

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 193.418 van 19 mei 2009

A. 154.915/VI-18.094

In zake: **GOSLAR** Michèle,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Thierry FRANKIN, advocaat,
Brugmannlaan 451
1180 Brussel,

tegen:

de Franse Gemeenschap,
vertegenwoordigd door haar regering,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Martine VAN ASSCHE, advocaat,
Voorzittersstraat 28
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 20 augustus 2004 ingediende verzoekschrift, waarbij Michèle GOSLAR de nietigverklaring vordert van vier besluiten van de Franse Gemeenschapsregering van 16 juni 2004, houdende:

- a) haar terbeschikkingstelling zonder wedde wegens bijzondere opdracht bij de vereniging zonder winstoogmerk *Centre international de documentation Marguerite Yourcenar* van 1 september 1996 tot 31 augustus 1998, van 1 september 1999 tot 31 december 1999, van 1 januari 2000 tot 31 augustus 2001 en van 1 september 2001 tot 28 februari 2003;
- b) intrekking van de besluiten van de Franse Gemeenschapsregering d.d. 17 februari 2004 waarbij zij voor de voornoemde periodes wegens bijzondere opdracht ter beschikking werd gesteld met een wachtgeld van een frank of een euro;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer ERNOTTE, eerste auditeur bij de Raad van State;

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

Gelet op de beschikking van 17 april 2009, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 13 mei 2009;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Thierry FRANKIN, advocaat, die voor verzoekster verschijnt, en van Mr. Philippe LEVERT, loco Mr. Martine VAN ASSCHE, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer ERNOTTE, eerste auditeur;

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

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. Michèle GOSLAR is sinds 1 september 1984 in vast verband benoemd als leerkracht algemene vakken (vakgebied Romaanse talen) in het hoger secundair onderwijs en is aangesteld aan het koninklijk atheneum van Sint-Jans-Molenbeek; tijdens haar loopbaan heeft verzoekster herhaaldelijk op haar verzoek verloven of terbeschikkingstellingen genoten, hoofdzakelijk om een functie uit te oefenen binnen de vereniging zonder winstoogmerk *Centre international de documentation Marguerite Yourcenar*.

2. Op 27 mei 1996 heeft verzoekster verzocht om van 1 september 1996 tot 31 augustus 1998 wegens bijzondere opdracht ter beschikking te worden gesteld met een wachtgeld "beperkt tot de KWW-bijdrage".

3. Op 23 januari 1997 heeft de Minister-Presidente die aanvraag gedeeltelijk goedgekeurd. De terbeschikkingstelling werd verleend maar aan de betrokkene werd niet de minste bezoldiging toegekend. Die beslissing, waartegen

geen beroep is ingesteld, is naderhand bevestigd bij een besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 15 juli 1998.

Verzoekster heeft zich naderhand van 1 september 1999 tot 28 februari 2003 in dezelfde administratieve stand bevonden.

4. Overeenkomstig de aanvraag die verzoekster op 6 september 2002 heeft gedaan, is zij, bij een besluit van de Franse Gemeenschapsregering d.d. 19 februari 2003, van 1 maart 2003 tot 29 februari 2008 ter beschikking gesteld om persoonlijke redenen vóór het rustpensioen.

5. Verzoekster, die bij die gelegenheid gemerkt heeft welke negatieve gevolgen voor haar voortkwamen uit de ontstentenis van elk wachtgeld gedurende de periodes waarin ze, van september 1996 tot februari 2003, wegens bijzondere opdracht ter beschikking gesteld was, heeft op 13 november 2003 de volgende brief gezonden aan de Minister voor Secundair Onderwijs:

" Naar aanleiding van de aanvraag die ik bij de Franse Gemeenschap heb gedaan om met ingang van 1 maart van dit jaar de status te verkrijgen van 'Voorafgaand aan het pensioen ter beschikking gesteld met wachtgeld', heb ik vastgesteld dat het bestuur voor de berekening van mijn vervroegd pensioen geen rekening heeft kunnen houden met de jaren waarin mijn status 'ter beschikking gesteld wegens bijzondere opdracht bij het *Centre international de documentation Marguerite Yourcenar*, zonder wedde' was.

Die status is die welke aan mij opgelegd was door mevrouw Onkelinx, Minister-Presidente, bevoegd voor Onderwijs, op 23 januari 1997 met formulier CF-CAD-5, waarmee zij ingegaan is tegen het advies van mijn directie en het bestuur, die zich akkoord hadden verklaard met een wedde beperkt tot de KWW-bijdrage. (Zie bijgevoegde kopieën).

