RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 191.049 van 3 maart 2009
in de zaak A. 88.871/XII-2395.

In zake : Bart DE VOGELAERE,
wonende te Gent,
Coupure 910

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN.

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

Gezien het beroep dat Bart De Vogelaere op 7 januari 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van "een besluit van 4 november 1999 van de Bestendige Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen, houdende de modaliteiten van de toepassing van het nieuw personeelsstatuut op de weddeberekening van verzoekende partij";

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 1 april 2003 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 laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 7 juli 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker, en van bestuurssecretarissen A. Van Der Haegen en N. De Smet, die verschijnen voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De voorgaanden

Op 9 december 1998 keurt de provincieraad van Oost-Vlaanderen een nieuw geldelijk statuut goed.

Met een nota van 18 maart 1999 deelt verzoeker, bestuurssecretaris bij de verwerende partij, aan de provinciegriffier mee niet in te stemmen met het voorstel dat hem is gedaan “aangaande de geldelijke inschakeling in het nieuw statuut”, “met name voor wat betreft de niet-herziening van de vroegere beperking van mijn anciënniteit van weddegroep A tot twee derden”. Hij doet een tegenvoorstel en verzoekt de “inschakelingsprincipes vastgelegd in het overgangsstelsel van het nieuw geldelijk statuut” na te leven. In geval van verwerping van het tegenvoorstel vraagt hij dat de provincieraad in een overgangsregeling voorziet.

De provincieraad voegt op 21 april 1999 in het geldelijk statuut, onder D. Berekening van de geldelijke anciënniteit en uitbetaling van de wedde, een artikel 22*bis* in :

> “Bij overgang naar een weddeschaal van het niveau A blijft de gelijke anciënniteit onveranderd.
> De personeelsleden van wie de geldelijke anciënniteit na 1 januari 1996 met toepassing van artikel 25, punt b van het voorgaande geldelijke statuut, zoals vastgesteld in het provincieraadsbesluit van 19 juni 1991, met latere wijzigingen, werd herberekend, valoriseren al hun vroegere diensten, overeenkomstig de bepalingen van onderhavig statuut”.

In een schrijven van 30 juli 1999 aan de provinciegouverneur bedankt verzoeker voor de wijziging aan het personeelsstatuut en vraagt hij "ingeschakeld te worden in het nieuw statuut, rekening houdend met het overgangsstelsel en het nieuw ingevoerde artikel 22*bis*", meer bepaald "op 1 december 1996 met valorisatie van al mijn vroegere diensten, zijnde met een geldelijke anciënniteit van 16 jaar en 5 maanden".

Volgens een op 4 november 1999 door de deputatie goedgekeurde nota heeft verzoeker bij de berekening van zijn geldelijke anciënniteit ten onrechte twee jaar fictieve anciënniteit ingebracht, is die fictieve anciënniteit "niet meer voorzien in het nieuwe geldelijk statuut", en kan de geldelijke anciënniteit op basis van artikel 22*bis* pas vanaf 1 januari 1999 herberekend worden.

Aan verzoeker wordt met een door de gouverneur en de provinciegriffier ondertekende brief van 8 november 1999 meegedeeld wat volgt :

> "Uw geldelijke anciënniteit dient opnieuw vastgesteld te worden, luidens artikel 22*bis* van het geldelijk statuut, 'overeenkomstig de bepalingen van onderhavig statuut'.
>
> Dit impliceert :
>
> - dat u alle voorgaande diensten vanaf de leeftijd van 18 jaar valideert (artikel 13 geldelijk statuut);
> - dat de 2 jaar fictieve anciënniteit niet in aanmerking komt voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit (niet meer voorzien in het nieuwe geldelijk statuut);
> - dat er bij de bevordering naar het niveau A geen vermindering van de geldelijke anciënniteit met een derde wordt doorgevoerd (artikel 22*bis* geldelijk statuut).
>
> Concreet betekent dit dat uw geldelijke anciënniteit met terugwerkende kracht op 1 januari 1999 op 16 jaar en 10 maand kan vastgesteld worden.
>
> Zoals u merkt gaan wij dus niet akkoord met uw berekening (in uw brief van 22 september 1999) om uw geldelijke anciënniteit per 1 december 1996 op 16 jaar en 5 maand vast te stellen omdat u daarbij ten onrechte rekening houdt met de 2 jaar fictieve anciënniteit. Anderzijds heeft u wel recht op de valorisatie van uw voorgaande diensten in het onderwijs tijdens de periode van 8 januari 1980 tot en met 29 mei 1982 (met toepassing van de artikelen 10 en 14 van het geldelijk statuut). Dit ondanks het feit dat u deze diensten presteerde voor de leeftijd van 24 jaar.
>
> Met betrekking tot de uitvoeringsdatum van artikel 22*bis* wensen wij te benadrukken dat het geldelijk statuut in werking getreden is vanaf 1 januari 1999. Enkel voor de weddeschalen is er terugwerkende kracht verleend tot 1 oktober 1994. Bijgevolg kan uw geldelijke anciënniteit op basis van artikel 22*bis* pas vanaf 1 januari 1999 herberekend worden".

Op 9 december 1999 beslist de deputatie de bezoldiging van verzoeker in die zin te herzien.

Voorwerp van het beroep en rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

2. Verzoeker licht in het verzoekschrift toe dat het bestreden besluit van 4 november 1999 voor hem twee negatieve beslissingen inhoudt: zijn geldelijke anciënniteit wordt niet gelijkgesteld met de schaalanciënniteit en de geldelijke anciënniteit gaat niet in op de datum van uitwerking van het nieuw statuut.

Hij voert twee middelen aan. In het eerste doet hij "dwaling bij de toepassing van het nieuw statuut bij mijn inschakeling" gelden. De beperkende interpretatie dat de geldelijke anciënniteit op basis van artikel 22*bis* pas vanaf 1 januari 1999 kan worden herberekend, heet "niet door de artikelen van het nieuw statuut ondersteund [te worden]". Wat de berekening van de geldelijke anciënniteit betreft gaat de deputatie volgens verzoeker "voorbij aan de inschakelingsprincipes van het overgangsstelsel, met name aan artikel 22*bis* en artikel 32". In een tweede middel wordt machtsafwending aangevoerd op grond van gegevens die beweerdelijk "aantonen dat bij de bestreden beslissing van de Bestendige Deputatie een doel werd nagestreefd dat niet gericht was op een correcte toepassing van het nieuw statuut bij mijn inschakeling".

3. Verwerende partij meent in de memorie van antwoord dat het voorwerp van het beroep de beslissing van 9 december 1999 van de deputatie is, waarbij verzoekers wedde wordt vastgesteld.

Voorts is zij van oordeel dat de Raad van State zich onbevoegd moet verklaren omdat bij de vaststelling van verzoekers wedde toepassing is gemaakt van artikel 22*bis*, "waaromtrent de bestendige deputatie geen discretionaire bevoegdheid heeft". Waar het geschil over de al dan niet correcte interpretatie van die reglementsbepaling gaat, heeft het als werkelijk voorwerp de omvang van verzoekers subjectief recht op wedde. Terzake zijn krachtens de artikelen 144 en 145 van de Grondwet uitsluitend de gewone rechtbanken bevoegd.

4. In de memorie van wederantwoord dringt verzoeker er op aan om wel degelijk de beslissing van 4 november 1999 van de deputatie als het voorwerp van het beroep te beschouwen.

Wat de exceptie van onbevoegdheid betreft, repliceert verzoeker dat hij in het verzoekschrift heeft aangetoond dat de bestendige deputatie artikel 22*bis* niét correct heeft toegepast, dat het bestuur hem heeft ingeschaald volgens andere modaliteiten, die afwijken van het nieuw personeelsstatuut, en dat de beslissing van 4 november 1999 een eenzijdige administratieve rechtshandeling is die de Raad van State kan vernietigen.

5. Ook in de laatste memorie blijft verzoeker erbij dat de Raad van State bevoegd is. Met een verwijzing naar inzonderheid het arrest van de Raad van State nr. 69.634 inzake Vanmeerhaeghe, betoogt hij "dat het bestreden besluit van 4 november 1999 van de bestendige deputatie van Oost-Vlaanderen een impliciete weigering inhoudt [hem] in te schalen in het nieuw geldelijk statuut volgens de artikelen van dit statuut en zoals gevraagd door verzoeker, wat onmiskenbaar ingrijpt op de juridische verhouding tussen verzoekende partij en het bestuur".

