

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.999 van 13 oktober 2008
in de zaak A. 85.811/IX-1957.**

In zake : Maria DIERCK,
wonende te SINT-GENESIUS-RODE,
Kerkstraat 32

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Buitenlandse Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. VERRIEST,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tedescolaan 7.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Maria DIERCK op 29 juli 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 3 maart 1999 van de minister van Buitenlandse Zaken waarbij de haar toegekende bijzondere maandelijkse vergoeding van 11.000 frank met ingang van 1 februari 1999 wordt afgeschaft;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 31 oktober 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 18 augustus 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van verzoekster, die verschijnt in persoon, en van advocaat E. DE LANGE die, loco advocaat A. VERRIEST, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. Verzoekster is sedert september 1979 tewerkgesteld bij het toenmalige ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

1.2. Bij ministerieel besluit van 20 januari 1992 wordt haar met ingang van 1 februari 1992 een bijzondere maandelijkse vergoeding wegens buitengewone lasten toegekend. Deze vergoeding wordt verleend met toepassing van het besluit van de Regent van 29 april 1948 waarbij aan de minister van Buitenlandse Zaken volmacht werd verleend om aan ambtenaren die hun functies in België of in het buitenland uitoefenen vergoedingen toe te kennen als vereffening voor de buitengewone lasten die zij dragen in het belang van de dienst of van de nationale handel.

1.3. Met een brief van 12 mei 1999, gericht aan de minister van Buitenlandse Zaken, meldt verzoekster dat zij heeft vastgesteld dat die vergoeding haar sedert eind februari 1999 niet meer wordt uitbetaald en dat na een informele vraag of het om een vergissing gaat zij heeft vernomen dat dit niet zo is. Zij vraagt om de overmaking van :

- de rechtsgrond van de vergoeding;
- een kopie van het besluit waarbij haar indertijd die vergoeding werd toegekend;
- een kopie van het besluit waarbij er een einde aan werd gesteld.

1.4. Met een brief van 18 juni 1999 worden die stukken haar toegezonden. Daaruit blijkt dat haar bijzondere maandelijkse vergoeding door een ministerieel besluit van 3 maart 1999 is afgeschaft met ingang van 1 februari 1999. Dit is het bestreden besluit.

Over de bevoegdheid van de Raad van State

2.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de Raad van State onbevoegd is om van de onderhavige vordering kennis te nemen omdat zij er in werkelijkheid toe strekt een subjectief recht van verzoekster op de kwestieuze vergoeding te doen vaststellen. De verwerende partij stelt dat het recht op die vergoeding rechtstreeks voortspuit uit het besluit van de Regent van 29 april 1948 voor zover de daarin vermelde objectieve voorwaarden vervuld zijn. Volgens de verwerende partij geeft verzoekster zulks toe, waar zij bij de uiteenzetting van haar derde middel stelt dat “het in het Departement algemeen aanvaard en geweten is dat aan welbepaalde functies in het Departement lasten zijn verbonden, dewelke vergoed worden krachtens het Regentsbesluit van 29 april 1948”.

2.2. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de Raad van State zonder de minste twijfel bevoegd is om van de onderhavige vordering kennis te nemen, vermits het werkelijke voorwerp van die vordering geenszins de erkenning van een subjectief recht in haren hoofde betreft, maar wel de vernietiging van een eenzijdige administratieve beslissing die de minister van Buitenlandse Zaken genomen heeft op grond van zijn discretionaire bevoegdheid. Volgens verzoekster is er te dezen geen sprake van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij bij het toekennen of stopzetten van de kwestieuze vergoeding. Te dien einde verwijst verzoekster naar de tekst zelf van het besluit van de Regent van 29 april 1948, waaruit volgens haar geenszins valt af te leiden dat het recht op die vergoeding daaruit rechtstreeks voortspuit, en waarin geen objectieve voorwaarden worden bepaald die daartoe moeten zijn vervuld. Voorts stelt verzoekster dat het niet volstaat dat de vernietiging van een bestreden beslissing een invloed kan uitoefenen op een subjectief recht opdat de Raad van State zich onbevoegd zou moeten verklaren, en ontkent zij dat het door de verwerende partij aangehaalde citaat uit haar verzoekschrift in die zin kan worden gelezen dat zij toegeeft een subjectief recht te hebben op voormelde vergoeding. Zij merkt op dat de verwerende partij zich tegenspreekt en toegeeft dat de toekenning van de kwestieuze vergoeding het gevolg is van een discretionaire beoordeling van de

overheid, door enerzijds aan te voeren dat de Raad van State onbevoegd is en anderzijds te stellen dat de “vergoeding niet automatisch overgaat van de ene titularis naar de andere, zonder dat tijdens een bepaalde periode niet zou kunnen geverifieerd worden of de invulling van de nieuwe functie wel gebeurde volgens de hierboven vermelde criteria”.

