



Datum van inontvangstneming : 04/07/2017

Zaak C-315/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 mei 2017

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Zaragoza (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 mei 2017

Verzoekende partij:

████████████████████

Verwerende partij:

Universidad de Zaragoza

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Erkenning van het recht van verzoekster, ambtenaar in tijdelijke dienst bij het administratief en technisch personeel van de Universidad de Zaragoza (universiteit van Zaragoza), op toegang tot de horizontale loopbaan in de implementatiefase, onder dezelfde voorwaarden als ambtenaren in vaste dienst, met toekenning van de bijbehorende loontoeslag.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Verenigbaarheid met de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van het reglement houdende regeling van de horizontale loopbaan van het administratief en technisch personeel van de universiteit van Zaragoza, waarin is bepaald dat enkel ambtenaren in vaste dienst en vaste werknemers recht hebben op toegang tot de horizontale loopbaan. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1) **Is clause 4, lid 1, van de overeenkomst in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 van toepassing op de door verzoekster gevraagde loontoeslag van de horizontale loopbaan, omdat er sprake is van een arbeidsvoorwaarde, of is er daarentegen sprake van een beloningselement met de in deze zaak uiteengezette kenmerken dat samenhangt met de subjectieve hoedanigheid van de begunstigde, die wordt verkregen door gedurende meerdere jaren een betrekking uit te oefenen overeenkomstig criteria inzake vooruitgang op het vlak van complexiteit en verantwoordelijkheid, continuïteit, specialisatie en vakbekwaamheid?**

2) **Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord, en de loontoeslag door het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt beschouwd als een arbeidsvoorwaarde in de zin van clause 4, lid 1, van de overeenkomst, is er dan sprake van een verschil in beloning dat door objectieve redenen wordt gerechtvaardigd?**

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43) (hierna: „raamovereenkomst”), in het bijzonder de clauses 1 tot en met 4

Beschikking van 18 maart 2011, ██████████ (C-273/10, EU:C:2011:167)

Arrest van 8 september 2011, ██████████ (C-177/10, EU:C:2011:557)

Beschikking van 9 februari 2012, ██████████ (C-556/11, EU:C:2012:67)

Beschikking van 21 september 2016, ██████████ ██████████ (C-631/15, EU:C:2016:725)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (organieke wet 6/2001 van 21 december 2001 op de universiteiten; hierna: „LOU”) (BOE nr. 307 van 24 december 2001), in het bijzonder de artikelen 2 en 73

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (wet 7/2007 van 12 april 2007 betreffende het basisstatuut van het overheids personeel; hierna: „EBEP”) (BOE nr. 89 van 13 april 2007), in het bijzonder de artikelen 8 tot en met 11, 16 en 17

Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función

██████████

Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (wetsbesluit 1/1991 van 19 februari 1991 van de regering van de autonome regio Aragon houdende goedkeuring van de herschikking van de wet inzake de organisatie van het ambtenarenapparaat van de autonome regio Aragon) (BOA nr. 25 van 1 maart 1991)

Reglement houdende regeling van de horizontale loopbaan van het administratief en technisch personeel van de universiteit van Zaragoza, goedgekeurd bij besluit van de raad van bestuur van de universiteit van Zaragoza van 11 december 2014 (hierna: „regelement”)

Arrest 71/2016 van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) van 14 april 2016

Arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 8 maart 2017

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster werkt al meer dan vijf jaar voor de universiteit van Zaragoza als ambtenaar in tijdelijke dienst bij het niet-onderwijzend personeel, het administratief en technisch personeel (hierna: „ATP”), dat volgens artikel 73 LOU is belast met het technische, economische en administratieve beheer van de universiteit en met ondersteuning, advies en bijstand bij de uitoefening van de taken van de universiteit. Deze personeelsleden kunnen ambtenaren zijn – zoals in casu – of werknemers.
- 2 De raad van bestuur van de universiteit van Zaragoza heeft op 11 december 2014 het reglement goedgekeurd waarbij de horizontale loopbaan van het ATP wordt geregeld. Deze regeling is gebaseerd op artikel 16, lid 2, van de EBEP, waarin is bepaald dat de loopbaan het gestructureerde geheel is van promotiekansen en carrièremogelijkheden overeenkomstig de beginselen van gelijkheid, verdienste en bekwaamheid. De horizontale loopbaan is meer bepaald het stijgen in graad zonder verandering van betrekking, terwijl de verticale loopbaan hiërarchische bevorderingen behelst. Krachtens de EBEP hebben enkel ambtenaren in vaste dienst en vaste werknemers toegang tot deze types van loopbaan.
- 3 Artikel 3 van het reglement bepaalt in dit verband dat de personele werkings sfeer van het reglement zich uitstrekt tot ambtenaren in vaste dienst en vaste werknemers van het ATP die minstens vijf jaar als ambtenaar of werknemer in vaste of tijdelijke dienst zijn van de universiteit of de overheidsorganen waarmee zij een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.
- 4 Op 19 juni 2015 werd de oproep bekendgemaakt met betrekking tot een transitioire implementatiefase, gedurende welke ambtenaren in vaste dienst en vaste werknemers toegang konden krijgen tot de horizontale loopbaan indien zij over de vereiste anciënniteit beschikten, zonder dat zij de ingestelde evaluatieprocedure

hoefden te doorlopen. Verzoekster heeft op 23 november 2015 verzocht om aan deze fase deel te nemen. Op haar verzoek werd niet uitdrukkelijk beslist, waarop zij bezwaar indiende bij de rector, die dit bezwaar bij besluit van 28 april 2016 heeft verworpen.

- 5 Op 14 oktober 2016 heeft verzoekster tegen het besluit van de rector beroep bij de bestuursrechter ingesteld, waarbij zij enerzijds verzocht om nietigverklaring van het bestreden besluit en anderzijds om erkenning van haar recht op toegang tot de horizontale loopbaan in de implementatiefase, met toewijzing vanaf het begin van de loongroep die haar toekomt, onder dezelfde voorwaarden als ambtenaren in vaste dienst, en betaling van achterstallig loon uit dien hoofde vanaf het jaar waarin de implementatie effect sorteerde (2014).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Wat het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, stelt verzoekster om te beginnen dat de rechtspraak van de Tribunal Supremo deze kwestie in haar voordeel heeft verduidelijkt. Voorts verschilt de gevorderde toelage volgens haar niet van de toelagen aan de orde in de zaken die hebben geleid tot de arresten van het Hof. Zij benadrukt dat zij verzoekt om toegang tot het overgangs- of implementatiestelsel, waarvoor enkel een bepaalde anciënniteit wordt vereist.
- 7 De universiteit stelt dat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet nodig is, aangezien er geen sprake is van discriminatie. Er is immers voorzien in een overgangperiode waarbinnen de betrokken personen niet hoeven deel te nemen aan de ingestelde evaluatieprocedure, maar – weliswaar pas zodra zij de hoedanigheid van ambtenaar in vaste dienst hebben – in een loongroep worden opgenomen op basis van hun bewezen anciënniteit, ook al is deze verworven als ambtenaar in tijdelijke dienst. Voorts is zij op grond van de beschikking ██████████ ██████████ van mening dat er in casu objectieve omstandigheden bestaan die de verschillen tussen ambtenaren in vaste dienst en die in tijdelijke dienst rechtvaardigen.
- 8 Het openbaar ministerie is van mening dat een prejudiciële verwijzing nodig is, aangezien de Tribunal Supremo de rechtspraak van het Hof ruim heeft toegepast op een onderwerp, de horizontale loopbaan, waarover het Hof zich tot op heden nog niet heeft uitgesproken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 De verwijzende rechter brengt de wezenlijke kenmerken in herinnering van een ambtenaar in vaste dienst, zoals geformuleerd in artikel 9 van de EBEP: bestuursrechtelijk geregelde statutaire band met een overheidsinstantie, permanente aard en directe of indirecte deelname aan het uitoefenen van overheidsgezag of het veiligstellen van het algemeen belang van de staat en van de overheidsinstanties. De hoedanigheid van ambtenaar in tijdelijke dienst wordt

██████████

daarentegen gekenmerkt door tijdelijkheid, voorlopigheid en het ontbreken van een permanent karakter, aangezien er onder meer een einde aan zijn betrekking komt wanneer de oorzaak van de aanstelling verdwijnt.

- 10 Wat de onderhavige zaak betreft, zet de rechter de inhoud van wetsbesluit 1/1991 uiteen, waarin in artikel 38 is bepaald dat de ambten van de overheidsinstanties van Aragon in 30 graden worden onderverdeeld, en dat elke ambtenaar een eigen graad heeft, die overeenkomt met een van de niveaus van de ambten. Die graad wordt verworven door een of meer ambten van het betreffende niveau onafgebroken gedurende twee jaar uit te oefenen, of drie, indien er sprake is van onderbreking, en vormt de basis voor de horizontale loopbaan. Bij de horizontale loopbaan wordt onder meer rekening gehouden met het carrièrepad en professioneel gedrag, de kwaliteit van het geleverde werk, de verworven kennis en het resultaat van de prestatiebeoordeling, te weten de procedure waarin het professioneel gedrag en het rendement of het bereiken van resultaten worden gemeten en beoordeeld.
- 11 De vraag die in de onderhavige zaak rijst, is niet of de diensten die als ambtenaar in tijdelijke dienst zijn verstrekt, in aanmerking kunnen worden genomen zodra de ambtenaren in tijdelijke dienst ambtenaar in vaste dienst zijn geworden, maar of zij om toegang tot de horizontale loopbaan mogen verzoeken wanneer zij nog geen ambtenaar in vaste dienst zijn, wat zij misschien nooit zullen worden.
- 12 Binnen de Spaanse rechterlijke instanties heeft de Tribunal Constitucional geoordeeld dat een verschillende behandeling van ambtenaren in vaste dienst en ambtenaren in tijdelijke dienst met dezelfde functie niet noodzakelijk in strijd met het gelijkheidsbeginsel is, voor zover er een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat en de gevolgen van deze behandeling niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.
- 13 De Tribunal Supremo van zijn kant heeft recentelijk de vorderingen van ambtenaren in tijdelijke dienst in een vergelijkbare zaak toegewezen. Daartoe heeft de Tribunal Supremo gebruikgemaakt van een door de Tribunal Constitucional ontwikkeld concept: langdurig tijdelijk personeel. Volgens de Tribunal Supremo mag dit tijdelijk personeel niet worden gediscrimineerd met betrekking tot de arbeidsvoorwaarde betreffende het ontvangen van toelagen die samenhangen met de uitoefening van een ambt.
- 14 De Tribunal Supremo heeft aldus, en op basis van de vaste rechtspraak van het Hof inzake de raamovereenkomst, geoordeeld dat ambtenaren in vaste dienst en ambtenaren in tijdelijke dienst zich in een vergelijkbare situatie bevinden, aangezien een ambtenaar in tijdelijke dienst niet over andere academische kwalificaties of ervaring moet beschikken dan een ambtenaar in vaste dienst om te worden aangesteld. Die rechter is van oordeel dat er geen objectieve redenen bestaan die rechtvaardigen dat ambtenaren in tijdelijke dienst worden uitgesloten van het ontvangen van de toelage. De loutere verwijzing naar de tijdelijke aard van de dienstbetrekking volstaat immers niet op zich en de omstandigheid dat het

verschil in behandeling in een norm is vastgelegd, kan evenmin een rechtvaardiging bieden. Daarentegen is vereist dat de geconstateerde ongelijke behandeling wordt gerechtvaardigd door de aanwezigheid van precieze en concrete gegevens, die kenmerkend zijn voor de betreffende arbeidsvoorwaarde, in de bijzondere context waarin deze voorwaarde is gesteld en op grond van objectieve en transparante criteria, zodat kan worden nagegaan of deze ongelijkheid beantwoordt aan een werkelijke behoefte, geschikt is om de nagestreefde doelstelling te bereiken, en daartoe noodzakelijk is. Deze gegevens kunnen met name voortvloeien uit de bijzondere aard van de taken waarvoor overeenkomsten voor bepaalde tijd zijn gesloten en uit de daaraan inherente kenmerken, of eventueel uit het nastreven van een legitieme doelstelling van sociaal beleid van een lidstaat. Hij bevestigt in dit verband dat ambtenaren in vaste dienst en ambtenaren in tijdelijke dienst identieke functies uitoefenen en aan dezelfde verplichtingen onderworpen zijn.

- 15 Gelet op het voorgaande heeft de verwijzende rechter twijfel op twee punten: in de eerste plaats of er hier sprake is van een arbeidsvoorwaarde en dus van beloningselementen die samenhangen met de uitoefening van een ambt, zoals de Tribunal Supremo heeft geoordeeld, en in de tweede plaats of in voorkomend geval een verschil in behandeling gerechtvaardigd is, namelijk dat aan ambtenaren in tijdelijke dienst de toelage van de horizontale loopbaan niet wordt toegekend.
- 16 Wat het eerste punt betreft, is de verwijzende rechter er niet van overtuigd dat er hier sprake is van een arbeidsvoorwaarde. In de eerste plaats omdat arbeidsvoorwaarden verwijzen naar objectieve omstandigheden met betrekking tot het eigenlijke werk, terwijl de toelage van de horizontale loopbaan een beloning vormt voor bepaalde subjectieve kwaliteiten die de ambtenaar heeft verworven bij de uitoefening van zijn werk in de loop van de tijd. Het eerste betreft een vergoeding voor wat iemand doet, terwijl het tweede beloont wat iemand is, aangezien door die louter persoonlijke omstandigheid de kwaliteit van het werk wordt gegarandeerd.
- 17 In de tweede plaats omdat de horizontale loopbaan afhangt van de wil van de ambtenaar, aangezien hij beslist of hij tot deze loopbaan toetreedt en tegen welk ritme hij vooruitgaat. Een van de gevolgen van die vooruitgang is van financiële aard, maar deze professionele vooruitgang is geen onderdeel van het werk of de overeengekomen arbeidsvoorwaarden die de dienstverhouding tussen de ambtenaar en de overheid beheersen.
- 18 In de derde plaats merkt de verwijzende rechter op dat de horizontale loopbaan veronderstelt dat wordt voldaan aan een aantal objectieve vereisten waarvan uitsluitend sprake kan zijn bij ambtenaren in vaste dienst. In hun geval wordt immers het beroepsniveau gewaarborgd, aangezien er noodzakelijkerwijze een selectieprocedure heeft plaatsgevonden waarin de meest gekwalificeerden zijn gekozen en zijn benoemd tot ambtenaar in vaste dienst. Bovendien is er een systeem dat voorziet in een progressieve loopbaanontwikkeling op basis van de ervaring en de kennis waarover ambtenaren in vaste dienst worden geacht te

██████████

beschikken door het bekleden van opeenvolgende – steeds hogere – niveaus. Voorts worden verdienste, geschiktheid, specialisatie en vakbekwaamheid beoordeeld bij elke verkrijging van een ambt dat wordt vervuld, wat niet het geval is bij ambtenaren in tijdelijke dienst, waar de toewijzing van betrekkingen vaak van het toeval afhangt, aangezien er wordt gekeken wie de eerste is op een lijst van ambtenaren in tijdelijke dienst op een bepaald ogenblik. Daarnaast is er sprake van continuïteit in de bezetting en van een progressieve voortgang van niveaus, zodat dezelfde activiteit minstens gedurende een minimumtijd om te leren en ervaring te consolideren wordt uitgeoefend, wat niet kan worden gewaarborgd bij ambtenaren in tijdelijke dienst, die kunnen worden aangesteld voor slechts enkele dagen, in verschillende functies. Twee dienstjaren houden bij ambtenaren in vaste dienst dus continuïteit en een progressieve consolidatie van kennis en georganiseerde ervaring in, terwijl zij bij ambtenaren in tijdelijke dienst louter een aaneenschakeling van losse dagen in zeer uiteenlopende aanstellingen kunnen zijn, met een leerproces en ervaring die versnipperd zijn, niet-progressief en daardoor onsamenhangend.

