

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.762 van 19 juni 2014
in de zaak A. 209.718/IX-8137**

In zake : Lieve SCHUERMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het “ministerieel besluit nr. 16 dd. 13 mei 2013 houdende de toekenning van een geldelijke anciënniteit aan [Lieve Schuermans] in toepassing van art. 48,§3,2de lid KB 28 april 1998 [lees: artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 ‘tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën’], voor zover deze beperkt wordt tot 7 jaar”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2014.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft 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. Bij koninklijk besluit van 27 september 2009 wordt verzoekster in de hoedanigheid van stagedoend personeelslid bij het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën benoemd tot de graad van inspecteur van financiën, en dit met ingang van 1 augustus 2009.

3.2. Bij e-mail van 21 februari 2013 wordt verzoekster verzocht een dossier in te dienen met het oog op het onderzoek in verband met de in aanmerking te nemen anciënniteit, verworven in elke andere functie die een ervaring verschaft die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën.

3.3. Na een onderbreking van haar stage wordt verzoekster bij koninklijk besluit van 27 februari 2013 in de hoedanigheid van rijksambtenaar bij het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën vast benoemd tot de graad van inspecteur van financiën, en dit met ingang van 17 februari 2013.

3.4. Met een e-mail van 6 maart 2013 geeft verzoekster een chronologisch overzicht van haar loopbaan.

3.5. Op 24 april 2013 verleent de Raad van de Inspectie van financiën in verband met de vraag van verzoekster om de anciënniteit verworven in andere functies die een ervaring verschaffen die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën in aanmerking te nemen voor berekening van haar anciënniteit, een gunstig advies voor vijftien jaar en tien maanden. Deze anciënniteit wordt echter beperkt tot zeven jaar.

3.6. Bij ministerieel besluit nr. 16 van 13 mei 2013 wordt aan verzoekster met toepassing van artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 ‘tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën’ een geldelijke anciënniteit toegekend van zeven jaar, verworven in functies die een ervaring verschaft hebben die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën.

De motivering van dit ministerieel besluit luidt als volgt:

“Overwegende dat de prestaties verricht door de betrokkene als Auditor bij Ernst & Young, als Adjunct-Auditeur bij het Rekenhof, als

Adjunct-Kabinetschef en Adviseur bij het Kabinet van Vlaams Minister van Financiën en Begroting en als Financial Controller bij Maasland Beheer en Logistiek, een ervaring verschaft hebben die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën; dat het gaat om functies van universitair niveau in de domeinen van het recht, de economie en het overheidsbeheer;

Overwegende dat deze prestaties een globale duur hebben van 15 jaar en 10 maanden;

Aangezien art. 48, §3, 2de lid, 2., de valorisatie van deze prestaties tot zeven jaar beperkt.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring waarvan het eigenlijk voorwerp erin gelegen is een subjectief recht te doen erkennen in de zin van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. Opdat er sprake zou zijn van een dergelijk recht, dient de bevoegdheid van de overheid gebonden te zijn. In dit verband wijst zij op arrest nr. 218.454 van 13 maart 2012 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin werd geoordeeld dat het recht op uitbetaling van de tegemoetkoming van de Staat in het systeem van de dienstencheques een subjectief recht is in hoofde van de erkende ondernemingen en dat de betwisting of de tegemoetkoming al dan niet is aangewend volgens de toekenningsvoorwaarden ervan een betwisting omtrent een subjectief recht betreft waartoe de Raad van State niet bevoegd is.

Naar het oordeel van de verwerende partij werd het bestreden besluit genomen op grond van een gebonden bevoegdheid. Op haar rust immers de verplichting om de nuttige ervaring voor de berekening van de geldelijke anciënniteit te beperken tot een maximum van zeven jaar. Daarvan kan het bestuur niet afwijken, aangezien zij haar eigen rechtsregels moet respecteren. Voor zover verzoekster vraagt om artikel 48, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van

1 april 2003 op grond van de exceptie van onwettigheid buiten toepassing te laten en om het bestreden besluit te vernietigen, strekt haar vordering in wezen ertoe een subjectief recht te doen erkennen. De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd om kennis te nemen van voorliggend beroep tot nietigverklaring.

5. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog in essentie hieraan toe, met verwijzing naar het voormelde arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en dit in antwoord op de laatste memorie van verzoekster, dat het bestaan van een subjectief recht afhangt van de vraag of de betrokken overheid bij het nemen van een beslissing al dan niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Het is daarbij niet relevant of de betrokken overheid in het kader van de uitoefening van de gebonden bevoegdheid al dan niet een uitdrukkelijke beslissing moet nemen. Volgens de verwerende partij beschikt zij *in casu* niet over enige discretionaire bevoegdheid nu huidige geding betrekking heeft op subjectieve rechten.

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. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep gericht is op de erkenning van een subjectief recht waaromtrent het bestuur geen discretionaire, maar slechts een gebonden bevoegdheid bezit.

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

verzoekster zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan verzoekster belang heeft. Om zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een subjectief recht te kunnen beroepen is het, zoals gezegd, noodzakelijk dat de bevoegdheid van de overheid gebonden is.

De vraag rijst dus of te dezen de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit van 13 mei 2013 over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementaire vastgestelde voorwaarden, zoals zichzelf als overheid die interpreteert, vervuld waren.

7. De bestreden beslissing is genomen met toepassing van artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003.

Artikel 48, § 3, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 luidt als volgt:

“§ 3. In afwijking van artikel 2, 14, 15 en 17 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten komen enkel de diensten in aanmerking voor de toekenning van de tussentijdse verhogingen in een weddenschaal die verricht zijn als titularis van deze weddenschaal.

In afwijking van het eerste lid komt voor de berekening van de anciënniteit in aanmerking :

1. de anciënniteit verworven in de graden van adjunct-inspecteur van financiën, van inspecteur van financiën en van inspecteur-generaal van financiën.
2. de anciënniteit verworven in elke andere functie die een ervaring verschaft die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën en dit met een maximum van 7 jaar.

De diensten verricht als titularis van de wedde bedoeld in § 2, c, van dit artikel worden gelijkgesteld met deze verricht als titularis van de weddenschaal bedoeld in § 2, a voor de toekenning van de verhogingen in deze weddenschaal.”

Uit artikel 48, § 3, tweede lid, 2, volgt dat de overheid voor de berekening van de anciënniteit dient na te gaan of de door betrokkene voorheen uitgeoefende functies effectief een ervaring verschaffen die nuttig is voor de functie van inspecteur van financiën. Dit kan niet worden gedaan op grond van een toetsing van de door betrokkene aangebrachte gegevens met betrekking tot de andere door hem of haar uitgeoefende functies aan precieze reglementaire voorwaarden, maar vergt een concrete beoordeling en appreciatie van de kwaliteit van de uitgeoefende functies. Een beslissing in dat verband wordt dan ook niet genomen in de uitoefening van een gebonden bevoegdheid, maar is wezenlijk discretionair.

Te dezen heeft de verwerende partij na een onderzoek van de door verzoekster voorheen uitgeoefende functies vastgesteld dat het gaat om functies van universitair niveau in de domeinen van het recht, de economie en het overheidsbeheer. Een dergelijke beoordeling en appreciatie volgt niet uit de voormelde reglementering zelf maar hangt af van een discretionaire beslissing van de verwerende partij. Deze heeft namelijk geoordeeld dat de prestaties die door verzoekster in andere functies zijn verricht en die een ervaring verschaffen die nuttig is voor de inspectie van financiën, een globale duur hebben van vijftien jaar en tien maanden. Dat dergelijke prestaties krachtens artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 echter voor maximum zeven jaar in aanmerking kunnen worden genomen is een begrenzing van de valorisatie van deze prestaties die eertijds door de overheid is vastgesteld omwille van budgettaire redenen. Die begrenzing doet evenwel geen afbreuk aan de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de verwerende partij. De Raad van State is bijgevolg wel degelijk bevoegd om kennis te nemen van het thans bestreden besluit.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onbevoegdheid is niet gegrond.

8. Het verslag van de auditeur is beperkt tot de problematiek van de bevoegdheid van de Raad van State. Het onderzoek van de zaak moet worden voortgezet.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 juni 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	Kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bruno Seutin,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.
------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Johan pas

Geert Van Haegendoren