2.3. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het besluit van de Regent van 29 april 1948 wel degelijk objectieve voorwaarden bevat, met name : agent zijn van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, een ambt in het buitenland of in België uitoefenen en een buitengewone last dragen in het belang van de nationale handel of van de dienst. Wanneer aan die voorwaarden is voldaan, is zij ertoe gehouden de kwestieuze vergoeding toe te kennen, zodat zij geenszins over enige discretionaire bevoegdheid ter zake beschikt. Voorts betoogt zij dat indien de wet of een reglement aan een rechtsonderhorige een vergoeding toekent, zonder dat hierbij aan de administratie een discretionair appreciatierecht is gegeven met betrekking tot de concrete situatie van de betrokkene, deze houder is van een subjectief recht waarvan de inhoud door de wet of door het reglement is vastgesteld en dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door het feit dat de overheid kan beslissen het subjectief recht onder bepaalde voorwaarden te beperken of de betrokkene ervan uit te sluiten, zoals te dezen is gebeurd.

2.4.1. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zijn de hoven en rechtbanken uitsluitend of in beginsel bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Onder voorbehoud van een te dezen niet-bestaande toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep gericht is op de erkenning van een subjectief recht waaromtrent het bestuur een gebonden bevoegdheid uitoefent.

2.4.2. Te dezen is aan verzoekster een vergoeding toegekend overeenkomstig het besluit van de Regent van 29 april 1948. Met het bestreden besluit is deze vergoeding afgeschaft. Artikel 1 van het besluit van de Regent van 29 april 1948 luidt als volgt :

“De vergoedingen toegekend aan agenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, die hun ambt in het buitenland of

in België uitoefenen, als compensatie voor de buitengewone lasten die zij dragen in het belang van de nationale handel of van de dienst (artikel 5-8 van de begroting van gezegd Departement) worden, in elk geval, bij besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken vastgesteld”.

Aldus voorziet dit artikel in de discretionaire bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken om de kwestieuze vergoedingen toe te kennen en af te schaffen. Van objectieve voorwaarden die geen ruimte laten voor appreciatie in hoofde van de overheid, is geen sprake. Bijgevolg gaat het niet om een subjectief recht op voormelde vergoeding in hoofde van verzoekster en heeft de onderhavige vordering niet de erkenning van een subjectief recht als voorwerp. De Raad van State is dan ook bevoegd om van de vordering kennis te nemen.

2.4.3. De exceptie kan niet worden aangenomen.

Over de gegrondheid van het beroep

3.1. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van de formele motiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, doordat de bestreden beslissing geen melding maakt van de juridische en feitelijke overwegingen die eraan ten grondslag liggen.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat verzoekster geen belang heeft bij het middel, aangezien de bestreden beslissing wel degelijk op afdoende en draagkrachtige motieven steunt en verzoekster deze kende of behoorde te kennen. Met name wijst de verwerende partij erop dat verzoeksters vergoeding werd afgeschaft naar aanleiding van haar benoeming tot adviseur-generaal op 9 december 1998 en het opnemen van haar nieuwe functie bij de directie Buitenlands Personeel en dat aan verzoekster mondeling is meegedeeld dat, in het licht van enerzijds het streven naar een grotere objectivering van de criteria voor de toekenning van vergoedingen op basis van het besluit van de Regent van 29 april 1948 en anderzijds de nieuwe structuur en taken van het departement en de inschatting van elke functie in haar concrete en gewijzigde context, een vergoeding niet automatisch overgaat van de ene titularis naar de andere, zonder dat tijdens een bepaalde periode zou kunnen worden geverifieerd of de invulling van de nieuwe functie wel gebeurt volgens bepaalde criteria met betrekking tot de buitengewone lasten.