- 19 Tot slot hangt de loopbaan van een ambtenaar in vaste dienst samen met een progressieve voortgang van de niveaus van complexiteit en verantwoordelijkheid die niet steeds op verticale wijze tot uiting kan komen, gezien de meestal piramidale structuur van overheidsdiensten, en die een van aspecten is die men met de zogenoemde horizontale loopbaan wenst te compenseren.
- 20 Al het voorgaande wordt tot uitdrukking gebracht in het reglement, waarin de basiskennmerken van de horizontale loopbaan zijn neergelegd: vrijwillig, individueel (het eigen traject van elke persoon wordt erkend), meetbaar, met erkenning van de vooruitgang in vakbekwaamheid en de betrokkenheid bij de organisatie, gradueel (toekenning op bepaalde momenten), niet omkeerbaar, vergoed door middel van loongroepen en met erkenning van verdienste.
- 21 Daarnaast wordt de verhouding tussen een ambtenaar in vaste of in tijdelijke dienst en zijn werkgever, de Staat, niet bepaald door een contractuele basis tussen iemand met macht, de werkgever, en iemand met een behoefte, de werknemer, die uit haar aard ongelijk is en daardoor vatbaar voor de misbruiken die clause 1 van de raamovereenkomst in richtlijn 1999/70/EG van de Raad wenst te voorkomen, maar betreft het een statutaire verhouding, dit wil zeggen bepaald door de wet en aanvullende regelgeving, die de werkgever, de overheid, niet naar eigen goeddunken kan opleggen of wijzigen.
- 22 Tegenover al het voorgaande, waaruit volgens de verwijzende rechter blijkt dat de loontoeslag die volgt uit de toekenning van de horizontale loopbaan, noodzakelijkerwijze is verbonden met de hoedanigheid van ambtenaar in vaste dienst en dus geen arbeidsvoorwaarde vormt, rijst er twijfel op grond van de beschikkingen ██████████ en ██████████ in de eerste zaak werd aan ambtenaren in tijdelijke dienst het recht toegekend op een specifieke toelage voor „permanente educatie”; in de tweede zaak werd erkend dat de beoordelingsplannen ook van toepassing zijn op tijdelijke leraren, een recht dat

was voorbehouden aan ambtenaren in vaste dienst en waarmee een overeenkomstige beloning gepaard ging.

- 23 De verwijzende rechter is niettemin van oordeel dat deze beschikkingen geen oplossing bieden voor de kwestie die in casu aan de orde is. Enerzijds is het immers veel eenvoudiger om de toelage voor „permanente educatie” te verkrijgen – het vervullen van een aantal dienstjaren en het volgen van een bepaalde opleiding (cursussen) – en beantwoordt de loontoeslag van de horizontale loopbaan aan een complexer geheel van factoren, dat verschilt tussen de overheidsdiensten, aangezien er naast de basisomstandigheid dat een aantal dienstjaren moet zijn vervuld – waarvan ook sprake kan zijn bij ambtenaren in tijdelijke dienst – ook andere voorwaarden vervuld moeten zijn: a) het wettelijke vereiste van tijdelijke bezetting van elk ambt gedurende een zekere tijd; b) de progressieve verkrijging van hogere niveaus van beroepsbekwaamheid; c) de bezetting van dergelijke ambten door middel van een progressief systeem van beroepsbekwaamheid, waarin rekening wordt gehouden met minimumdiensttijdvakken, de moeilijkheidsgraad van de uitgeoefende ambten en de daaruit voortvloeiende verkrijging van ambten van een hoger niveau door concurrentie met andere ambtenaren in vaste dienst; d) de verwezenlijking van doelstellingen waarmee voornamelijk ambtenaren in vaste dienst worden belast en die moeilijk te vervullen zijn door ambtenaren in tijdelijke dienst omdat zij altijd samenhangen met een zekere permanentie, en tot slot e) de goedkeuring van een prestatiebeoordeling die alle genoemde factoren omvat.
- 24 Anderzijds is in de beschikking [REDACTED] geoordeeld dat de twee categorieën van leraren soortgelijk werk verrichten en dezelfde verplichtingen hebben, met name met betrekking tot de in de beoordelingsplannen gestelde eisen die zien op opleiding, inzet ten behoeve van de doelstellingen van de instelling en deelname aan de activiteiten van die instelling. In dit verband geeft de rechter te kennen dat leraren, anders dan ATP, geen deel uitmaken van een piramidale organisatie, maar allemaal dezelfde functie uitoefenen en er geen systeem van voortgang van de loopbaan of mogelijkheid van interne promotie bestaat, noch een verplichting om twee jaar een bepaald niveau te bekleden alvorens naar een hoger niveau kan worden overgegaan.
- 25 De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat het naast elkaar bestaan van kwesties die een zekere gelijkenis vertonen maar enigszins verschillen, aanleiding heeft gegeven tot verwarring, zelfs voor de Tribunal Supremo, zonder dat de horizontale loopbaan gelijk kan worden gesteld met de opleidingstoelagen in het onderwijs of de toepassing van de beoordelingsplannen, aangezien die op zeer verschillende premissen berusten.
- 26 Bijgevolg betreft het eerste punt van twijfel de vraag of er, zoals in de door het Hof behandelde zaken, sprake is van een arbeidsvoorwaarde in de zin van clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst, dan wel van een beloningselement dat samenhangt met de subjectieve hoedanigheid van de begunstigde, voor zover die wordt bepaald door een objectieve norm en niet is opgelegd door de werkgever en

██████████

evenmin automatisch van aard is – louter verbonden met objectieve elementen zoals een verloop van tijd en het volgen van een bepaald aantal uren opleiding –, gezien de vrijwillige aard van die hoedanigheid en het vereiste van een prestatiebeoordeling, die bovendien het uitoefenen van een functie gedurende een aantal jaren veronderstelt overeenkomstig criteria inzake vooruitgang op het vlak van complexiteit en verantwoordelijkheid, continuïteit, specialisatie en vakbekwaamheid.

- 27 Hoe dan ook, en zelfs als het Hof antwoordt dat een dergelijke toelage van de horizontale loopbaan een arbeidsvoorwaarde is, is er het tweede punt van twijfel, namelijk of het verschil in beloning beantwoordt aan reële en concrete doelstellingen en niet louter aan abstracte of theoretische. De overwegingen zijn dezelfde als die welke reeds zijn uiteengezet met betrekking tot de stelling dat in casu geen arbeidsvoorwaarde aan de orde is. Indien wordt aangenomen dat de toelage een arbeidsvoorwaarde is, is er immers overlapping van een aantal redenen die rechtvaardigen dat de toelage wordt beperkt tot ambtenaren in vaste dienst of vaste werknemers, wegens onverenigbaarheid van de toelage met de aard en de kenmerken van tijdelijkheid, en omdat zij niet binnen het doel van de raamovereenkomst valt, daar er geen sprake is van misbruik door de werkgever, maar van het naleven van een – wettelijk of aanvullende – regeling die wordt gerechtvaardigd door de bijzondere aard van een ambtenarenbetrekking in vergelijking met andere soorten arbeidsverhoudingen, zoals de arbeidsbetrekking in eigenlijke zin.
- 28 De omstandigheid dat in de overgangperiode voor implementatie geen verdiensten worden beoordeeld, doet volgens de verwijzende rechter niet af aan een wezenlijke overweging, namelijk de onverenigbaarheid van het stelsel van de horizontale loopbaan met de gevallen van tijdelijke dienst, aangezien het een stelsel betreft dat onlosmakelijk verbonden is met de hoedanigheid van ambtenaar in vaste dienst, en hij merkt op dat deze periode louter transitair is, ingevoerd met het oog op ambtenaren die al lange tijd in dienst zijn en die nooit „hun loopbaan konden plannen of vormgeven” op basis van een stelsel dat niet bestond totdat het reglement werd goedgekeurd.