Hoewel ik geen voorbarig oordeel wens te vellen over de redenen van die wijziging van status, stel ik vast dat die keuze mij nauwelijks voordeel heeft opgeleverd en ik daardoor bijna zes jaar verlies voor de berekening van mijn pensioen, op welke omstandigheid mij toen niet echt is geweest, noch door het bestuur, noch door de dienst Pensioenen, waaraan ik reeds in 1997 om raad heb gevraagd om te weten of ik recht zou hebben op mijn huidige status (terbeschikkingstelling voorafgaand aan het pensioen, met wachtgeld). Die straf lijkt mij overdreven, gelet op het feit dat ik mij sedert 1989 volstrekt onbezoldigd wijd aan een vzw die de Franse Gemeenschapscommissie overigens van openbaar nut acht.

Zodra ik in 1998 van die beslissing kennis had gekregen (door het plotselinge blijven steken van de vordering tot terugbetaling van de KWW-bijdrage door de pensioendienst, dat is meer dan een jaar na de beslissing van mevrouw Onkelinx), heb ik een nieuwe aanvraag ingediend om in de stand loopbaanonderbreking te worden geplaatst met het loutere doel om mijn pensioenrecht te behouden door daarvoor betalingen te verrichten. Die stand heb ik slechts gedurende een jaar kunnen behouden doordat ik geen recht had op een onderbrekingsuitkering.

Ik vind het bijna absurd te moeten vaststellen dat als de minister gekozen had voor een benaming die door mijn vorige status werd voorgeschreven (wedde beperkt tot een symbolische frank in plaats van beperkt tot de KWW-bijdrage), die zowat zes jaren in aanmerking zouden zijn genomen voor de berekening van mijn pensioen. Ik acht mij dan ook benadeeld door die keuze en door een bestuur dat mij niet heeft ingelicht over de gevolgen van die door de Minister genomen beslissing en dat mij gedurende vijf jaar heeft doen geloven dat alleen de status 'wedde beperkt tot de KWW-bijdrage' waardoor mijn vzw verplicht was dat 'pensioen' terug te betalen, de mogelijkheid bood om mijn pensioenrecht te behouden, hetgeen eveneens onjuist was.

Doordat ik slecht ingelicht was door de verantwoordelijke minister, de diensten van het Bestuur, de pensioendiensten en de diensten die de opdrachten beheren en doordat ik niet beschikte over inlichtingen over die onderscheiden statussen en de gevolgen ervan, ben ik thans benadeeld. Ik zou dan ook willen dat men op die onterechte beslissingen terug komt.

Mijn twee grieven zijn dan ook de volgende: in de eerste plaats een uitgave van 645.000 oude Belgische frank door de vzw waarbij ik een opdracht vervulde (en dat met overheidsgeld van de Franse Gemeenschap) gedurende zes jaar voor het behoud van een pensioenrecht dat verkregen had kunnen worden zonder ook maar iets uit te geven met de status 'opdracht met een wedde beperkt tot een symbolische frank'; ten tweede, de overgang, door die opgelegde beslissing, naar de status 'zonder wedde' waardoor zes andere jaren voor het pensioen vervallen, terwijl ik door een keuze voor de stand 'met een wedde beperkt tot een symbolische frank' die nauwelijks meer kostte voor de Staat, die jaren had kunnen laten meetellen.

Bijgevolg vraag ik u of u de vergissing van uw voorganger in zekere zin kunt goedmaken en of u mij een manier kunt wijzen om al mijn jaren te laten meetellen en ervoor te zorgen dat de 645.000 frank die aan de pensioenkas zijn overgemaakt, niet nutteloos zijn uitgegeven.

[...]".

6. Na zijn bestuur om advies te hebben verzocht, besluit de minister op 15 december 2003 om het verzoek van verzoekster in te willigen.

Om haar genoegdoening te schenken, heeft de Franse Gemeenschapsregering op 17 februari 2004 vijf besluiten aangenomen: het eerste ervan houdt de intrekking in van alle beslissingen waarbij verzoekster tussen september 1996 en augustus 2003 wegens bijzondere opdracht ter beschikking gesteld was zonder wedde; bij de vier overige besluiten wordt haar een terbeschikkingstelling wegens bijzondere opdracht met een wachtgeld van een frank of een euro toegekend van 1 september 1996 tot 31 augustus 1998, van 1 september 1999 tot 31 december 1999, van 1 januari 2000 tot 31 augustus 2001 en van 1 september 2001 tot 28 februari 2003. Die vijf besluiten zijn ter kennis van verzoekster gebracht op een niet nader bepaalde dag, maar vóór 11 maart 2004. Op basis van de brieven die verzoekster op 11 maart 2004 aan de minister en aan het bestuur heeft gezonden, kan als bewezen worden beschouwd dat zij toen van de besluiten van 17 februari 2004 kennis had genomen.

7. De minister, die afgeweken is van het standpunt dat hij tevoren ingenomen had, heeft op 28 mei 2004 de volgende nota opgesteld:

" Betreft: Decreet van 24 juni 1996 houdende regeling van de opdrachten, artikel 18. - Het geval mevrouw Michèle Goslar.

Mijnheer de Administrateur-generaal,

De besluiten van 17 februari 2004 betreffende de terbeschikkingstelling van mevrouw Michèle Goslar wegens bijzondere opdracht zijn verkeerd.

Artikel 18 van het voornoemde decreet biedt immers niet de mogelijkheid om personeelsleden wegens bijzondere opdracht ter beschikking te stellen met een wachtgeld van één euro.

U gelieve mij ter ondertekening besluiten voor te leggen tot intrekking van die verkeerde besluiten en op basis van de bijgevoegde stukken mij ter ondertekening besluiten voor te leggen die diezelfde periodes beslaan, maar waarbij geen wachtgeld wordt toegekend.

U gelieve bovendien de betrokkene hiervan op de hoogte te brengen."

8. Op 16 juni 2004 heeft de verwerende partij de vier besluiten uitgevaardigd waartegen dit beroep gericht is.

Van die besluiten is bij een gewone brief van 24 juni 2004 kennis gegeven aan verzoekster;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opwerpt dat het beroep niet-ontvankelijk is; dat ze stelt dat, volgens de bewoordingen van het verzoekschrift, de bestreden handelingen "de voordelen tenietdoen die [verzoekster] mocht verwachten, wat haar pensioenrecht betreft, van de vorige besluiten, die op 17 februari 2004 genomen zijn", dat aldus het pensioenrecht van verzoekster het werkelijke onderwerp van het beroep is en dat het pensioenrecht niet onder de bevoegdheid van de Raad van State valt; dat ze voorts betoogt dat verzoekster geen belang heeft bij het bekritisieren van de ministeriële beslissing van 23 januari 1997, waarvan zij reeds in 1998 kennis heeft gekregen, zoals blijkt uit haar brief van 15 september 1998, en die zij niet op tijd heeft bestreden;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat de rechtspraak betreffende de intrekking van bestuurshandelingen "steunt op de eerbiediging van de verkregen rechten en voorrang geeft aan de rechtszekerheid door de toepassing van het grondwettelijk legaliteitsbeginsel in de tijd te beperken", dat "de Raad van State zodoende in feite uitspraak doet over subjectieve rechten waarvoor alleen de hoven en rechtbanken bevoegd zijn", dat "de

Raad van State in de eerste plaats de kwestie van zijn bevoegdheid moet onderzoeken";

Overwegende, enerzijds, dat de verwerende partij niet gevolgd kan worden in haar bewering dat "de rechtspraak betreffende de intrekking van bestuurshandelingen steunt op de eerbiediging van de verkregen rechten en voorrang geeft aan de rechtszekerheid door de toepassing van het grondwettelijk legaliteitsbeginsel in de tijd te beperken" en dat "de Raad van State zodoende in feite uitspraak doet over subjectieve rechten waarvoor alleen de hoven en rechtbanken bevoegd zijn", dat de verwerende partij geen enkel bewijs levert van haar bewering dat de theorie van de intrekking van bestuurshandelingen steunt op de eerbiediging van de verkregen rechten, aangezien dat begrip bijzonder duister blijft en de verwerende partij daarvan geen enkele definitie geeft; dat ze evenmin kan worden gevolgd in haar betoog dat een betwisting die, zoals in casu, betrekking heeft op de wettigheid van de intrekking van beslissingen waarbij verzoekster tussen september 1996 en februari 2003 wegens bijzondere opdracht ter beschikking is gesteld met een wachtgeld, als werkelijk onderwerp subjectieve rechten zou hebben; dat verzoekster geenszins betoogt dat die beslissingen voor haar zouden neerkomen op subjectieve rechten, maar wel dat ze niet meer ingetrokken mochten worden hoewel zulks bij de bestreden besluiten geschied is;

Overwegende, anderzijds, dat het geen nut heeft om na te gaan of, zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord beweert, de wettigheid van de ministeriële beslissing van 23 januari 1997 niet meer in twijfel kan worden getrokken; dat die handeling geen deel uitmaakt van de handelingen waarvan verzoekster de nietigverklaring vordert en dat die geen gevolgen heeft voor de grond van dit geschil; dat de exceptie bijgevolg niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de kwestie of de prejudiciële vragen, zoals ze door de verwerende partij in haar laatste memorie worden voorgesteld, aan het Grondwettelijk Hof moeten worden voorgelegd, niet los kan worden gezien van de zaak zelf;

Overwegende dat verzoekster een eerste middel ontleent aan "schending van het algemeen beginsel van de rechtszekerheid, het algemeen rechtsbeginsel van de intrekking van bestuurshandelingen, ontstentenis van motieven, ontstentenis van passende motivering en machtsoverschrijding"; dat zij aanvoert dat de bestreden intrekking, waartoe meer dan vier maanden na de ingetrokken beslissingen besloten is, te laat komt en dus onregelmatig is doordat daartoe besloten is na het verstrijken van de termijn waarbinnen de besluiten van de

Franse Gemeenschapsregering van 17 februari 2004 voor de Raad van State bestreden konden worden;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord betoogt dat de theorie van de intrekking van handelingen die in het verzoekschrift uiteengezet is, strijdig is met het legaliteitsbeginsel dat vervat is in artikel 159 van de Grondwet, dat, aangezien verzoekster niet betwist dat de besluiten van 17 februari 2004 een schending inhouden van het decreet van 24 juni 1996 houdende regeling van de opdrachten, verloven wegens opdracht en terbeschikkingstelling wegens (bijzondere) opdracht in het door de Franse Gemeenschap georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs, er volgens de voormelde grondwetsbepaling geen verkregen rechten kunnen bestaan op het behoud van die onwettige handelingen, dat artikel 159 volgens de jurisprudentie van de hoven en rechtbanken kan worden aangevoerd zonder enige beperking in de tijd en dat het streven om zich te houden aan de wettigheid dat door deze grondwettelijke regel wordt uitgedrukt, hoe dan ook moet prevaleren over een beginsel van behoorlijk bestuur dat strekt tot bescherming van de verkregen rechten van burgers; dat ze in haar laatste memorie nog stelt dat "het beginsel van de hiërarchie der normen meebrengt dat de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van artikel 159 van de Grondwet en niet omgekeerd", dat "de interpretatie die de Raad van State van artikel 19 van die wetten geeft een eigen interpretatie is en niet gedicteerd wordt door de wetgever", "dat ze strijdig is met artikel 159 van de Grondwet", dat "aangezien het gaat om de interpretatie die van een wetsbepaling moet worden gegeven in het licht van een grondwetsbepaling, en meer bepaald in het licht van het beginsel van niet-discriminatie verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het Grondwettelijk Hof het bevoegde rechtscollege is om dat te doen" en dat ze "subsidiair" vraagt dat aan het Grondwettelijk Hof twee prejudiciële vragen worden voorgelegd waarvoor ze de volgende redactie voorstelt:

- " 1. Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in onderlinge samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet, geschonden doordat rechtzoekenden die voor de Raad van State verschijnen en tegen wie een bestuurshandeling wordt aangevoerd, de onwettigheid daarvan niet kunnen opwerpen als het om een persoonsgerichte bestuurshandeling gaat, gelet op de restrictieve interpretatie die de Raad van State geeft van de artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in onderlinge samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet, terwijl rechtzoekenden die voor de gewone rechtbanken verschijnen en tegen wie dezelfde onwettige bestuurshandeling wordt aangevoerd - ongeacht of het om een persoonsgerichte dan wel om een verordenende handeling gaat - de toepassing daarvan kunnen laten weigeren op de voet van artikel 159 van de Grondwet?;
2. Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden in de interpretatie dat artikel 159 van de Grondwet door een rechtzoekende voor de Raad van State

niet kan worden aangevoerd om na het verstrijken van de beroepstermijn de onwettigheid te laken van een onregelmatige persoonsgerichte bestuurshandeling die rechten doet ontstaan, terwijl diezelfde rechtzoekende voor andere rechtscolleges en inzonderheid voor die van de rechterlijke orde steeds overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet over de mogelijkheid beschikt om te allen tijde de onwettigheid aan te voeren van dezelfde handeling die rechten doet ontstaan, ook als die handeling niet door het bestuur is ingetrokken, noch voor de Raad van State bestreden is binnen de bij wet bepaalde termijn?";

Overwegende dat een beslissing tot intrekking, anders dan een opheffing, die slechts voor de toekomst geldt, tot gevolg heeft dat de bestuurshandeling waarop ze betrekking heeft ab initio ongedaan wordt gemaakt; dat de intrekking door haar terugwerking indruist tegen het algemeen beginsel dat bestuurshandelingen niet terugwerken; dat het alleen aan de wetgever staat om van dat algemeen beginsel af te wijken en in voorkomend geval een rechtsgrond te verlenen aan de beslissing tot intrekking; dat artikel 160 van de Grondwet en de gecoördineerde wetten op de Raad van State, meer in het bijzonder de artikelen 14 en 30 ervan, juncto artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zo een rechtsgrond bieden; dat de wetgever, doordat hij een beroep bij de Raad van State tegen de handelingen van de administratieve overheden binnen een bepaalde termijn mogelijk heeft gemaakt, noodzakelijkerwijze aan de administratieve overheid waarvan de handeling uitgaat de mogelijkheid heeft geboden om, binnen diezelfde termijn, haar handeling opnieuw te onderzoeken en dat nieuwe onderzoek het recht inhoudt om de beslissing die onregelmatig zou zijn en daardoor vernietigd zou kunnen worden, in te trekken; dat overheden die een handeling die een onwettigheid vertoont ambtshalve intrekken daarbij niet handelen met schending van hun grondwettelijke en wettelijke taak, ook al zou die handeling tot gevolg kunnen hebben dat bepaalde rechten worden toegekend; dat als de Raad van State een bestuurshandeling die met machtsoverschrijding is verricht niet kan vernietigen wanneer het beroep om die handeling te vernietigen is ingesteld na het verstrijken van de krachtens de Grondwet of de wet gestelde termijn, het a fortiori niet aan de administratieve overheid staat om een bestuurshandeling in te trekken, zelfs niet wegens machtsoverschrijding, wanneer de termijn is verstreken die voor het instellen van een beroep bij de Raad van State is gesteld, welke termijn voor de steller van de handeling ingaat zodra die handeling gesteld is en, als zo een beroep is ingesteld, loopt tot het sluiten van de debatten; dat van die regel betreffende de termijn alleen mag worden afgeweken als een wetsbepaling die intrekking mogelijk maakt of als de ingetrokken handeling als niet-bestaande wordt bestempeld of nog als ze door bedrog tot stand is gekomen;

Overwegende dat de verwerende partij de rechtsgrond en de nadere regels van de intrekking waaraan aldus herinnerd is ten onrechte voorstelt als strijdig met artikel 159 van de Grondwet; dat als een handeling of een bestuurlijke regeling niet meer kan worden ingetrokken omdat daartegen binnen de voormelde termijn van zestig dagen geen beroep is ingesteld, zulks komt door de toepassing van artikel 160 van de Grondwet, de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de algemene procedureregeling en niet, zoals de verwerende partij beweert, door een beperkende interpretatie van artikel 159 van de Grondwet in verband waarmee aan het Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen zouden moeten worden voorgelegd; dat die vragen die, zoals de verwerende partij ze verwoordt, op een interpretatie van artikel 159 van de Grondwet steunen, geen verband houden met het onderhavige geschil; dat ze bijgevolg niet gesteld behoren te worden;

Overwegende dat in casu de vier bestreden intrekkingsbesluiten vastgesteld zijn op 16 juni 2004, dat is na het verstrijken van de termijn van zestig dagen; dat het eerste middel gegrond is voor zover het ontleend wordt aan de onwettigheid van de beslissingen tot intrekking,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de besluiten van de Franse Gemeenschapsregering van 16 juni 2004 waarbij:

a) Michèle GOSLAR zonder wedde ter beschikking wordt gesteld wegens bijzondere opdracht bij de vereniging zonder winstoogmerk *Centre international de documentation Marguerite Yourcenar* van 1 september 1996 tot 31 augustus 1998, van 1 september 1999 tot 31 december 1999, van 1 januari 2000 tot 31 augustus 2001 en van 1 september 2001 tot 28 februari 2003;

b) de besluiten van de Franse Gemeenschapsregering d.d. 17 februari 2004 worden ingetrokken waarbij Michèle GOSLAR voor de voornoemde periodes wegens bijzondere opdracht ter beschikking wordt gesteld met een wachtgeld van een frank of een euro.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de
VIe kamer, op negentien mei tweeduizend negen door:

Mevr. WILLOT-THOMAS, kamervoorzitter,
de HH. LEWALLE, staatsraad,
NIHOUL, staatsraad,
Mevr. SCHMITZ, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

V. SCHMITZ

M.-L. WILLOT-THOMAS

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.