"Het is evident", aldus nog verzoeker in een brief van 17 juli 2008, "dat de beslissing van de deputatie van 4 november 1999 houdende het mij niet toekennen van een gedeelte aan verworven anciënniteit bij de inschaling in het nieuw geldelijk statuut en het mij niet toestaan in te stappen in het nieuw geldelijk statuut op de voor mij meest gunstige datum, een voortdurende schending inhoudt van de rechten die het geldelijk statuut mij zou moeten verlenen".

Beoordeling

6. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten -altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft- tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren.

7. Of het voorwerp van een beroep bij de Raad van State al dan niet een geschil over een subjectief recht betreft, hangt niet af van de wijze waarop het voorwerp van het beroep in het verzoekschrift formeel wordt omschreven. Integendeel wordt de verdeling van de rechtsmacht tussen, eensdeels, de hoven en rechtbanken en, anderdeels, de Raad van State bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. Anders dan verzoeker in de laatste memorie meent, is het dan ook niet verboden om tot een interpretatie "van

wat het werkelijke voorwerp van beroep hier is" over te gaan, maar is de Raad van State daar juist toe verplicht.

8. Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van de onbevoegdheid van de Raad van State, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan de verzoekende partij belang heeft. Om zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een subjectief recht te kunnen beroepen is het noodzakelijk dat de bevoegdheid van de overheid gebonden is.

9. Te dezen laat verzoeker geen enkele twijfel erover bestaan dat hij wezenlijk de weigering bestrijdt om zijn wedde correct vast te stellen overeenkomstig de bepalingen van het toepasselijke geldelijk statuut.

Het is niet betwist dat bij de toepassing van die statuutbepalingen geen uitoefening van enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid te pas komt. Weliswaar moet de verwerende partij de statuutbepalingen bij hun toepassing interpreteren en kan zij zich daarbij vergissen. Het belet echter niet dat haar bevoegdheid volkomen gebonden is, aangezien er hoe dan ook slechts één interpretatie juist is, namelijk de wettelijke, imperatieve interpretatie.

Het werkelijke voorwerp van het geschil betreft aldus het subjectief, burgerlijk recht van verzoeker op de juiste vaststelling en betaling van de wedde die hem op grond van het statuut toekomt.

10. Met deze situatie laat zich niet de casus vergelijken die door het arrest Vanmeerhaeghe, nr. 69.634 van 18 november 1997, beslecht is geworden.

In die zaak werd de nietigverklaring gevraagd van de administratieve beslissing waarmee het bestuur niet volledig tegemoet kwam aan een door de verzoekster ingediende verlofaanvraag. Anders dan te dezen, bleek in deze zaak echter niet dat de bestreden beslissing het resultaat was van de uitoefening -verkeerd of niet- van een gebonden bevoegdheid, maar was het beroep klaarblijkelijk gericht tegen een handeling die de overheid had genomen in de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. De verzoekster beschikte niet over een recht op de inwilliging van haar verlofaanvraag en het

werkelijk voorwerp van het beroep was dan ook niet een geschil over een dergelijk recht, maar de nietigverklaring van de discretionaire beslissing van de overheid, ongeacht de eventuele indirecte en bijkomstige weerslag van de beslissing op de wedde van de verzoekster.

11. De voorwaarden waaraan de uitoefening van de bevoegdheid onderworpen is om verzoekers wedde te bepalen, zijn objectief door de rechtsregel vastgelegd. Aangezien het statuut al de voorwaarden bepaalt op grond waarvan, voor degenen die de voorwaarden vervullen, een subjectief recht op de wedde ontstaat, is het onjuist dat de bestreden beslissing, zoals verzoeker stelt, "ingrijpt op de juridische verhouding tussen verzoekende partij en het bestuur".

Al wat de verwerende partij kan doen is vaststellen, verklaren, erkennen dat verzoeker de voorwaarden vervult of niet vervult. Haar beslissing is louter declaratief. Het beroep tot nietigverklaring van die beslissing, omdat het statuut niet juist zou zijn toegepast, stelt in wezen de vraag aan de orde naar het bestaan en de omvang van verzoekers subjectief recht op wedde, zoals dat volledig en dwingend door het statuut wordt geregeld. De kennisneming van het geschil over dat recht komt niet de Raad van State, maar de hoven en rechtbanken toe.

Het werkelijk voorwerp van het beroep valt buiten de rechtsmacht van de Raad van State. De exceptie is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie maart 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**