

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.188 van 27 juni 2011
in de zaken A. 189.619/IX-6051
A. 192.308/IX-6333**

In zake: Stanislaw WOJTASIK
die woonplaats kiest bij
het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA)
gevestigd te 1050 Brussel
Lang Levenstraat 27-29

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep in de zaak A. 189.619/IX-6051, ingesteld op 8 september 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (hierna ook: het OFO) van 7 juli 2008 waarbij Stanislaw Wojtasik niet geslaagd wordt verklaard voor de test ter afsluiting van de gecertificeerde opleiding FI03 “Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht”.

Het beroep in de zaak A. 192.308/IX-6333, ingesteld op 3 april 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het OFO van 5 februari 2009 waarbij alle beslissingen met betrekking tot het niet-slagen voor de test ter afsluiting van de gecertificeerde opleiding FI03 “Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht” nietig worden verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft in de beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft in de beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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 heeft deelgenomen aan de gecertificeerde opleiding “Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht FI03NL”, georganiseerd door het OFO.

Deze opleiding werd afgesloten met een test, die heeft plaatsgevonden op 15 december 2007.

3.2. Met een brief van 7 juli 2008 deelt de directeur-generaal van het OFO aan de verzoeker mee dat hij niet geslaagd is voor de voormelde test. De verzoeker behaalde namelijk 59,57 %, terwijl hij 60 % diende te behalen om te slagen.

Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 189.619/IX-6051.

3.3. Met een brief van 1 augustus 2008 dient de verzoeker bij de directeur-generaal van het OFO een klacht in met betrekking tot de voormelde test en vraagt hij om zijn resultaat in een voor hem positieve zin te heroverwegen.

Op 7 en 26 augustus 2008 neemt de verzoeker inzage van zijn examendossier. Bij die gelegenheden deelt hij aan het OFO schriftelijk een aantal opmerkingen mee, onder meer met betrekking tot de gestelde vragen.

3.4. Na nog tal van klachten van andere deelnemers in verband met de voormelde certificeringstest te hebben ontvangen, beslist het OFO de volledige test voor te leggen aan twee externe experts, die hun verslag daarover op 23 december 2008 neerleggen.

Op 5 januari 2009 wordt dit verslag bezorgd aan twee interne experts, beiden ambtenaren van de Federale Overheidsdienst (hierna: FOD) Financiën.

Op 16 januari 2009 heeft een overlegvergadering plaats, georganiseerd door het OFO, tussen de interne en de externe experts in aanwezigheid van de directeur-generaal en een attaché van het OFO, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Personeel en Organisatie en een directeur van de FOD Financiën.

De interne experts leggen op 30 januari 2009 hun eindverslag neer.

Na afloop van de besprekingen tussen de interne en de externe experts wordt besloten dat over slechts 28 van de 50 vragen van de voormelde certificeringstest geen enkele twijfel bestaat en dat een test van 50 vragen, die gereduceerd wordt tot een test van 28 vragen, niet langer valide, betrouwbaar of relevant kan zijn.

3.5. Met een brief van 5 februari 2009 deelt de directeur-generaal van het OFO aan de verzoeker mee:

“[...]

Gelet op het algemeen beginsel van voorzichtigheid,
overwegende dat de nietigverklaring van de resultaten van niet-slagen aan geen enkele ambtenaar enig nadeel kan berokkenen,

overwegende daarentegen dat de nietigverklaring tot gevolg heeft dat de ambtenaren in staat gesteld worden om van een niet-ingekorte geldigheidsperiode te genieten, indien ze in de toekomst slagen voor een gecertificeerde opleiding,

zonder een uitspraak te doen met betrekking tot de tegenstrijdige standpunten geuit door de interne en de externe experts of de bedenkingen geuit door deze laatsten,

zonder op welke manier ook te erkennen dat de interne experts een fout zouden begaan hebben,

zonder ook te erkennen dat het Instituut enige fout begaan heeft,
teneinde een einde te maken aan een zwaarwegend geschil,

heeft het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid beslist om alle beslissingen m.b.t. het niet-slagen voor de test ter afsluiting van de gecertificeerde opleiding FI03 ‘Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht’ nietig te verklaren.

Deze beslissing heeft dus betrekking op de beslissing die u werd meegedeeld op 7 juli 2008. Voor zover u zich inschrijft of zich ondertussen ingeschreven heeft voor een gecertificeerde opleiding, zal de geldigheidsdatum voor de berekening van de premie blijven vastliggen op de oorspronkelijke datum.

