RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 204.847 van 7 juni 2010
in de zaak A. 190.170/IX-6103

In zake: Rudy DE COSTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Peeters
kantoor houdend te Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 oktober 2008, strekt tot de nietigverklaring van "het Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2008 tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, over de oprichting van een gezamenlijke commissie van beroep inzake ambtenarenzaken en gemeenschappelijke raden van beroep voor het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad d.d. 02/09/2008".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker en de tweede verwerende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Goossens, die loco advocaat Pascal Lahousse verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaat Patrick Peeters verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is secretaris van de ACV-Openbare Diensten.

3.2. Op 5 november 2007 komt in het Sectorcomité XV een protocol nr. 2007/28 tot stand betreffende een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de diensten van het genoemde college.

Dit protocol vermeldt onder meer:

> "[...]
> Het ACV-OD gaat akkoord met het ontwerp, op voorwaarde dat er een rechtsgeldig samenwerkingsakkoord wordt afgesloten met het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de commissie en de raden van beroep die eveneens bevoegd moeten zijn voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
> Dit akkoord zal er uiteindelijk in voorzien dat de procedure en de werking van de commissie en van de raden van beroep die van toepassing zijn op de

ambtenaren van de diensten van het Verenigd College, precies dezelfde zijn als die welke van kracht zijn voor het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het huidige ontwerp zal in voorkomend geval geamendeerd worden ingevolge dit samenwerkingsakkoord

[...]"

De verzoeker ondertekent dit protocol namens de ACV-Openbare Diensten.

3.3. In het Belgisch Staatsblad van 2 september 2008 wordt het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 juni 2008 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad bekendgemaakt.

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2008.

Het wordt met twee beroepen tot nietigverklaring bij de Raad van State bestreden (zaken A. 190.186/VIII-6630 en A. 189.280/V-1780). Deze beide beroepen zijn nog hangende.

3.4. In het Belgisch Staatsblad van 2 september 2008 wordt eveneens het samenwerkingsakkoord bekendgemaakt dat op 5 juni 2008 is tot stand gekomen tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie "over de oprichting van een gezamenlijke commissie van beroep inzake ambtenarenzaken en gemeenschappelijke raden van beroep voor het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad".

Dit samenwerkingsakkoord richt voor de beroepen inzake stage, evaluatie, afwezigheden, verloven, disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst en verklaring van definitieve beroepsongeschiktheid een gezamenlijke commissie van beroep op voor de diensten van het Verenigd College en het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 1).

Het akkoord bepaalt de samenstelling, de procedures en de werking van deze commissie door verwijzing naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 mei 1999 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 2), maar het voorziet tevens in een afwijking van dat besluit (artikel 3).

Voorts worden gezamenlijke raden van beroep opgericht die de beroepen in tuchtzaken behandelen (artikel 4). De samenstelling en de procedure van deze raden van beroep worden ook bepaald door verwijzing naar het genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 mei 1999 (artikel 5), maar wederom met afwijkingen daarvan (artikelen 6 en 7).

Het samenwerkingsakkoord heeft uitwerking met ingang van dezelfde datum als het genoemde besluit van het Verenigd College van 5 juni 2008 (artikel 8), dit wil zeggen met ingang van 1 januari 2008.

3.5. De tekst van het genoemde samenwerkingsakkoord wordt opnieuw bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 september 2008. Deze bekendmaking vermeldt: “Deze tekst vernietigt en vervangt degene die verschenen is in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2008”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord twee excepties van onontvankelijkheid van het beroep op.

Vooreerst laat zij gelden dat het beroep zijn voorwerp heeft verloren, omdat de verzoeker de nietigverklaring vordert van het samenwerkings-akkoord van 5 juni 2008 tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2008 werd bekendgemaakt, terwijl in het Belgisch Staatsblad van 18 september 2008 een nieuwe bekendmaking is gebeurd die de eerder bekendgemaakte tekst heeft vernietigd en vervangen.

Voorts voert de eerste verwerende partij aan dat het bestreden samenwerkingsakkoord een contract uitmaakt en dat de Raad van State niet bevoegd is om zich daarover uit te spreken. Zij betoogt dat overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van onder meer de onderscheiden administratieve overheden. Volgens de eerste verwerende partij is een samenwerkingsakkoord geen administratieve rechtshandeling, maar een schriftelijke overeenkomst tussen twee of meerdere partijen, die door de Raad van State niet kan worden vernietigd. Zij voegt eraan toe dat de Raad van State enkel de administratieve akten zou kunnen vernietigen waarmee instemming is verleend aan het samenwerkingsakkoord, maar dat het voorliggende beroep niet tegen dergelijke akten is gericht.

5. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord op de eerste exceptie dat de tekst van het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2008 die op 18 september 2008 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt, identiek is aan de tekst van datzelfde akkoord die eerder op 2 september 2008 was bekendgemaakt. Hij vraagt dienvolgens het voorwerp van zijn vordering uit te breiden tot het samenwerkingsakkoord zoals het op 18 september 2008 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt.

Met betrekking tot de tweede exceptie laat hij gelden dat bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen een uitvoerbare administratieve rechtshandeling van een Belgische overheid. Onder een dergelijke rechtshandeling moet volgens de verzoeker worden verstaan “een handeling waarbij beoogd wordt rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijziging te beletten”. Het kan, zo stelt de verzoeker, zowel om individuele als om reglementaire beslissingen gaan. Volgens de verzoeker wijzigt het bestreden samenwerkingsakkoord de rechtstoestand van de ambtenaren van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Hij besluit daaruit dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om over zijn beroep uitspraak te doen.

6. In haar laatste memorie betwist de eerste verwerende partij het standpunt van de auditeur-verslaggever dat een samenwerkingsakkoord dat geen goedkeuring behoeft bij wet, decreet of ordonnantie, rechtstreeks bij de Raad van State kan worden aangevochten.

Volgens de eerste verwerende partij is het niet ernstig enerzijds te stellen dat een samenwerkingsakkoord dat een wetgevende instemming vereist, gelet op zijn contractueel karakter, geen eenzijdige overheidsakte uitmaakt en derhalve niet aanvechtbaar is bij de Raad van State, en anderzijds aan te nemen dat een samenwerkingsakkoord dat geen wetgevende instemming vereist, ondanks zijn contractueel karakter, wel degelijk een eenzijdige overheidsakte uitmaakt die als zodanig aanvechtbaar is bij de Raad van State. De eerste verwerende partij laat gelden dat een dergelijk verschil in behandeling niet aanvaardbaar is. Een samenwerkingsakkoord dient te worden gekwalificeerd, hetzij als een contractueel fenomeen dat niet aanvechtbaar is bij de Raad van State, hetzij als een eenzijdige overheidsakte -quod non- die wel aanvechtbaar is. De kwalificatie kan echter niet verschillen al naargelang het akkoord al dan niet wetgevende instemming behoeft.

Beoordeling

7. De verzoeker omschrijft in zijn verzoekschrift het voorwerp van het beroep als volgt: “het Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2008 tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad [...] gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad d.d. 02/09/2008”.

Weliswaar werd het bedoelde samenwerkingsakkoord opnieuw bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 september 2008. Deze bekendmaking vermeldt dat de nieuw bekendgemaakte tekst de tekst die is verschenen in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2008 “vernietigt en vervangt”. De nieuw bekendgemaakte tekst is evenwel identiek aan de tekst van 2 september 2008. Uit niets blijkt dat het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2008 tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als zodanig werd gewijzigd of vervangen. Bijgevolg moet worden besloten dat het beroep zijn voorwerp niet heeft verloren, maar integendeel geacht moet worden gericht te zijn tegen het genoemde samenwerkingsakkoord zoals het werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 september 2008.

De eerste exceptie is niet gegrond.

8. Luidens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges, van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Krachtens deze wetsbepaling moet een beroep tot nietigverklaring een eenzijdige, uitvoerbare administratieve rechtshandeling als voorwerp hebben.

De tweede opgeworpen exceptie doet de vraag rijzen of het bestreden samenwerkingsakkoord als een dergelijke handeling kan worden beschouwd.

9. Het bestreden samenwerkingsakkoord vindt zijn grondslag in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI).

Deze bijzondere wetsbepaling luidt als volgt:

> "De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.
>
> Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet."

Deze bijzondere wetsbepaling is krachtens artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 63, eerste lid, van diezelfde bijzondere wet bepaalt onder meer dat het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de bevoegdheden uitoefent bedoeld in artikel 92bis BWHI.

10. Een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, BWHI komt tot stand door een wilsovereenstemming tussen de “bevoegde overheden”. Het is dan ook wezenlijk contractueel van aard. Als zodanig is het geen eenzijdige administratieve rechtshandeling die het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, ook niet wanneer het geen instemming behoeft van de wet-, decreet- of ordonnantiegever.

Te dezen zijn de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overeengekomen een gezamenlijke commissie van beroep en gezamenlijke raden van beroep op te richten voor de diensten van het Verenigd College en het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De enkele omstandigheid dat het tot stand gekomen akkoord gevolgen heeft voor de ambtenaren van de betrokken overheden, doordat zij voor het instellen van een beroep in bepaalde aangelegenheden zich zullen moeten wenden tot de aldus opgerichte commissie of raden van beroep, doet aan de wezenlijk contractuele aard van het samenwerkingsakkoord geen afbreuk.

De administratieve akten waarmee de overheden die betrokken zijn bij een gesloten samenwerkingsakkoord, hun instemming met het akkoord betuigen, zouden als afsplitsbare akten die nodig zijn om het samenwerkingsakkoord te sluiten, wel het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring. Te dezen moet met de verwerende partij worden vastgesteld dat de verzoeker de nietigverklaring beoogt van het samenwerkingsakkoord als zodanig en geen dergelijke administratieve instemmingsakte tot voorwerp van zijn beroep maakt.

De tweede exceptie is gegrond.

11. Het voorliggende beroep is derhalve niet ontvankelijk wat zijn voorwerp betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 juni 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Wim Geurts,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Wim Geurts **André Vandendriessche**