

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.618 van 4 december 2012
in de zaak A. 197.227/XII-6288**

In zake: Inge DRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Natascha Cornelis
kantoor houdend te 2970 Schilde
Heidedreef 67
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE BEERSE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 juni 2010 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse, waarbij goedkeuring wordt verleend aan de affectatie met ingang van 1 juli 2010 van drie directeurs aan de gemeentelijke basisscholen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 210.194 van 30 december 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim De Vriese, die *loco* advocaat Natascha Cornelis verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Ingrid Opdebeek, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. Verzoekster wordt bij besluit van 27 juni 2002 door de gemeenteraad van de gemeente Beerse met ingang van 1 september 2002 benoemd tot directeur aan de gemeentescholen van Beerse met affectatie aan de gemeentelijke basisschool in de Schoolstraat.

3.2. Na een reeds jaren aanslepende voorgeschiedenis van relationele problemen en mislukte bemiddelingspogingen in de gemeentelijke basisschool Schoolstraat, nodigt verwerende partij onder meer verzoekster uit op een hoorzitting op 25 mei 2010, met het oog op het opleggen van de ordemaatregel tot affectatie van verzoekster als directeur met administratieve verantwoordelijkheid aan, halftijds, de gemeentelijke basisschool Albertstraat en, halftijds, de gemeentelijke basisschool Schransdriesstraat.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 21 juni 2010 goedkeuring:

“aan de affectatie van hierna genoemde directeurs in vast dienstverband als ordemaatregel om enerzijds, een einde te maken aan de gespannen toestand in de gemeentelijke basisschool Schoolstraat 4 en de goede werking binnen de school te herstellen, en anderzijds de scholengemeenschap van Beerse naar de toekomst toe op een andere leest te schoeien:

- De heer Manu Willemsen, directeur in vast dienstverband aan de gemeentelijke basisschool Albertstraat 1, blijft met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Albertstraat 1 en wordt met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Schoolstraat 4;

- Mevrouw De Vos Ginette, directeur in vast dienstverband aan de gemeentelijke basisschool Schransdriesstraat 45, blijft met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Schransdriesstraat 45, en wordt met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Schoolstraat 4;

- Mevrouw Dries Inge, directeur in vast dienstverband aan de gemeentelijke basisschool Schoolstraat 4, wordt met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Albertstraat 1, en wordt met ingang van 1 juli 2010 halftijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Schransdriesstraat 45”.

3.3. Bij besluit van 30 augustus 2010 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse goedkeuring aan de functiebeschrijvingen voor het ambt van directeur van verzoekster in de beide scholen. Die functiebeschrijvingen vermelden telkens als “[d]oel van de functie, inbegrepen de instellingsspecifieke doelstellingen”:

“a) Efficiënt en doelgericht leiding nemen in de onderwijsinstelling, uitgezonderd op pedagogisch vlak. Instaan voor de optimale administratieve werking ervan.

- b) Voorbereiden, adviseren en uitvoeren van administratieve taken binnen de onderwijsinstelling meer bepaald de administratieve ondersteuning voor de gemeentelijke basisschool Schransdriesstraat [resp. Albertstraat].
- c) Samenwerken met de andere halftijdse directie van de school.”

Die beslissing en de functiebeschrijvingen worden aan verzoekster betekend met een brief van 30 augustus 2010, waarin de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State is vermeld.

Tegen die functiebeschrijvingen komt verzoekster niet op bij de Raad van State. Integendeel, met een brief van 20 oktober 2010 deelt verzoekster, bij monde van haar raadsman, aan verwerende partij het volgende mee:

“Naar aanleiding van Uw brief van 30 augustus 2010 aan mijn cliënte Inge Dries ter kennisgeving van de beslissing van het schepencollege van diezelfde datum inzake haar individuele functiebeschrijvingen, kan ik U berichten dat mijn cliënte geen verzoek tot schorsing en vernietiging van die beslissing zal indienen bij de Raad van State.

Ik dien er U echter op te wijzen dat dit geenszins kan beschouwd worden als een instemming van mijn cliënte met de functiebeschrijvingen dd. 30-8-2010.

Daar de beslissing van het Schepencollege van 30 augustus 2010 werd genomen in uitvoering van de collegebeslissing van 21 juni 2010 (tot halftijdse affectatie van Inge Dries als directeur aan de school Schransdriesstraat en halftijdse affectatie als directeur aan de school Albertstraat) volgt de beslissing van 30 augustus 2010 hetzelfde lot als de beslissing van 21 juni 2010 indien de Raad van State n.a.v. ons verzoekschrift van 28 juli 2010 eventueel de schorsing (en later eventueel de vernietiging) zal bevelen.”

3.4. Op 22 augustus 2011 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse goedkeuring aan de “aanpassing van de reorganisatie van de scholengemeenschap Beerse voor de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013”.

Meer bepaald, wordt verzoekster met ingang van 22 augustus 2011 “opnieuw voltijds geaffecteerd aan de gemeentelijke basisschool Schoolstraat 4”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In de brief van 12 september 2011, waarmee de voormelde beslissing van 22 augustus 2011 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse aan de Raad van State wordt meegedeeld, betoogt verwerende partij dat “dit tot gevolg [heeft] dat [verzoekster] haar actueel belang bij een beroep tot nietigverklaring verliest”.

Ook het auditoraat is van oordeel dat verzoekster zonder actueel belang is bij het beroep.

5. Verzoekster ziet het anders. Zij merkt in haar laatste memorie op dat de bestreden maatregel dan toch gedurende het schooljaar 2010-2011 van kracht geweest is en dat zij gedurende een volledig schooljaar de negatieve impact ervan heeft moeten ondergaan:

“Deze negatieve impact bestaat erin dat zij werd overgeplaatst naar twee andere scholen van de Scholengemeenschap Beerse dan deze waaraan zij oorspronkelijk geaffecteerd was en dat zij als directeur slechts administratieve taken heeft mogen uitvoeren met uitsluiting van pedagogische taken. De bestreden beslissing werd bij de collegebeslissing van 22 augustus 2011 overigens niet ingetrokken, niet opgeheven, noch vervangen. Er werden met ingang van 22 augustus 2011 alleen nieuwe affectaties doorgevoerd voor de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013.

Tijdens het schooljaar 2011-2012 oefende verzoekster het ambt van directeur terug uit in de school Schoolstraat en had zij in de praktijk de administratieve en pedagogische leiding van die school.

Formeel werd de functiebeschrijving in uitvoering van collegebeslissing 22-8-2011 slechts aangepast in juni 2012 [...].

Bij gebreke aan vernietigingsarrest van de Raad van State zal echter niet *erga omnes* komen vast te staan dat de bestreden beslissing welke gedurende gans het schooljaar 2010-2011 uitgevoerd is geweest, onwettig is en niet correct is tot stand gekomen.

Bij gebreke aan vernietiging zal aldus niet *erga omnes* worden vastgesteld dat de gemeente Beerse bij de bestreden beslissing een fout heeft begaan op basis waarvan zij gehouden is de geleden schade aan verzoekster te vergoeden, wat kan gelden als een bijkomend aspect van het belang van verzoekster dat er in de eerste plaats in bestaat dat de bestreden beslissing

zou verdwijnen uit de rechtsorde, wat de doelstelling is van het vernietigingsberoep bij de Raad van State.”

Volgens verzoekster behoudt zij eveneens een belang bij de morele genoegdoening en het herstel van haar eer en reputatie die de nietigverklaring van de bestreden maatregel bewerkstelligt. De bestreden beslissing heeft ernstige schade toegebracht aan haar reputatie als directeur omdat ze bij de gemeenschap (ouders, leerkrachten, leerlingen, CLB) werd ervaren als zou zij niet bekwaam zijn om een school op pedagogisch vlak te leiden.

Verzoekster merkt op dat de gemeente Beerse haar ongelijk niet toegegeven heeft en dat zij op geen enkel ogenblik verontschuldiging heeft aangeboden, noch aangegeven dat zij bereid zou zijn om de schade van verzoekster te vergoeden. Die schade bestaat volgens verzoekster naast de gezegde morele schade, voornamelijk uit de procedure- en verdedigingskosten van de vernietigingsprocedure.

Het belang van verzoekster bij de vernietiging van de bestreden maatregel situeert zich volgens haar eveneens in de toekomst: een vernietiging van de bestreden beslissing is immers van belang voor de wettigheid van de toekomstige affectatiebeslissingen van de gemeente Beerse of functiebeschrijvingen die verzoekster aanbelangen.

Beoordeling

6. Artikel 19, eerste lid, 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 van een belang. Het in deze bepaling bedoelde belang moet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig zijn. Voor het bestaan van het rechtens vereiste belang volstaat het niet dat de verzoeker een persoonlijk, rechtstreeks en zeker nadeel ondergaat. Het is tevens vereist dat de gevorderde vernietiging aan de verzoeker een direct en persoonlijk voordeel verschaft.

Het belang, waarvan een verzoeker aldus blijk moet geven, dient niet enkel te bestaan op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep: hij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. Kan de aard van het belang weliswaar evolueren, toch blijft het zo dat de verzoeker minstens aannemelijk moet maken dat de gevraagde vernietiging hem nog een concreet voordeel oplevert. Dit voordeel moet in beginsel méér zijn dan de genoegdoening verbonden met het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing.

Ook, wanneer er zoals te dezen ernstige twijfel rijst omtrent het actueel belang, valt het de verzoeker toe aan de Raad van State alle nuttige gegevens ter beoordeling voor te leggen, die kunnen aantonen dat hij in de concrete omstandigheden van de zaak nog steeds een actueel en rechtstreeks belang bij de gevraagde nietigverklaring behoudt.

7. In de voorliggende zaak bestrijdt verzoekster een beslissing waarbij haar schoolbestuur haar bij ordemaatregel affecteert als directeur aan andere scholen dan die waar zij voorheen tewerkgesteld was. Het voordeel dat verzoekster met het voorliggend beroep oorspronkelijk nastreefde bestond er dan essentieel in, door de verwijdering van deze maatregel uit het rechtsverkeer, opnieuw haar affectatie aan de basisschool Schoolstraat te herwinnen en daar als directeur terug aan de slag te kunnen gaan.

Ondertussen heeft verwerende partij verzoekster opnieuw als directeur geaffecteerd aan de bedoelde basisschool en heeft zij er, zoals zij het zelf schrijft in haar laatste memorie, de administratieve en pedagogische leiding.

Een nietigverklaring van de bestreden beslissing kan verzoekster bijgevolg thans niet méér opleveren dan hetgeen zij reeds met zekerheid heeft verkregen door de collegebeslissing van 22 augustus 2011.

8. In zoverre verzoekster hoopt op een geldelijke vergoeding van eventueel geleden schade, zij eraan herinnerd dat de Raad van State in de huidige stand van de wetgeving niet bevoegd is om daarover zelf te beschikken, terwijl volgens de vaste rechtspraak van de Raad het belang dat er louter in bestaat een vordering tot schadevergoeding voor de gewone rechter beter te kunnen

ondersteunen, slechts een onrechtstreeks verband vertoont met datgene waar het bij een annulatieberoep nog steeds wezenlijk om gaat: het zuiveren van de rechtsorde door de vernietiging van een onwettige bestuurshandeling. Een louter onrechtstreeks belang volstaat niet om een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring in te stellen of te handhaven.

Overigens dient hier opgemerkt dat ook de gewone rechter die gevat is om uitspraak te doen over de vordering tot schadevergoeding, de fout van de overheid kan vaststellen.

9. Voor zover verzoekster *erga omnes* vastgesteld wil zien dat de bestreden beslissing niet correct is tot stand gekomen, alludeert zij al evenmin op een concreet voordeel dat verbonden zou zijn met het verdwijnen van de bestreden maatregel uit de rechtsorde, maar enkel op het horen gegrond verklaren van een middel. Zo een voordeel volstaat niet om het rechtstreeks en persoonlijk belang bij het beroep te schragen.

10. Verzoekster oppert dat de gemeente niet uitdrukkelijk haar ongelijk heeft toegegeven of verontschuldigen heeft aangeboden terwijl zij door de beslissing reputatieschade heeft geleden.

Als het al zo zou zijn, zoals verzoekster beweert, dat de bestreden maatregel haar verdacht heeft gemaakt bij de leden van de onderwijsgemeenschap, dan verliest zij niet enkel de aard van een ordemaatregel uit het oog, maar gaat zij er ook aan voorbij dat de beslissing om haar te herstellen in haar vroegere functie even véél op de gemeenschap zal overkomen als een vorm van eerherstel door de gemeente. Daarenboven ontsnapt aan de aandacht van verzoekster dat dit collegebesluit spontaan is uitgegaan van verwerende partij, terwijl een nietigverklaring door de Raad van State de gemeente ook nooit kan verplichten om formeel verontschuldigen aan te bieden of verwerende partij in de toekomst het recht kan onzeggen nieuwe beslissingen omtrent verzoekster te nemen. De morele genoegdoening die gepaard is gegaan met haar nieuwe affectatie, moet de beweerde reputatieschade al in ruime mate hebben goedge maakt.

Wat bijgevolg rest als mogelijk belang, is enkel van morele aard. Dit morele nadeel was volgens de Raad van State alleszins niet overtuigend om de gevorderde schorsing in te willigen (arrest nr. 210.194):

“Kortom, het enige nadeel dat verzoekster enigszins concreet aannemelijk maakt, is het morele nadeel dat zij ondervindt door in een andere vestigingsplaats geaffecteerd te worden en door, naar zij verklaart, op die plaats met minder gezag bejegend te worden omdat zij er nog enkel administratieve verantwoordelijkheden mag uitoefenen en niet langer bij het pedagogisch beleid is betrokken. Vraag is evenwel of dit nadeel het vereiste ernstig en moeilijk herstelbaar karakter vertoont.