[...]”

Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 192.308/IX-6333.

IV. Samenvoeging

4. De bestreden beslissing in de zaak A. 189.619/IX-6051 werd “nietig verklaard” door de bestreden beslissing in de zaak A. 192.308/IX-6333. De beide zaken hangen dan ook zodanig nauw samen dat er aanleiding is om ze met toepassing van artikel 60, 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 samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

A. De zaak A. 192.308/IX-6333

Standpunt van de partijen

5. De verzoeker stelt in zijn verzoekschrift dat hij prima facie weliswaar geen belang lijkt te hebben bij het bestrijden van de beslissing van het OFO van 5 februari 2009, omdat deze beslissing de voor hem griefhoudende beslissing van 7 juli 2008 met betrekking tot zijn niet-slagen voor de certificeringstest van 15 december 2007 teniet heeft gedaan. Evenwel kan volgens de verzoeker ook het ontbreken van een uitdrukkelijke beslissing griefhoudend zijn en is dit te dezen het geval. Hij betoogt in dit verband dat hij effectief heeft deelgenomen aan de kwestieuze certificeringstest van 15 december 2007. De beslissing van het OFO van 7 juli 2008 dat hij voor deze test niet geslaagd is, heeft hij bestreden met een beroep tot nietigverklaring (zaak A. 189.619/IX-6051), wat impliceert dat deze beslissing nog onzeker is en door de administratieve overheid slechts kan worden ingetrokken binnen de perken van deze onzekerheid. Met zijn beslissing van 5 februari 2009 heeft het OFO de grenzen van zijn intrekkingsbevoegdheid evenwel overschreden, aangezien het andere redenen inroept dan diegene die door de verzoeker in zijn annulatiemiddelen tegen de beslissing van 7 juli 2008 worden aangevoerd en de ingeroepen redenen geen rechtmatigheidsbezwaren van openbare orde betreffen. De verzoeker wijst erop dat

aan een vernietigingsarrest gezag van gewijsde “erga omnes” kleeft, terwijl dit niet het geval is voor een administratieve intrekkingbeslissing, en dat de betrokken administratieve overheid bij het verlenen van rechtsherstel rekening moet houden met dit gezag van gewijsde. Hij stelt om die reden belang te hebben bij de nietigverklaring van de intrekkingbeslissing van 5 februari 2009. Het gegrond bevinden van zijn annulatieberoep tegen deze intrekkingbeslissing zou immers de beslissing van het OFO van 7 juli 2008 met betrekking tot zijn niet-slagen doen herleven. De nietigverklaring van deze laatstgenoemde beslissing zou voor hem gunstiger gevolgen kunnen hebben dan de intrekking ervan. Het rechtsherstel waartoe de administratieve overheid dan gehouden is, zou kunnen inhouden dat hij geslaagd moet worden verklaard, zodat hij alsdan niet meer aan een nieuwe certificeringstest zou moeten deelnemen.

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, die zij steunt op het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker.

Zij laat gelden dat een beroep tot nietigverklaring, volgens vaste rechtspraak van de Raad van State, slechts ontvankelijk kan zijn indien de bestreden beslissing voor de verzoekende partij grievend is en de nietigverklaring van deze beslissing aan de verzoekende partij een concreet voordeel kan opleveren. Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing in casu niet grievend voor de verzoeker en kan niet worden ingezien welk concreet voordeel een eventueel vernietigingsarrest hem zou kunnen verschaffen, aangezien de Raad van State niet bevoegd is om te zeggen welke beslissing zij in de plaats van de ingetrokken beslissing van 7 juli 2008 moet nemen.

De verwerende partij verwijst tevens naar het auditoraatsverslag over een beroep tot nietigverklaring dat door een andere deelnemer van de kwestieuze gecertificeerde opleiding werd ingesteld tegen de intrekkingbeslissing van het OFO van 5 februari 2009 (rolnummer A. 191.810/IX-6266) en naar het arrest nr. 193.843 van 4 juni 2009 van de Raad van State. Volgens de verwerende

partij kan de daarin opgebouwde redenering ook in de voorliggende zaak worden gevolgd. De bestreden beslissing beperkt zich er namelijk toe de griefhoudende beslissing van 7 juli 2008 te doen verdwijnen met terugwerkende kracht. Ze heeft derhalve op zich geen grievende gevolgen. De verwerende partij vermocht de onregelmatigheid van de beslissing van 7 juli 2008 vast te stellen en deze vervolgens in te trekken, zonder dat zij daarbij verplicht was de verzoeker geslaagd te verklaren.

In de mate de bestreden beslissing uitdrukkelijk bepaalt dat “voor zover [de verzoeker] zich inschrijft of zich ondertussen ingeschreven heeft voor een gecertificeerde opleiding, [...] de geldigheidsdatum voor de berekening van de premie [zal] blijven vastliggen op de oorspronkelijke datum”, kan ze volgens de verwerende partij voor de verzoeker enkel voordelige gevolgen hebben. Indien de verzoeker slaagt voor een gecertificeerde opleiding zullen de voordelen daarvan hem immers met terugwerkende kracht worden toegekend, alsof hij geslaagd was geweest voor de oorspronkelijke gecertificeerde opleiding. Dat het OFO eventueel een nog voordeliger beslissing voor de verzoeker had kunnen nemen, doet hieraan geen afbreuk. Het blijft volgens de verwerende partij zo dat de bestreden beslissing niet griefhoudend is, aangezien ze de verzoeker in het gelijk stelt in het kader van zijn beroep gekend onder het rolnummer A. 189.619/IX-6051.

7. De verzoeker verwijst in zijn memorie van wederantwoord naar de uiteenzetting van zijn belang in zijn verzoekschrift en repliceert voorts dat de verwerende partij verzwijgt dat het arrest van de Raad van State waarnaar zij verwijst, een geval betrof waarin de verzoekende partij geen beroep tot nietigverklaring had ingesteld tegen de beslissing van het OFO van 7 juli 2008 betreffende haar niet-slagen voor de certificeringstest van 15 december 2007.

De verzoeker stelt voorts dat de bestreden beslissing tot intrekking van de initiële beslissing betreffende zijn niet-geslaagd zijn voor de certificeringstest van 15 december 2007 een declaratief feit vormt waaruit de

onwettigheid van die initiële beslissing ontegensprekelijk, ondubbelzinnig en onweerlegbaar blijkt. Dit heeft, aldus de verzoeker, tot gevolg dat de bestreden beslissingen in de beide voorliggende zaken moeten worden vernietigd.

8. In zijn laatste memorie laat de verzoeker nog gelden dat hij de beslissing van het OFO van 5 februari 2009 in haar geheel bestrijdt, dit wil zeggen zowel voor zover ze de beslissing van het OFO van 7 juli 2008 intrekt, als voor zover ze bepaalt dat de geldigheidsdatum voor de berekening van de premie behouden blijft op de oorspronkelijke datum indien de verzoeker zich (opnieuw) inschrijft of ingeschreven heeft voor een gecertificeerde opleiding.

Hij voegt eraan toe dat hij ingevolge de beslissing van het OFO van 5 februari 2009 weliswaar niet meer als niet-geslaagd wordt beschouwd voor de certificeringstest van 15 december 2007, hij opnieuw aan een gecertificeerde opleiding kan deelnemen en aan een positief resultaat op de daaropvolgende test terugwerkende kracht wordt verleend, maar dat dit alles niet kan worden gelijkgesteld met de “ontstentenis van noodzaak” die uit de nietigverklaring van de beide bestreden beslissingen zou voortvloeien, om aan een nieuwe opleiding en test te moeten deelnemen.

Beoordeling

9. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Het belang dat aldus van de verzoekende partij wordt vereist, houdt onder meer in dat deze partij ingevolge de bestreden beslissing een nadeel moet lijden waaraan de vernietiging van die beslissing kan verhelpen.

10. Te dezen heeft de bestreden beslissing van het OFO van 5 februari 2009 alle beslissingen met betrekking tot het niet-slagen voor de test ter afsluiting van de gecertificeerde opleiding FI03 “Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht” nietig verklaard. Deze “nietigverklaring” kan niet anders worden begrepen dan dat de bedoelde beslissingen worden ingetrokken. Ook de in de zaak A. 189.619/IX-6051 bestreden beslissing van het OFO van 7 juli 2008 met betrekking tot het niet-slagen van de verzoeker voor de voormelde test is aldus ingetrokken.

Het gevolg van deze intrekking is dat de verzoeker niet meer niet-geslaagd is verklaard voor de voormelde certificeringstest.

