

REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 519.38.61

RUE DE LA RÉGENCE 39
1000 BRUXELLES
TÉL. 519.38.61

CD/SM

Vertaling van stuk
B 90/6/5

Conclusie van de heer Camille Wampach, advocaat-generaal, in de zaak B 90/6 - beroep van de heer Fernand Pollefeys, vertaler-directeur, ambtenaar bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, dat op 4 december 1990 voor het Benelux-Gerechtshof, Kamer "Ambtenarenrechtspraak", tegen beschikkingen van de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken is ingesteld

Ten aanzien van de procedure

Bij verzoekschrift van 5 december 1989, dat aan de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie was gericht, heeft de heer Pollefeys, vertaler-directeur, ambtenaar bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, intern beroep ingesteld tegen een beschikking van de Ministeriële Werkgroep d.d. 16 oktober 1989, M/adm (89) 3, waarbij, door een daaraan gehecht reglement, het aan de Beschikking van de Ministeriële Werkgroep van 28 mei 1982, M/adm (82) 6, gehechte reglement inzake de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten werd vervangen, alsmede tegen een beschikking van dezelfde Ministeriële Werkgroep d.d. 16 oktober 1989, M/adm (89) 7, waarbij het aan evengenoemde beschikking M/adm (89) 3 gehechte reglement inzake de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten van toepassing werd verklaard op ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, die in het kader van het uit het Akkoord van Schengen voortvloeiende overleg reizen, de forfaitaire dagvergoeding voor vergaderingen welke in Frankrijk of de Bondsrepubliek Duitsland plaatsvinden op 2.200 BF werd vastgesteld en de met toepassing van artikel 1 terugbetaalde hotelkosten op basis van de werkelijk gemaakte onkosten tot een maximumbedrag van 2.800 BF werden beperkt.

De Raadgevende Commissie, ambtenarenrechtspraak, waarbij het interne beroep van de heer Pollefeys aanhangig was gemaakt, heeft op 10 juli 1990 het advies uitgebracht, waarin is voorzien in artikel 8, lid 1, van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969.

Op 3 oktober 1990 heeft de Secretaris-Generaal een brief aan de heer Pollefeys gericht, waarin hij hem met name het volgende mededeelde :

"Bij deze deel ik U mede, dat ik mij bij het advies van de Raadgevende Commissie aansluit. Daaruit volgt dat de door U aangevochten reglementen inzake reis- en verblijfkosten gehandhaafd blijven. Voorts stel ik U ervan in kennis, dat ik - gehoor gevend aan de overwegingen van de Raadgevende Commissie - een voorstel heb ingediend bij de administratieve instanties van de Unie ten einde de voorwaarde(n) tot bekomen van vergoedingen bij verplaatsingen over korte afstanden te preciseren in het aan beschikking M/adm (89) 3 gehechte reglement.

Aangaande het beroep tegen nota SG/COM (89) 127 welke de Commissie wegens overschrijding van bevoegdheid nietig acht, heb ik besloten de derde alinea formeel op te heffen. De eerste twee alinea's hebben opgehouden gevolg te hebben".

Bij verzoekschrift van 4 december 1990 heeft de heer Pollefeys voor het Benelux-Gerechtshof, Kamer "Ambtenarenrechtspraak", beroep ingesteld tegen de reeds vermelde beschikkingen M/adm (89) 3 en M/adm (89) 7 van de Ministeriële Werkgroep van 16 oktober 1989 en tegen het besluit van de Secretaris-Generaal d.d. 3 oktober 1990, waarbij zijn op 5 december 1989 ingestelde interne beroep werd afgewezen.

De heer Pollefeys vordert de vernietiging van die drie beslissingen en verzoekt het Hof om zelf de forfaitaire dagvergoeding vast te stellen conform artikel 28 van het Protocol inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie, dan wel het bevoegde gezag te veroordelen tot vaststelling van de forfaitaire dagvergoeding als bedoeld onder punt 2 a) in het aan beschikking M/adm (89) 3 gehechte reglement overeenkomstig de hierin bepaalde aanpassingsprocedure, meer bepaald de vaststelling met ingang van 1 april 1988 van de forfaitaire dagvergoeding op 2.560 BF, zijnde het voor verplaatsingen naar Nederland geldende bedrag op grond van het Belgisch Ministerieel Besluit d.d. 24 maart 1988.

Voorts vordert verzoeker de veroordeling van het gezag, verweerder, tot uitbetaling aan hem van de sedert 1 april 1988 achterstallige dagvergoedingen voor zijn verplaatsingen naar een partnerland i.v.m. een Benelux-vergadering, welke bedragen vanaf de data van de vergadering tot op de dag van uitbetaling, als compensatie voor de door verzoeker geleden schade, met de in België geldende wettelijke intresten dienen te worden vermeerderd.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

Het beroep van de heer Pollefeys is ingesteld binnen de termijn van 2 maanden, welke is bepaald in artikel 17 van het Protocol inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie, zonder dat behoeft te worden onderzocht of die termijn is beginnen te lopen vanaf de datum waarop de op het interne beroep van verzoeker genomen beslissing aan hem bekend is geworden (8 oktober 1990) dan wel een afwijzende beschikking, overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk III, geacht wordt te zijn genomen (12 oktober 1990), nu de termijn van 2 maanden in beide gevallen in acht is genomen. Volledigheidshalve moge ik er echter op

wijzen, dat ik de brief van de Secretaris-Generaal d.d. 3 oktober 1990 niet beschouw als een beslissing in de zin van artikel 9, lid 2, van het Protocol, m.a.w. als een beslissing die de procedure van het interne beroep afsluit en die de start betekent van de termijn van 2 maanden om het beroep voor de Kamer van het Hof in te stellen. Uit de artikelen 7 t/m 9 van het Protocol volgt namelijk dat het interne beroep, dat als doel heeft een gezag dat een beslissing heeft genomen te verzoeken om deze te herzien, de aanvang vormt van heel een procedure, waarbij onder meer is bepaald dat het gezag dat de aangevallen beslissing heeft genomen of geacht wordt te hebben genomen, na voorafgaand advies van de Raadgevende Commissie een met redenen omklede beslissing neemt. Nu de Ministeriële Werkgroep in casu de door het interne beroep aangevallen beslissing heeft genomen, kwam het enkel aan dat gezag toe op het interne beroep te beslissen en was de Secretaris-Generaal niet bevoegd om in de plaats te treden van de Ministeriële Werkgroep om een beslissing op het interne beroep te nemen. Anders zou het daarmee echter gelegen zijn indien kon worden aangenomen, dat de Secretaris-Generaal namens de Ministeriële Werkgroep een beslissing die door deze laatste was genomen, ter kennis van de verzoeker had gebracht, hetgeen echter niet uit het aan het Hof voorgelegde dossier blijkt.

Het beroep van de heer Pollefeys is derhalve ontvankelijk voor zover het op de beschikkingen M/adm (89) 3 en M/adm (89) 7 van de Ministeriële Werkgroep betrekking heeft.

De Secretaris-Generaal is daarentegen wel bevoegd om zijn eigen nota's op te heffen en te wijzigen. Het beroep is mitsdien niet ontvankelijk omdat daaraan het belang is komen te ontvallen, voor zover het op nota SG/COM (89) 127 betrekking heeft, nu de Secretaris-Generaal de derde alinea formeel heeft opgeheven en de twee overige alinea's hebben opgehouden gevolg te hebben.

Ten aanzien van de gegrondheid van het beroep

I. Over het eerste middel dat steunt op de schending van het geschreven recht en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur evenals op overschrijding van macht, meer bepaald op de schending van

a) artikel 35, lid 3, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, artikel 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers, M (60) 4 ;

b) het reglement inzake de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten gehecht in bijlage aan de beschikking M/adm (82) 6 d.d. 28 mei 1982 van de Ministeriële Werkgroep, de hierin vervatte aanpassingsprocedure en bijgevolg de op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorschriften, alsmede het algemene rechtsbeginsel "patere legem quam ipse fecisti" ;

c) het gelijkheidsbeginsel.

ad a) Luidens artikel 35, lid 3, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie "(worden) het personeelsstatuut, de personeelsformatie, de schalen van de salarissen, pensioenen en toelagen, alsmede de andere arbeidsvoorwaarden (..) vastgesteld door het Comité van Ministers op voorstel van de Secretaris-Generaal en na advies van de Raad van de Economische Unie in beperkte samenstelling".

Op grond van artikel 21 van datzelfde Verdrag mag het Comité van Ministers Werkgroepen instellen, waaraan het bepaalde bevoegdheden kan overdragen. Krachtens artikel 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers zijn de in voornoemd artikel 35-3 van het Verdrag bedoelde reglementaire bevoegdheden aan de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken overgedragen.

Op grond van die delegatie is de Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken onder meer bevoegd om de personeelsformatie en de schalen van de salarissen, pensioenen en toelagen van de personeelsleden te reglementeren. Die reglementaire bevoegdheid wordt op geen enkele wijze beperkt, noch door artikel 35-3 van het Verdrag noch door de delegatie van het Comité van Ministers en behelst dus het recht om nieuwe reglementen vast te stellen en de oude reglementen - formeel dan wel impliciet - op te heffen en te wijzigen. De Ministeriële Werkgroep is zonder enige twijfel bevoegd de schalen van de vergoedingen op te stellen en de procedure betreffende de aanpassing van de tarieven van de reis- en verblijfkosten vast te stellen, zoals zij ook bevoegd is de bestaande tarieven te wijzigen en een andere procedure betreffende de aanpassing van de tarieven op te stellen, zonder dat daarom het grondbeginsel "patere legem quam ipse fecisti " wordt uitgehold.

Het is waar dat luidens het aan beschikking M/adm (82) 6 gehechte reglement inzake de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten "de bedragen voor reis- en verblijfkosten waarvan hierboven sprake (..) door de Raad van de Economische Unie in beperkte samenstelling aangepast (kunnen) worden aan de overeenkomstige wijzigingen van de vergoedingen die door de Belgische overheid voor haar ambtenaren worden toegekend en met ingang van dezelfde datum als de Belgische regeling".

Wij weten - en daarover is iedereen het eens - dat de aan de Raad van de Economische Unie verleende delegatie strijdig is met de artikelen 35-3 en 21 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie en met artikel 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers, daar deze wettelijke grondslag mist. Daaruit volgt dat de Raad van de Unie op geen enkel ogenblik bevoegd was de bedragen van de reis- en verblijfkosten aan te passen aan de overeenkomstige vergoedingen die door de Belgische overheid aan haar ambtenaren worden toegekend, in dier voege dat de personeelsleden van het Secretariaat-Generaal niet het geringste rechtsgevolg aan die tekst vermogen te ontleenen.

Het is ten slotte de Ministeriële Werkgroep die gebruik heeft gemaakt van haar recht tot reglementering, dat tevens het recht inhoudt om een reglement op te heffen en te wijzigen, en beschikking M/adm (82) 6 impliciet heeft opgeheven om deze door haar nieuwe beschikking M/adm (89) 3 van 16 oktober 1989 te vervangen, waarbij een nieuw reglement inzake de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten is opgesteld en tevens in een nieuwe procedure betreffende de aanpassing van de tarieven van reis- en verblijfkosten is voorzien. Door aldus te werk te gaan, is de Ministeriële Werkgroep strikt binnen het kader van de in het Verdrag omschreven reglementaire bevoegdheid gebleven.

ad b) De beschikking van de Ministeriële Werkgroep is weliswaar in beginsel op 1 januari 1989 in werking getreden (ik zal nog op de terugwerkende kracht van de beschikking terugkomen), doch dit geldt niet voor de nieuwe aanpassingsprocedure die is bedoeld om enkel voor de toekomst gevolg te hebben. Uit de desbetreffende tekst die als volgt luidt : "De in deze regeling vervatte bedragen zullen jaarlijks bij de vaststelling van de begroting aan een onderzoek worden onderworpen, en zullen eventueel worden gewijzigd refererend naar de aanpassingen die zich in de drie landen voordeden", blijkt duidelijk dat de aanpassingsprocedure is bedoeld om de toekomstige tariefwijzigingen te regelen en niet het tarief dat door de beschikking zelf is ingevoerd. Kortom, bij beschikking M/adm (89) 3 van 6 oktober 1989 worden de daarin vastgestelde tarieven per 1 januari 1989 van toepassing verklaard ; de aanpassingsprocedure heeft daarentegen uitsluitend betrekking op de herziening van die tarieven in de toekomst.

Bijgevolg kon de kwestieuze beschikking haar eigen aanpassingsregels niet schenden en heeft deze evenmin afbreuk gedaan aan het beginsel "patere legem quam ipse fecisti".

ad c) Bij Beschikking M/adm (89) 7 van de Ministeriële Werkgroep d.d. 16 oktober 1989 betreffende het reglement inzake reis- en verblijfkosten van toepassing op ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal, die in het kader van het uit het Akkoord van Schengen voortvloeiende

overleg reizen, wordt reglement M/adm (89) 3 van dezelfde dag, dat de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten van de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal in het algemeen regelt, van toepassing op eerstgenoemde ambtenaren en beambten verklaard, zodat er stellig geen sprake is van ongelijkheid tussen die ambtenaren en beambten in het kader van hun gebruikelijke werkzaamheden op het Benelux-gebied. Daarentegen wordt in dat reglement met inachtneming van bepaalde feitelijke overwegingen (afstand, levensstandaard, ontheemding) tevens de forfaitaire dagvergoeding voor vergaderingen buiten het Benelux-gebied, in casu in Frankrijk en Duitsland, vastgesteld. Die forfaitaire vaststelling is beslist evenmin in strijd met het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal, nu deze op gelijke wijze van toepassing is op alle ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal, die over de nodige bekwaamheid beschikken om aan de in het kader van het Akkoord van Schengen vereiste werkzaamheden deel te nemen. Ik ben immers van cordeel dat niets eraan in de weg staat, dat met inachtneming van een bijzondere feitelijke situatie in het reglement eveneens specifieke tarieven voor reis- en verblijfkosten zouden zijn vastgesteld, waarin met die situatie rekening is gehouden.

Uit het vorenstaande volgt dat het eerste middel in geen der onderdelen gegrond is.

II. Over het tweede middel dat steunt op de schending van het geschreven recht en van de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur, evenals op overschrijding van macht, meer bepaald op de schending van de artikelen 35-3 van het Unieverdrag, 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers, en van het beginsel van niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen.

Ik ben het met de heer Pollefeys erover eens, dat de administratieve overheid de aan een reglement ontleende aanspraken teniet kan doen of de voorwaarden en de wijze van uitoefening ervan kan wijzigen ; ik heb overigens aldus geconcludeerd in verband met het eerste onderdeel van

het eerste middel. Tevens ga ik ervan uit dat die wijzigingen op zich in beginsel niet retroactief van aard zouden mogen zijn. Ik wil hier echter onmiddellijk aan toevoegen, dat de terugwerkende kracht bij uitzondering ten enenmale verantwoord kan zijn, wanneer die retroactiviteit - zoals in het onderhavige geval - in het belang van de ambtenaren is gedecreteerd.

In casu is in beschikking M/adm (89) 3 van de Ministeriële Werkgroep d.d. 16 oktober 1989 in de terugwerkende kracht per 1 januari 1989 voorzien om de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal niet de geldelijke voordelen te onthouden, die hun werden toegekend bij beschikking van de Raad van de Economische Unie in beperkte samenstelling d.d. 28 november 1988, welke nietig is daar deze wettelijke grondslag mist, en om hen eveneens vanaf 1 januari 1989 in aanmerking te laten komen voor de voordeliger regeling die in beschikking M/adm (89) 3 zelf is vervat.

Ik meen namelijk dat dat reglement over het geheel genomen voordeliger uitvalt voor de ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal, omdat daarin de dagvergoeding met terugwerkende kracht van 1.550 tot 1.750 frank wordt verhoogd en voor verplaatsingen over korte afstanden in geval van overnachting wordt voorzien in een forfaitaire verblijfsvergoeding voor de dag voorafgaande aan het logies ten bedrage van de helft van de forfaitaire dagvergoeding. In de vroegere reglementen was een gelijkaardige bepaling niet opgenomen. Voorts staat het geenszins vast dat de bepaling op grond waarvan voor de korte afstanden alleen een hotelvergoeding zal kunnen worden uitbetaald voor de nacht voor de vergadering, in geval dat het niet mogelijk is diezelfde dag op een redelijk uur met de normale beschikbare vervoermiddelen 's morgens te vertrekken, nadeliger zou uitvallen dan de vroegere bepaling luidens welke een hotelvergoeding alleen kon worden uitbetaald voor de nacht vóór de vergadering, die niet later dan 10.30 u. begon, en zulks des te minder omdat de Secretaris-Generaal bij brief van 3 oktober 1990 heeft toegezegd, dat hij een voorstel bij de administratieve instanties zal indienen teneinde de voorwaarde(n) tot bekomen van vergoedingen bij verplaatsingen over korte afstanden te preciseren, en niet wordt betwist dat het reglement tot 20 november 1989 op zodanige wijze werd toegepast, dat de onder gelding van het opgeheven reglement regelmatig gedeclareerde hotelkosten in het belang van de beambten ambtshalve werden geacht aan de voorwaarde van redelijk uur te voldoen.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat het tweede middel niet gegrond is.

III. Over het derde middel dat steunt op de schending van het geschreven recht, evenals op afwending van macht, meer bepaald de schending van de artikelen 16, 35 § 3, en 37 van het Unieverdrag, 19 van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37 § 2 van het Unieverdrag, 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers, alsmede de schending van het financieel reglement dat conform artikel 1 van hogergenoemde Overeenkomst is opgesteld.

Ik ben in eerste instantie van oordeel dat dit middel wegens het ontbreken van een belang niet ontvankelijk is. Immers, gesteld dat de tegen beschikking M/adm (89) 7 geopperde bezwaren gegrond zijn, zie ik niet goed in op welke wijze die beschikking de belangen van de heer Pollefeys zou kunnen schaden. Nu vooronderstelt de ontvankelijkheid van een rechtsvordering noodzakelijkerwijs een belang van degene die deze instelt.

"Geen rechtsvordering zonder belang". Een louter theoretisch belang rechtvaardigt geen rechtsvordering nu het Verdrag aan geen ambtenaar of beambte van het Secretariaat-Generaal het recht heeft toegekend "in het belang van de wet" op te treden.

Subsidiair meen ik dat het middel niet gegrond is.

De Ministeriële Werkgroep voor Administratieve Zaken was als gedelegeerde van het Comité van Ministers overeenkomstig artikel 21 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie en artikel 18 van het Reglement van orde van het Comité van Ministers bevoegd om de in

artikel 35, lid 3, van voornoemd Verdrag bepaalde reglementaire bevoegdheden uit te oefenen ; zij kon dus onder meer de schalen van de toelagen en de andere arbeidsvoorwaarden vaststellen.

De Ministeriële Werkgroep kan bij de vaststelling van de schalen van de vergoedingen zonder enige twijfel rekening houden met bijzondere omstandigheden waarin de ambtenaren hun functie dienen te vervullen. De medewerkers van het Secretariaat-Generaal blijven ambtenaren en beambten van het Secretariaat-Generaal, onverschillig of zij de taken vervullen, waarvan zij zich normaliter binnen de Economische Unie dienen te kwijten dan wel of zij - zoals in casu - in het buitenland werkzaam zijn in het kader van andere taken die de Secretaris-Generaal overeenkomstig het tweede lid van artikel 36 van het Verdrag zijn opgedragen. In beide gevallen blijven zij ressorteren onder de reglementaire bevoegdheid die is bepaald in artikel 35, lid 3, van het Verdrag, waarin overigens geen enkele geografische beperking is ingebouwd. Het spreekt vanzelf dat het opdragen van andere taken aan de Secretaris-Generaal niet noodzakelijkerwijze in een formele beschikking van het Comité van Ministers hoeft te zijn neergelegd ; het kan tevens voortvloeien uit het door de Benelux-partnerlanden gewenste en gevoerde beleid. Welnu, het lijdt geen twijfel dat de Akkoorden van Schengen in het kader van dat beleid passen.

C O N C L U S I E

Het beroep van de heer Pollefeys is ontvankelijk doch niet gegrond.

Luxemburg, 24 juni 1991

Camille WAMPACH
Advocaat-Generaal