Conclusies van de Advocaat-Generaal Joseph Gand van 19 mei 1965[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De heer Claude Brus, voormalig ambtenaar van de Nationale Maatschappij van de Franse Spoorwegen, werd eind 1958 door de Commissie van de E.E.G. in de rang B/8, salaristrap 4, in dienst genomen en tewerkgesteld bij de afdeling „salarissen en dienstreizen" van de directie „personeel". Hij werd opnieuw ingedeeld onderscheidenlijk met ingang van 1 december 1959 in de rang B/7, salaristrap 3, en met ingang van 1 maart 1960 in de rang B/6, salaristrap 2. Sinds de inwerkingtreding van het Statuut werd hij, bij besluit van 12 november 1962, met ingang van 1 januari 1962 in vaste dienst aangesteld in de rang B/1, salaristrap 3, onder behoud van zijn vroegere functie van hoofd van de sectie „salarissen" van de afdeling „salarissen en dienstreizen".

Naar aanleiding van het besluit van de Commissie dat de werkzaamheden en bevoegdheden die aan ieder ambt zijn verbonden, omschrijft, heeft hij op 4 september 1963 het verzoek gedaan tot herindeling, per 1 januari 1962, in de loopbaan van hoofdadministrateur, rang A/5; hem werd op 18 september 1963 geantwoord, dat zijn verzoek aan een diepgaand onderzoek werd onderworpen. Hij herhaalde op 21 mei 1964 zijn verzoek, met de vraag of het „uitblijven van een antwoord" in zijn geval als een afwijzing zonder meer van zijn verzoek moest worden beschouwd. Hoewel een schrijven van 15 juli 1964 hem de hoop gaf op een spoedig besluit in zijn geval, heeft hij, op 28 oktober, het beroep 48-64 ingesteld, strekkende tot vernietiging van het stilzwijgend besluit van de Commissie in zover dit weigerde, hem met ingang van 1-1-1962 in te delen in de rang A/5, tot vernietiging voor zover nodig van het vroegere besluit waarbij hij in vaste dienst in de rang B/1 werd aangesteld, alsmede tot veroordeling van de Commissie tot betaling van het achterstallig salaris en de daarmede in verband staande moratoire interessen.

Nadat de Commissie op 30 november 1964 zijn klacht uitdrukkelijk had afgewezen, heeft Brus vervolgens op 7 januari 1965, onder no. 1/65, een nieuw beroep tegen dit besluit bij U ingesteld, waarin grotendeels zijn vroegere conclusies zijn overgenomen.

A — Ontvankelijkheid

De administratieve klacht werd op 4 september 1963 ingediend; het beroep 48-64 — gericht tegen het uit de houding van de Commissie voortvloeiende stilzwijgend besluit — werd eerst op 29 oktober 1964 ingeschreven. Verweerster stelt dan ook, dat het beroep te laat ingesteld is, ondanks de twee tot de betrokkene gerichte „wachtbrieven".

1 — Vertaald uit het Frans.

Deze stelling lijkt juist, indien men zich richt naar artikel 91, lid 2, van het Statuut, luidende aldus : „Indien de bevoegde autoriteit van de instelling twee maanden na de dag van indiening van een verzoek of klacht van een persoon waarop dit Statuut van toepassing is, geen besluit heeft genomen, moet dit worden beschouwd als een besluit tot afwijzing; het beroep hiertegen moet binnen twee maanden na dit tijdstip worden ingesteld". Met andere woorden is het stilzwijgend besluit verkregen en begint de termijn om daartegen bij U een beroep in te stellen te lopen nadat, twee maanden na de klacht, deze geen aanleiding tot een uitdrukkelijk besluit van de zijde van de Commissie heeft gegeven. In het onderhavige geval hebben twee „wachtbrieven", verzonden de een minder dan twee maanden en de ander meer dan twee maanden na de klacht, de betrokkene doen weten, dat zijn verzoek in studie was genomen. Maar zij hielden geen besluit in en zijn dus zonder invloed gebleven ten aanzien van de in het geding zijnde beroepstermijn. Zij konden noch de in artikel 91, lid 2, 1e alinea, bedoelde termijn van drie maanden doen ingaan, om het uitdrukkelijke besluit te bestrijden, noch het tot stand komen van een stilzwijgend besluit, voortvloeiend uit het niet-nemen van een besluit verhinderen.

De Commissie betwist daarentegen niet de ontvankelijkheid van het beroep 1-65, althans in zover dit gericht is tegen het besluit van 30 november daaraanvoorafgaand, dat de klacht van Brus uitdrukkelijk afwijst. Het werd binnen de drie maanden, volgend op dit besluit, ingesteld, en de klacht zelf werd binnen de termijn van het gerechtelijk beroep ingediend, na de omschrijving van de werkzaamheden en bevoegdheden van ieder ambt, die volgens Uw jurisprudentie een wezenlijk nieuw feit vormt dat een nieuw onderzoek naar de indeling van de geïntegreerde personeelsleden mogelijk maakt. Wij zijn anderzijds van oordeel, zoals de vertegenwoordiger van de Commissie er tijdens de mondelinge behandeling met nadruk op heeft gewezen, dat er geen aanleiding is, in te gaan op het systeem van bepaalde nationale rechtsstelsels, dat — door in het uitdrukkelijk besluit een bevestiging zonder meer te zien van het vroegere stilzwijgende besluit — tot het oordeel komt, dat het tot stand komen daarvan niet een nieuwe beroepstermijn doet ontstaan. Indien Brus dus niet meer ontvankelijk is, het besluit van 12 november 1962 dat hem in vaste dienst in de rang B/1 heeft aangesteld, te betwisten, dient de gegrondheid van zijn beroep in beschouwing te worden genomen in zover dit zich richt tegen de afwijzing van zijn verzoek tot herindeling.

B — Gegrondheid

Verzoeker werd ingedeeld in de rang B/1, overeenkomend met het ambt van hoofdassistent, dat wil zeggen aan de top van de categorie B, die volgens artikel 5, lid 1, van het Statuut, de functies „met een uitvoerend en leidinggevend karakter" omvat. Hij stelt, dat hij — in aanmerking genomen de door hem reeds vóór de inwerkingtreding van het

Statuut verrichte werkzaamheden — in categorie A zou moeten worden ingedeeld, en wel in de loopbaan A/4 — A/5, namelijk die van hoofdadministrateur.

Het is U bekend, dat volgens genoemd artikel de loopbanen van deze categorie overeenkomen met „hogere leidinggevende en scheppende functies en functies met een studiekarakter, voor welke functies kennis op universitair niveau of een gelijkwaardige beroepservaring vereist is". Het is U eveneens bekend, dat krachtens de door de Commissie op 29 juli 1963 vastgestelde omschrijving der functies, als hoofdadministrateur dient te worden ingedeeld, hetzij de „daarvoor gekwalificeerde ambtenaar belast met scheppende taken, met taken met een studiekarakter of met toezicht op een arbeidssector", hetzij het „hoofd van een arbeidssector van een afdeling", hetzij het „hoofd van een gespecialiseerde tak van dienst".

Brus betoogt, dat hij als hoofd van de sectie salarissen van de afdeling „salarissen en dienstreizen", zich kan beroepen op een van deze hoedanigheden.

I — De sectie aan het hoofd waarvan hij staat, heeft in hoofdzaak tot taak, de bezoldiging (basissalarissen en de verschillende vergoedingen of toelagen) van de ambtenaren en andere personeelsleden vast te stellen; daarbij gaat zij uit van de gegevens die door de directie „personeel" worden verstrekt en op de grondslag van het salarisrooster, zonder dat zij zich mag inlaten met de twistpunten waartoe de ambtelijke of gezinsstatus van de personeelsleden eventueel aanleiding kan geven. De Commissie leidt er uit af, dat het sectiehoofd werkzaamheden met een uitvoerend karakter uitoefent. Wij kunnen zonder meer buiten beschouwing laten de door Brus op dit punt gemaakte tegenwerping dat deze opvatting tot uitsluiting van iedere scheppende functie zou leiden, aangezien immers alle personeelsleden van de E.E.G., op welk niveau ook, geen andere taak hebben, dan het Verdrag van Rome uit te voeren. Dit is een zuivere drogrede die niet voor discussie in aanmerking komt.

Verzoeker staat sterker wanneer hij wil aantonen, dat hij in feite van meet af aan scheppende taken en taken met een studiekarakter heeft verricht, die de gewone dagelijkse uitvoering verre te boven gaan. U zult in het dossier bepaalde door hem overgelegde stukken aantreffen die een uiteenzetting geven van de werkzaamheden welke hij heeft verricht om de voorschriften van de bezoldiging ten uitvoer te leggen en de toepassing ervan mogelijk te maken. Drie van deze stukken zijn bij pleidooi uitvoerig van commentaar voorzien, en deze zullen wij in het kort bespreken. Het betreft in de eerste plaats een door hem in oktober 1958 opgestelde ontwerp-organisatie van de dienst der salarissen door middel van de machinaal-boekhoudkundige methode, welk ontwerp het toen van kracht zijnde stelsel beschrijft, een opsomming geeft van de daaraan klevende bezwaren, en concrete oplossingen voorstelt. Dit werkstuk is belangwekkend, maar er blijkt uit, dat in tegenstelling tot wat Brus stelt, sommige van de voorgestelde oplossingen slechts zijn

ontleend of aangepast aan reeds in andere instellingen toegepaste oplossingen, hetgeen trouwens heel normaal is.

Het betreft voorts een nota van 1959 met betrekking tot de gebruikmaking door het bureau „salarissen" van het mecanografisch systeem, dat de indeling van het personeel uit boekhoudkundig oogpunt vaststelt en de gegevens aangeeft die op de geperforeerde kaarten dienen voor te komen. Het is een juiste maar eenvoudige afleiding van de ondubbelzinnig in het Statuut omschreven voorschriften; wij weigeren daarin scheppende arbeid te zien, net zo min als in de „voorschriften" van 8 mei 1961, waarnaar bij pleidooi is verwezen, die bij voorbeeld aangeven, dat het stamboeknummer van het personeelslid op de mecanografische kaart altijd uit 4 cijfers dient te bestaan...

Het betreft ten slotte aantekeningen van december 1961 voor de voorbereiding van de mecanografische toepassing van het nieuwe Statuut. Uitgaande van de tekst daarvan stelt Brus aan de bevoegde afdeling een bepaald aantal vragen — juridische vragen of vragen van uitlegging van het Statuut — waarvan de oplossing noodzakelijk is om de mecanografische vaststelling van de salarissen mogelijk te maken. Maar hij doet deze oplossingen niet aan de hand, hij vraagt daarom, en — al moge de aldus door hem verrichte arbeid er blijk van geven dat hij een serieus werker is en zelfs initiatief bezit — is er geen sprake van oorspronkelijke arbeid, scheppend werk, waarvoor, zoals artikel 5 bepaalt, „kennis op universitair niveau of een gelijkwaardige beroepservaring" vereist is.

Want wij moeten niet uit het oog verliezen, dat dit het grondcriterium is dat het Statuut aanlegt voor de indeling in de categorie A. Welnu, al moge Brus met bekwaamheid en met ijver — zoals de Commissie beaamt — de werkzaamheden van bureelchef verrichten, er blijkt noch uit de door hem verstrekte opmerkingen, noch uit de overgelegde stukken, dat hij belast zou zijn met scheppende taken. De vaststelling van de salarissen, op grondslag van de statutaire voorschriften, hoe belangrijk zij ook zijn, zowel uit het oogpunt van de Instelling als van de personeelsleden, is in wezen een functie met een uitvoerend karakter, en het is niet toevallig dat, volgens een door de Commissie gegeven niet-betwiste aanduiding, de ambtenaar die bij de E.G.K.S. of bij de Euratom overeenkomstige taken verricht, in categorie B wordt ingedeeld.

Ten slotte zouden wij hier ten aanzien van dit punt willen antwoorden op de tegenwerping welke verzoeker voor het eerst bij pleidooi heeft gemaakt. Hij verwijst naar een aankondiging van de vacature no. 2093, openbaar gemaakt op 3 maart 1965, betreffende een functie A/5 van hoofdadministrateur, wiens werkzaamheden zouden bestaan uit de vervulling van scheppende taken en taken met een studiekarakter betreffende de verschillende sectoren van de afdeling „salarissen", met name op de terreinen van de bezoldiging en de reiskosten. Dienovereenkomstig zouden werkzaamheden van de aard als die, uitgeoefend door Brus, geacht worden te vallen onder de rang A/5. De tegenwerping is

niet steekhoudend : in de eerste plaats omdat uit deze aankondiging niet blijkt, dat de Commissie door het nieuwe personeelslid dezelfde taken, als die door verzoeker uitgeoefend, wil doen vervullen. Men kan zeer wel aannemen, dat er in de afdeling „salarissen" plaats is voor een personeelslid, belast met werkzaamheden met een studiekarakter, die onderscheiden zijn van de enkele vaststelling van de bezoldigingen. Vervolgens omdat, indien onze inlichtingen juist zijn, de ambtenaar in kwestie, volgens de aankondiging van de vacature, het afdelingshoofd tevens moest bijstaan; welnu, de functie van adjunct-afdelingshoofd wordt in de omschrijving der ambten uitdrukkelijk erkend, overeen te komen met de standaardfunctie van hoofdadministrateur A/4 — A/5.

II — Brus betoogt anderzijds, dat hij aanspraak kan maken op de hoedanigheid van „hoofd van een arbeidssector van een afdeling", omdat de tak van dienst „salarissen" waarvan hij de leiding heeft, niet alleen een arbeidssector van de afdeling „salarissen en kosten van dienstreizen" is, maar ook haar belangrijkste sector is. Weliswaar hebt U in Uw arrest Charles Muller (109-63 en 13-64 van 16 december 1964) deze betiteling aan het hoofd van de sectie „kosten van dienstreizen" van dezelfde afdeling geweigerd, maar dit zou een reden te meer zijn om deze toe te kennen aan het hoofd van de sectie „salarissen", bij gebreke waarvan de afdeling geen onderafdeling die een arbeidssector uitmaakt, zou omvatten.

U heeft, naar wij menen, op dit punt reeds geantwoord zowel met het arrest Charles Muller als met het arrest Jullien (10-64 van 24 februari 1964); U is van oordeel, dat alle onderafdelingen die rechtstreeks onder een afdeling vallen, niet noodzakelijkerwijs „arbeidssectoren" overeenkomstig de omschrijving der ambten zijn, en dat, aangezien de termen „arbeidssector" (A/4 — A/5) en „ambtelijke eenheid" (B/1) niet corresponderen met duidelijk onderscheiden begrippen, hun toepassing op de verschillende onderafdelingen van een instelling een zekere mate van beoordeling in verband met de algemene verdeling van de ambtelijke verantwoordelijkheden inhoudt.

Hier wordt, evenals in de zaak Jullien, nimmer in een ambtelijk stuk de benaming „sector" gebruikt, maar wel die van sectie, die met opzet neutraal is gehouden. Anderzijds moet worden toegegeven, dat er in aard geen verschil bestaat tussen de taken van verzoeker en die van Charles Muller. Beiden hebben de leiding van een sectie waarvan de betiteling blijkt uit de benaming van de afdeling. Onder hun bevelen staan onderscheidenlijk hetzelfde aantal medewerkers, allen behorende tot de categorieën B en C.

Brus kan ten slotte geen argument ontlenen — zoals hij deed in zijn verzoekschrift — aan het feit dat hij onder het rechtstreeks gezag van het afdelingshoofd is geplaatst; deze omstandigheid is onvoldoende om het niveau van zijn ambt te beoordelen, of om van de ambtelijke eenheid waarvan hij de leiding heeft, een arbeidssector overeenkomstig de omschrijving der ambten te maken. Men weet immers, dat er afdelingen

bestaan waar alleen het afdelingshoofd en zijn adjunct — wanneer hij bestaat, hetgeen hier niet het geval blijkt te zijn — tot de categorie A behoren, terwijl de andere medewerkers, met inbegrip van de hoofden van de onderafdelingen waardoor de afdeling wordt gevormd, ambtenaren van de categorie B zijn.

Ten slotte wijst niets er op doorslaggevende wijze op, dat de sectie waarvan Brus de leiding heeft, noodzakelijkerwijs als arbeidssector zou moeten worden aangemerkt.

III — Zou hij dan hoofd van een „gespecialiseerde tak van dienst" zijn? Dit is een stelling die, neergelegd in de repliek, bij de behandeling voor het Hof uitvoerig is ontwikkeld. Zij wordt gegrond op het feit dat Brus werd belast met de bestudering en de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende de sociale zekerheid totdat het personeel zou zijn aangeworven dat momenteel het „bureau" sociale zekerheid uitmaakt van de onder het toezicht daarvan geplaatste hulpfunctionarissen en plaatselijke functionarissen. Verzoeker doet te dien aanzien een beroep op de hoedanigheden die in de aankondiging van de vacature no. 802 als voorwaarde waren gesteld voor de onder hem geplaatste ambtenaar die momenteel dit werk verricht. Deze ambtenaar zou noodzakelijkerwijs een specialist zijn, waaruit zou blijken, dat Brus, zijn meerdere, het hoofd van een gespecialiseerde tak van dienst zou zijn.

Al moge het hoofd van een sectie het recht hebben, de taken tussen zijn medewerkers te verdelen, lijkt het „bureau" sociale zekerheid niet een door de Commissie erkend bestaan te leiden, met uitsluitende bevoegdheid, om administratieve eenheden in te stellen, al dan niet gespecialiseerd. Wij zullen anderzijds niet opnieuw behandelen de beschouwingen, die bij de behandeling voor het Hof zijn gegeven met betrekking tot de moeilijkheden die de materie van de sociale zekerheid oplevert en die, zoals men heeft gezegd, er „een werkelijk hoofdbrekend werk" van zouden maken. Men moet wel vaststellen, dat het personeelslid naar wie verzoeker verwijst, in de rang B/3 werd aangeworven en dat, zo men van hem een „grondige kennis en een praktische ervaring op het gebied van de sociale verzekering", heeft gevorderd, men anderzijds slechts van hem heeft geëist : volledige middelbare (hogere middelbare) schoolkennis of een gelijkwaardige beroepservaring — dezulke dus die overeenkomt met de categorie B. In tegenstelling met wat werd gezegd, zijn deze twee eisen niet noodzakelijkerwijs tegenstrijdig. Een grondige kennis, toegepast op een beperkt terrein, veronderstelt niet noodzakelijkerwijs een niveau van universitaire opleiding; wij zouden bijna geneigd zijn te zeggen, integendeel. Indien dus dit personeelslid een „specialist" is, blijven zijn werkzaamheden vallen binnen de categorie B, en er valt geen enkele gevolgtrekking uit te maken met betrekking tot het feit dat zijn meerdere, Brus, als hoofd van een gespecialiseerde tak van dienst zou moeten worden beschouwd. Ook op dit punt lijkt ons de stelling van verzoeker niet te kunnen worden aanvaard.

Maar, ten einde te bewijzen, dat zijn werkzaamheden vallen onder

de categorie A, voert Brus, zoals U weet, een ander argument aan, namelijk de aanvragen van de Commissie aan de Raad, in 1964 en 1965, ten einde de omzetting te verkrijgen van 4 functies B van de afdeling „salarissen en dienstreizen" in functies A/5 of A/6; de Commissie zou daarmede hebben erkend, dat de hoofden van de vier secties van deze afdeling ambtenaren zouden zijn, die belast zijn met de vervulling van scheppende taken, taken met een studiekarakter of met controletaken. Aangezien U in het arrest Charles Muller van oordeel was, dat een zodanig stuk „op zichzelf niet als een gerechtelijke erkenning van het recht van verzoeker op het ambt waarop aanspraak wordt gemaakt zou kunnen gelden", betoogt Brus, dat zijn situatie niet identiek is aan die van Muller en dat zijn beroep bovendien niet uitsluitend gegrond is op de begrotingsaanvragen van de Commissie.

Het komt ons daarentegen voor, dat de situatie in sterke mate identiek is. Het is hetzelfde stuk waarop in de zaak Muller een beroep wordt gedaan, dat thans door de huidige verzoeker in het geding wordt gebracht. En Muller bepaalde er zich evenmin toe, zich te beroepen op de aanvragen van de Commissie; eerst na zijn voornaamste argumentatie om in categorie A te worden ingedeeld ter zijde te hebben gesteld, weigert het arrest insgelijks om met het begrotingsstuk rekening te houden.

Er blijft een laatste punt over. Brus heeft U met nadruk verzocht, de overlegging van bepaalde stukken van de Commissie te vorderen, met name van de notulen van de zittingen van de maand maart 1964, in de loop waarvan de Commissie zich met zijn verzoek tot herindeling heeft beziggehouden, alsmede van de schriftelijke behandeling C/182.64 en C/183.64. Hij wil blijkbaar, aan de hand van deze stukken aantonen, dat de Commissie in de loop van het onderzoek van zijn klacht telkens van opvatting is gewijzigd. Dit is mogelijk, maar wij zijn van oordeel, dat het onvoldoende is om de overlegging van interne stukken van de Instelling te rechtvaardigen. Het enige wat telt is het besluit dat door het bevoegd gezag werd genomen en dat voor U is aangevallen. Dat er in de loop van een beraadslaging opvattingen in uiteenlopende zin naar voren worden gebracht, dat een aanvankelijke opvatting naar aanleiding van een door U gewezen arrest wordt gewijzigd, zijn gebeurtenissen die zich bij ieder college kunnen voordoen, en waaraan men geen argument in enige zin mag ontlenen. Hoewel zij een ambtelijk orgaan is, heeft de Commissie, ook zij, er recht op, dat men het geheim van haar „beraadslagingen" onaangetast laat. Zonder dat er aanleiding is, de gevraagde overlegging te gelasten, zijn wij dan ook van oordeel, dat niets in het dossier toelaat, te verklaren, dat het besluit van 30 november 1964, dat een uitspraak doet ten aanzien van de klacht van Brus, artikel 5 van het Statuut, bijlage I of het besluit van de Commissie van 29 juli 1963, zou hebben geschonden.

Tot slot zij nog opgemerkt, dat verzoeker tevens schending van artikel 102, lid 1, van het Statuut heeft aangevoerd, omdat bijlage I in onderling overleg door de Raden van de Gemeenschappen zou zijn

aangenomen en derhalve de harmonisatiemaatregel krachtens genoemd artikel 102 zou vormen. Hiervan blijkt niets, en het middel dient dus te worden afgewezen.

Wij concluderen

— tot verwerping van het beroep 48-64 als niet-ontvankelijk en van het beroep 1-65 als ongegrond

— en dat de kosten van de twee beroepen, overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering, door ieder van de twee partijen worden gedragen.