Volgens de verzoeker staat dit niet eraan in de weg dat hij toch nog belang heeft bij zijn beroep tot nietigverklaring van de intrekkingbeslissing, omdat een vernietiging van deze beslissing tot gevolg heeft dat ook de beslissing van 7 juli 2008 weer kan worden vernietigd en een dergelijke vernietiging kan leiden tot rechtsherstel waarbij hij geslaagd wordt verklaard en hij niet meer moet deelnemen aan een nieuwe certificeringstest.

Het belang waarop de verzoeker zich aldus beroept is evenwel een belang dat niet verbonden is met het doen verdwijnen van een beslissing uit de rechtsorde, maar met het horen gegrond verklaren van een middel dat hij aanvoert in zijn beroep tegen de beslissing van 7 juli 2008. Een dergelijk onrechtstreeks belang kan niet worden aangenomen.

Bovendien heeft de Raad van State in zijn arresten nrs. 197.173, 197.175 en 197.176 van 22 oktober 2009 overwogen dat de intrekkingbeslissing van 5 februari 2009 “noch tot voorwerp, noch tot gevolg kan hebben dat het bestuur onttrokken wordt aan de verplichting om zich uit te spreken over het slagen of het niet-slagen van de verzoeker voor de certificeringstest” (vertaling). De Raad van State bevestigt deze overweging voor de voorliggende zaak. Hij voegt eraan toe dat de intrekkingbeslissing van het OFO van 5 februari 2009 als zodanig niet

eraan in de weg staat dat de verzoeker alsnog een beslissing kan verkrijgen over zijn slagen of niet-slagen voor de certificeringstest van 15 december 2007. Dit geldt in het bijzonder ook voor zover de beslissing van het OFO van 5 februari 2009 bepaalt dat de geldigheidsdatum voor de berekening van de premie behouden blijft op de oorspronkelijke datum indien de verzoeker zich (opnieuw) inschrijft of ingeschreven heeft voor een gecertificeerde opleiding. Zoals de Raad van State heeft geoordeeld in zijn arresten nrs. 199.672 tot 199.675 van 19 januari 2010 over de beroepen tot nietigverklaring die door andere niet-geslaagden voor de voormelde certificeringstest werden ingediend tegen dezelfde bepaling, berokkent deze bepaling, die een modaliteit vaststelt van de toekenning van de premie na een nieuwe inschrijving voor een gecertificeerde opleiding, aan de betrokkenen geen nadeel dat hun belang bij het beroep zou kunnen verantwoorden.

De verzoeker beschikt derhalve niet over het rechtens vereiste belang bij zijn beroep.

11. De exceptie is gegrond.

B. De zaak A.189.619/IX-6051

12. Zoals hiervóór gesteld, heeft het OFO op 5 februari 2009 alle beslissingen met betrekking tot het niet-slagen voor de test ter afsluiting van de gecertificeerde opleiding FI03 “Toepassing van de algemene principes van het fiscaal recht” nietig verklaard en moet deze “nietigverklaring” worden begrepen als een intrekking van de bedoelde beslissingen. Ook de in de zaak A. 189.619/IX-6051 bestreden beslissing van het OFO van 7 juli 2008 met betrekking tot het niet-slagen van de verzoeker voor de voormelde test is aldus ingetrokken.

Weliswaar heeft de verzoeker op 3 april 2009 een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de beslissing van het OFO van 5 februari 2009, maar zoals hiervóór werd besloten, beschikt de verzoeker niet over het rechtens

vereiste belang bij dit beroep, dat bijgevolg niet ontvankelijk is en dient te worden verworpen. De intrekking van de beslissing van het OFO van 7 juli 2008 is daardoor definitief.

Ambtshalve moet dan ook worden vastgesteld dat het beroep in de zaak A. 189.619/IX-6051 geen voorwerp meer heeft.

VI. Kosten

13. Gelet op de intrekking van de bestreden beslissing in de zaak A. 189.619/IX-6051, is het gepast de kosten van het beroep tot nietigverklaring in deze zaak ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De zaken A. 189.619/IX-6051 en 192.308/IX-6333 worden samengevoegd.

2. De Raad van State verworpt het beroep in de beide zaken.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, in de zaak A. 189.619/IX-6051.

De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, in de zaak A. 192.308/IX-6333.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 27 juni 2011,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche