reden dat het niet werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het besluit bevat immers enkel een opsomming van betrekkingen maar stelt zelf geen rechtsregel vast. Het is dan ook geen reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dit laatste besluit van 6 juli 1997 werd opgeheven bij artikel 47, 2/, van het koninklijk besluit van 3 maart 2005 houdende de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bezoldigingsregeling van het personeel van de Federale

Overheidsdienst Financiën en het ministerie van Financiën. De artikelen 5, A,18/, en 48, 5/, van het koninklijk besluit van 3 maart 2005 bepalen dan dat de eerstaanwezend inspecteurs bij een fiscaal bestuur met ingang van 1 december 2004 bezoldigd worden als volgt:

a) de basisweddeschaal is 10S2,
b) na ten minste vier jaar graadanciënniteit en binnen de perken van de openstaande betrekkingen kan een verhoging tot de weddeschaal 10S3 worden bekomen,
c) de gelokaliseerde betrekkingen van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur waaraan de functie van dienstchef is verbonden, worden bezoldigd volgens de schaal 10S3; zij worden toegekend mits een graadanciënniteit te tellen van vier jaar.

Aldus blijkt dat onder het regime van 1997 weliswaar maar één graad van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur bestond, maar dat in die graad twee soorten betrekkingen konden worden bezet, met name betrekkingen waaraan de functie van dienstchef was verbonden en betrekkingen waaraan die functie niet was verbonden. Elk van de beide soorten betrekkingen bracht een eigen bezoldigingsregime mee (geen dienstchef = basisweddeschaal 10S2 en pas na vier jaar de mogelijkheid voor bevordering tot de schaal 10S3; wel dienstchef = onmiddellijk weddeschaal 10S3 van bij de benoeming in die betrekking) en, vooral, andere bevorderingsmogelijkheden (wel dienstchef = toegang tot de graad van directeur; geen dienstchef = geen toegang tot de graad van directeur). Daarbij ging het onderscheid tussen de betrekkingen waaraan de functie van dienstchef was verbonden en deze waarbij dat niet zo was, terug op het onderscheid tussen de vroegere betrekkingen van rang 12 en deze van rang 11, waarvan niet wordt betwist dat het ging om verschillende functies waarbij deze van rang 12 hiërarchisch hoger waren dan deze van rang 11: de graad van inspecteur (rang 12) was een bevorderingsgraad voor de hoofdcontroleurs en voor de ontvangers A (rang 11).

Daaruit blijkt dan ook dat niet elke betrekking van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur die inhoudelijk leidinggevend is als een betrekking van “diensthoofd” in de zin van de voornoemde reglementering kan worden beschouwd en dat de functie van diensthoofd in deze besluiten aldus een juridisch-technische betekenis heeft gekregen.

Het is dan ook in overeenstemming met de reglementering te stellen dat in het systeem van 1997 er twee soorten van eerstaanwezend inspecteurs bestonden: enerzijds, de eerstaanwezend inspecteurs die geen functie van

diensthoofd bezetten, die werden verloond in de weddeschaal 10S2, die na minstens 4 jaar anciënniteit in die graad eventueel in de schaal 10S3 konden worden verloond en die geen toegang hadden tot de graad van directeur, anderzijds, de eerstaanwezend inspecteurs die wel een functie van diensthoofd bezetten, die allen bezoldigd werden in de weddeschaal 10S3 en die wel konden worden bevorderd tot de graad van directeur.

Aldus bestond een essentieel verschil in rechtspositie tussen de twee voormelde categorieën van eerstaanwezend inspecteurs, maar bestond geen dergelijk onderscheid tussen de eerstaanwezend inspecteurs die geen functie van diensthoofd bezetten en die werden verloond in de weddeschaal 10S2 en deze die evenmin een functie van diensthoofd bezetten maar die louter ingevolge hun anciënniteit en niet ingevolge het bezetten van een betrekking van dienstchef werden bezoldigd in de weddeschaal 10S3.

De bestreden bepaling trekt dat onderscheid in het nieuwe stelsel door, maar voorziet het van een meer duidelijke basis door aan de twee regimes een aparte titel te geven. De verzoekende partijen vergissen zich dan ook waar zij stellen dat door de bestreden bepaling een nieuw onderscheid wordt ingevoerd tussen personen die zich onder het vorige regime in dezelfde toestand bevonden. Voorts blijkt niet dat het gemaakte onderscheid, dat teruggaat op een vroeger onderscheid tussen graden en betrekkingen van ongelijke waarde, met name de betrekkingen van de rangen 11 en 12, onredelijk of niet pertinent is.

De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie een beroep op het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende diverse bepalingen tot uitvoering van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel en houdende sommige wijzigingen met betrekking tot de loopbaan in de niveaus B, C en D bij de Federale Overheidsdienst Financiën en bij de Pensioendienst van de Overheidssector en op het koninklijk besluit van dezelfde datum, houdende wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 2005 houdende de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bezoldigingsregeling van het personeel van de Federale Overheidsdienst Financiën en het ministerie van Financiën.

Voornoemd koninklijk besluit maakt niet het voorwerp uit van huidig annulatieberoep.

Bovendien belet niets de verzoekende partijen om de bepalingen van voornoemde koninklijke besluiten in te roepen ten overstaan van het bestuur, wanneer dat hun huidig statuut eventueel gunstig zou kunnen beïnvloeden.

9. De verzoekende partijen voeren voorts ten onrechte aan dat hun gerechtvaardigde verwachtingen zijn geschonden. Rechtmatige verwachtingen zijn verwachtingen die de burger in redelijkheid kan puren uit het overheidsoptreden. Indien een normaal voorzichtig en oplettend burger had moeten weten dat de gewekte verwachting eventueel niet zou worden gehonoreerd, kan hij zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen.

Het is te dezen juist dat onder meer in de brieven van 22 december 2004 en 20 oktober 2005, die aan alle medewerkers van niveau 1 zijn toegezonden, werd gesteld dat de eerste fase van de hervorming naar niveau A niets anders zou zijn dan een geldelijke integratie waarbij de betrokkenen op basis van de weddeschaal verbonden aan de graad waarvan zij op 30 november 2004 of later titularis zijn, doorglijden naar een nieuwe weddeschaal in niveau A.

Evenwel is het evenzeer zo dat de verwerende partij in een e-mail van 6 juli 2005, waarvan de verzoekende partijen uitdrukkelijk in hun memorie van wederantwoord bevestigen dat zij hem hebben ontvangen, de voorstellen voor de nieuwe inschaling heeft meegedeeld, alsook een conversietabel die de gemene en bijzondere graden omvat en waaruit duidelijk blijkt dat de eerstaanwezend inspecteur met de weddeschaal 10S3 die een niet-gelokaliseerde betrekking bezet, zijnde een betrekking waaraan de functie van dienstchef niet is verbonden, ingeschaald wordt in de schaal A22 en dat de eerstaanwezend inspecteur met de weddeschaal 10S3 die een gelokaliseerde betrekking bezet, zijnde een betrekking waaraan de functie van dienstchef wel is verbonden, ingeschaald wordt in de schaal A23.

In die omstandigheden konden de verzoekende partijen geen rechtmatige verwachting koesteren dat zij, als eerstaanwezend inspecteur met de weddeschaal 10S3 die een niet-gelokaliseerde betrekking bezet, toch zouden worden ingeschaald in de schaal A23. Er was immers geen eenduidige gedragslijn van de overheid in die zin.

10. Verder voeren de verzoekende partijen nog aan dat door de bestreden bepalingen een nieuwe graad wordt ingevoerd, zonder dat wordt bepaald

welke de voorwaarden zijn om die graad te begeven, wat een schending zou zijn van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 1964 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel.

Voornoemd artikel 2 luidt als volgt:

> "Ieder besluit dat een nieuwe graad instelt, deelt hem in onder opgaaf van zijn niveau en rang, en bepaalt, indien daartoe grond bestaat, de bijkomende voorwaarden voor benoeming in die graad.
>
> Geen benoeming kan worden gedaan alvorens de voorwaarden voor benoeming in de te begeven graad zijn vastgesteld, hetzij gewoon door de indeling van de graad, hetzij door de indeling van de graad en het vaststellen van bijkomende voorwaarden."

De bestreden bepalingen zijn reglementaire bepalingen, uitgevaardigd in een koninklijk besluit. Ook de norm waarvan de schending wordt aangevoerd, is een reglementaire bepaling vervat in een koninklijk besluit. Bijgevolg hebben de bestreden bepalingen dezelfde rechtskracht als de norm waarvan de schending wordt aangevoerd, zodat een eventuele onbestaanbaarheid tussen beide regelingen hoe dan ook geen gevolgen heeft voor de wettigheid van de bestreden bepalingen als zodanig.

Overigens bepaalt het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende diverse bepalingen tot uitvoering van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel en houdende sommige wijzigingen met betrekking tot de loopbaan in de niveaus B, C en D bij de Federale Overheidsdienst Financiën en bij de Pensioendienst voor de Overheids-sector (hierna: het koninklijk besluit van 27 april 2007), welke de voorwaarden zijn voor toegang tot die graad. Deze bepaling heeft, zoals de bestreden bepalingen, uitwerking met ingang van 1 december 2004, zodat de regel van voornoemd artikel 2 is gerespecteerd.

11. Het koninklijk besluit van 27 april 2007, houdende wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 2005 vaardigt een andere regeling uit dan deze waarop de bestreden bepalingen steunen van het thans bestreden besluit. Er is blijkbaar niet langer sprake van een affectatie op een gelokaliseerde betrekking van dienstchef als voorwaarde om dienstchef te zijn. Deze nieuwe regeling wordt met terugwerkende kracht ingevoerd tot 1 december 2004. Het staat evenwel vast dat

voornoemd besluit dateert van na het thans bestreden besluit, waarvan het artikel 5, §§ 1 en 2, wordt aangevochten.

De verzoekende partijen verduidelijken niet hoe deze latere wijziging van de reglementering aantoont dat het standpunt dat er in de vorige reglementering een juridisch onderscheid bestond tussen de eerstaanwezend inspecteurs en de eerstaanwezend inspecteurs-dienstchef onjuist is. Immers, de regeling die dan uiteindelijk tot 1 december 2004 terugwerkt voorziet binnen de klasse A2 twee van elkaar onderscheiden titels, namelijk eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur en eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef, waarbij de laatstgenoemde duidelijk een bevorderingsgraad is ten opzichte van de eerste. Dit is dan de situatie die geldt vanaf 1 december 2004. Welnu, er bestond reeds een onderscheid tussen de eerstaanwezend inspecteurs en de eerstaanwezend inspecteurs-dienstchef sinds 1997. Bijgevolg kan niet worden ingezien dat de latere wijziging door het koninklijk besluit van 27 april 2007, in aanmerking zou komen om de wettigheid te beoordelen van het thans bestreden besluit. Onder het regime van het koninklijk besluit van 27 april 2007 bestaat het onderscheid tussen de twee functies nog, nu duidelijk in onderscheiden functiebenamingen. De bestreden bepaling die ook ingaat vanaf 1 december 2004 is daarmee consistent.

12. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het recht van verdediging, van de hoorplicht, van het verbod van terugwerkende kracht, van het vermoeden van onschuld, van artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (hierna: het APKB) en van de artikelen 77 tot 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, inzonderheid de bepalingen die voorzien in specifieke waarborgen, zoals het

bezwaar tegen een voorlopig voorstel, het beroep tegen een definitief voorstel en de behandeling ervan door een raad van beroep.

Zij betogen dat de bestreden regeling overeenkomt met de toekenning van een graad, nu titel genoemd, van dezelfde rang, waaraan evenwel een lagere weddeschaal is verbonden, wat door artikel 77, § 4bis, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 als een tuchtstraf wordt betiteld. Nochtans, zo stellen zij, kan hen geenszins ten grieve worden geduid hun plicht niet te zijn nagekomen, wat door artikel 14, § 1, van het APKB als een primordiale vereiste wordt gesteld voor het toepassen van tuchtstraffen. Bovendien stellen zij vast dat de verwerende partij de voorgeschreven procedure voor het opleggen van een tuchtstraf niet heeft gevolgd.

14. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partijen een reglementaire bepaling aanvechten die de loopbaan van de ambtenaren organiseert en die uitwerking heeft voor alle ambtenaren binnen de Federale Overheidsdienst Financiën die zich in dezelfde situatie bevinden. Zij meent dat het aan hen is om aan te tonen dat, ondanks de schijn van het tegendeel, een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt van de bestreden maatregel.

Er is volgens haar trouwens geen sprake van een leedtoevoegende maatregel: de wedde van de verzoekende partijen is niet verminderd en hiërarchisch blijven zij onder de nieuwe regeling dezelfde positie innemen als voordien met dezelfde promotiemogelijkheden en dezelfde taken. Bovendien maken de verzoekende partijen niet duidelijk welk gedrag de overheid dan wel wenste te sanctioneren.

15. De verzoekende partijen repliceren dat het juist is dat zij dezelfde taken blijven uitoefenen als voorheen, maar merken op dat dit ook zo is voor de andere ambtenaren met de weddeschaal 10S3 die nu worden ingeschaald in de schaal A23. Zij betwisten dat zij dezelfde promotiemogelijkheden behouden, vermits zij nu slechts na zes jaar en mits het volgen van een opleiding de schaal A23 kunnen verkrijgen. Voorts wijzen zij er op dat ingevolge artikel 96 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 de “dienstchefs” onder meer het voordeel hebben dat zij rechtstreeks kunnen worden bevorderd tot de graad van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur.

Bovendien vinden zij dat het niet aan hen is om duidelijk te maken welk gedrag de overheid dan wel wenste te sanctioneren, maar wel aan de verwerende partij om op afdoende wijze te motiveren waarom zij lager ingeschaald worden dan hun vroegere collega's.

Beoordeling

16. De bestreden maatregel is een reglementaire bepaling die als dusdanig van toepassing is op een onbeperkt aantal gevallen.

Indien de verzoekende partijen beweren dat een dergelijke maatregel in werkelijkheid een tegen hen gerichte tuchtmaatregel is en zij bijgevolg de overheid verborgen bedoelingen toedichten, dan is het aan hen om die bewering aanvaardbaar te maken.

Te dezen is geen enkel element voorhanden dat toelaat te besluiten dat aan de bestreden bepaling een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt.

17. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2.100 euro, elk voor een twaalfde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 mei 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Vera Wauters **André Vandendriessche**