3.3. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster wel degelijk belang te hebben bij het middel, vermits zij door de afschaffing van de haar eerder toegekende vergoeding onbetwistbaar een belangrijk materieel en moreel nadeel lijdt. Voorts ontkent zij dat de motieven van de bestreden beslissing haar zijn meegedeeld in de bewoordingen zoals gesteld door de verwerende partij in haar memorie van antwoord en wijst zij erop dat de verwerende partij geen enkel concreet bewijs aandraagt van zulke mededeling. Verzoekster betoogt dat de “mondelinge mededeling” uit een toevallig gesprek bestond met het diensthoofd van de directie Begroting en Comptabiliteit waarbij haar zonder verdere uitleg informeel werd meegedeeld dat de vergoeding werd afgeschaft en uit een onderhoud met de secretaris-generaal van het departement waarbij deze verklaarde het systeem van vergoedingen volledig te willen herzien en ontgoocheld te zijn over verzoeksters beroep bij de Raad van State. Zelfs in de hypothese dat de motieven wel degelijk aan verzoekster zijn meegedeeld op de wijze zoals hierboven geformuleerd door de verwerende partij, dan nog kan volgens verzoekster niet worden gesteld dat de bestreden beslissing op afdoende wijze gemotiveerd is, omdat die motivering in dermate algemene termen is gesteld dat daaruit niet kan worden afgeleid welke precieze beweegredenen die beslissing dragen. Bovendien is de gegeven motivering volgens verzoekster onjuist: er kan geen sprake zijn van een objectivering van de criteria, vermits geen criteria zijn bepaald en uit de chronologie van de feiten blijkt dat de vergoeding niet werd afgeschaft naar aanleiding van haar benoeming tot adviseur-generaal en het opnemen van haar nieuwe functie, aangezien die benoeming plaatsvond bij koninklijk besluit van 9 december 1998 en met ingang van 30 november 1998 en haar vergoeding werd afgeschaft bij ministerieel besluit van 3 maart 1999 en met ingang van 1 februari 1999. Voorts merkt verzoekster op dat de verwerende partij zich tegensprekt waar zij enerzijds een exceptie van onbevoegdheid opwerpt met het argument dat de vergoeding rechtstreeks voortvloeit uit het besluit van de Regent van 29 april 1948 en anderzijds stelt dat er van enig automatisme bij de toekenning van de vergoeding geen sprake kan zijn, wat impliceert dat zij over een appreciatiebevoegdheid beschikt bij het toekennen van de vergoeding.

3.4.1. De formele motiveringsplicht vloeit voort uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, die bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden

gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. De schending van de formele motiveringsplicht kan echter niet tot de vernietiging van een beslissing leiden indien blijkt dat de verzoeker op een andere wijze van de motieven kennis heeft genomen en dus niet in zijn belangen is geschaad door de afwezigheid van de formele motivering in het besluit zelf. Het is om laatstgenoemde reden dat de verwerende partij van mening is dat verzoekster geen belang heeft bij het middel van de schending van de formele motiveringsplicht. Verzoekster verwacht dit met haar belang bij onderhavige vordering, dat niet ter discussie staat.

3.4.2. Het bestreden besluit bevat geen enkele motivering. Bijgevolg rijst de vraag of verzoekster op het ogenblik van kennisname van het bestreden besluit reeds op een andere wijze kennis had genomen van de motieven ervan. Deze motieven zouden erin bestaan dat in het licht van enerzijds het streven naar een grotere objectivering van de criteria voor de toekenning van vergoedingen op basis van het besluit van de Regent van 29 april 1948 en anderzijds de nieuwe structuur en taken van het departement en de inschatting van elke functie in haar concrete en gewijzigde context, een vergoeding niet automatisch kan overgaan van de ene titularis naar de andere, zonder dat tijdens een bepaalde periode zou kunnen worden geverifieerd of de invulling van de nieuwe functie wel gebeurt volgens bepaalde criteria met betrekking tot de buitengewone lasten. De verwerende partij beweert dat deze motieven mondeling aan verzoekster zijn meegedeeld, blijkbaar naar aanleiding van haar benoeming tot adviseur-generaal en het opnemen van haar nieuwe functie bij de directie Buitenlands Personeel. Verzoekster ontkent formeel dat in de gesprekken die zij heeft gehad met het hoofd van de directie Begroting en Comptabiliteit en met de secretaris-generaal motieven werden meegedeeld die op concrete wijze de stopzetting van haar vergoeding verantwoordden. Uit het relaas dat verzoekster van die gesprekken geeft, blijkt ook niet dat dergelijke motieven meegedeeld werden: de loutere mededeling dat de vergoeding werd afgeschaft en de verklaring dat het systeem van vergoedingen volledig zou worden herzien, zijn te algemeen en kunnen niet beschouwd worden als afdoende motieven in de zin van de wet op de formele motivering. Deze mededelingen, die uitgaan van een afschaffing van de vergoeding als dusdanig, stemmen bovendien niet overeen met het motief van de verwerende partij dat de afschaffing van de vergoeding het gevolg is van verzoeksters benoeming in een nieuwe graad en functie waarvoor die vergoeding niet meer verantwoord zou worden geacht. Bijgevolg blijkt geenszins

dat verzoekster op het ogenblik van kennisname van het bestreden besluit reeds op een andere wijze kennis had genomen van de motieven ervan. Zij kan dan ook niet geacht worden niet in haar belangen te zijn geschaad door de afwezigheid in het besluit zelf van een afdoende formele motivering.

3.4.3. Het middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 3 maart 1999 van de minister van Buitenlandse Zaken waarbij de aan Maria DIERCK toegekende bijzondere maandelijkse vergoeding van 11.000 frank met ingang van 1 februari 1999 wordt afgeschaft.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 13 oktober 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.