Dat verzoekster de beslissing als een vernedering ervaart is niet gesteund, zoals verzoekster het overigens zelf stelt, op de aard of de motieven van de beslissing zelf die haar uitdrukkelijk geen fout toerekent en die haar niet als de enige aanwijst als directeur met een administratieve taakdifferentiatie. De bestreden affectatie is een ordemaatregel, dit is een maatregel genomen in het belang van de dienst, niet om het betrokken personeelslid te sanctioneren voor schuldig gedrag. Ten overvloede stelt de Raad van State vast dat verzoekster in geen van beide door haar aangevoerde middelen uitdrukkelijk argumenteert dat het om een verkapte tuchtmaatregel zou gaan. Aangenomen wordt dat een ordemaatregel die op zich geen aantasting inhoudt van de reputatie en de goede naam van verzoekster, in beginsel geen nadeel kan veroorzaken dat niet naar behoren hersteld kan worden door de morele genoegdoening van een vernietigingsarrest dat, met terugwerkende kracht, de affectatie ongedaan maakt. Verzoekster overtuigt de Raad van State niet dat het thans uitzonderlijk anders zou kunnen zijn, met name omdat concrete gegevens eigen aan de zaak van het tegendeel zouden doen blijken. Dat haar gezag als directeur in de Schoolstraat onherroepelijk zou verloren zijn en ook na een nietigverklaring niet meer hersteld kan worden, is niet meer dan een blote bewering.

Er mag ten overvloede op worden gewezen dat verwerende partij in de bestreden beslissing nog uitdrukkelijk overweegt dat de maatregel ten gepaste tijde geëvalueerd zal worden ‘en zo nodig bijgestuurd’.”

Die reeds in het vooruitzicht gestelde bijsturing is er ondertussen ook gekomen, met voor verzoekster gunstig gevolg.

Overigens, en in tegenstelling tot wat verzoekster beweert, volgt de taakinvulling om haar tijdelijk enkel met administratieve taken te belasten niét uit de bestreden beslissing. Weliswaar wordt een taakdifferentiatie in de overwegingen van het bestreden besluit in het vooruitzicht gesteld, maar de effectieve beslissing daaromtrent volgt eerst uit het vaststellen van de nieuwe functiebeschrijvingen die aan verzoekster werden opgelegd met beslissing van

30 augustus 2010. Daartegen heeft verzoekster geen verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State ingediend. In die mate bestaat er dus evenmin een voldoende rechtstreeks verband tussen het betoogde nadeel en de bestreden beslissing.

Verzoekster overtuigt in die omstandigheden de Raad van State niet dat zij door de bestreden ordemaatregel gedurende één schooljaar te hebben ondergaan, een gekwalificeerd moreel nadeel lijdt dat nog steeds gediend kan zijn met de gevorderde nietigverklaring.

11. Op de terechtzitting argumenteert verzoekster, voor het eerst, dat de beperking in de tijd tot de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013 van haar nieuwe affectatie tot gevolg heeft dat de bestreden ordemaatregel nadien zal herleven.

Nog daargelaten of zij dit argumenteert nog ontvankelijk mag aanvoeren in deze stand van de rechtspleging, volstaat ter weerlegging ervan dat verwerende partij eveneens op de zitting antwoordt dat van een herleven geen sprake kan zijn, dat de nieuwe affectatie van verzoekster precies de in de bestreden beslissing in het vooruitzicht gestelde bijsturing ervan is en dat het de intentie van het college van burgemeester en schepenen is dat er nooit enig verder gevolg aan gegeven zou worden, zodat een eventuele nieuwe affectatie van verzoekster in ieder geval ook een nieuwe, uitdrukkelijke beslissing vereist.

12. Samenvattend, blijkt uit de door verzoekster in de laatste memorie gegeven toelichting over haar actueel belang niet dat wat zij nastreeft uit méér bestaat dan het voordeel om derden te overtuigen van haar initieel gelijk of om op grond daarvan een eis tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter. Een dergelijk belang heeft slechts een onrechtstreeks karakter dat *de lege lata* niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; immers is dat beoogde voordeel niet verbonden aan het verdwijnen van het bestreden besluit uit het rechtsverkeer maar enkel aan het horen gegrond verklaren van een middel. Verzoekster doet dus niet van het rechtens vereiste belang blijken dat vereist is om de nietigverklaring van de bestreden beslissing te vorderen.

13. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 4 december 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest