RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 247.692 van 2 juni 2020
in de zaak A. 222.411/IX-9084

In zake: Frank COLMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willy Van der Gucht en Franky De Mil
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 34-36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de KONINKLIJKE ACADEMIE VOOR NEDERLANDSE TAAL EN LETTEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing van ongekende datum van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letterkunde, […] medegedeeld bij aangetekend schrijven van 21 december 2016, waarbij beslist werd de detachering van [Frank Colman] bij dezelfde Academie per 31 december 2016 te beëindigen".

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 26 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Verzoeker, ambtenaar bij de Vlaamse Gemeenschap, wordt bij besluit van 6 oktober 1992 van de secretaris-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, gedetacheerd naar de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letteren, hierna ook de Academie of KANTL.

Bij opeenvolgende besluiten, waarvan het laatste dateert van 1 april 2015, wordt deze detachering verlengd.

3.2. Op 7 september 2016 beslist de bestuurscommissie van de Academie tot een interne personeelsaudit. Die audit resulteert in een verslag van 12 oktober 2016 over het functioneren van verzoeker en in een algemene rapportage van de interne audit van 24 oktober 2016. Deze verslagen kaarten enkele problemen aan in de werkhouding van verzoeker.

3.3. Op 12 oktober 2016 besluit de Academie om de samenwerking met verzoeker stop te zetten. Dit zou mondeling aan verzoeker zijn meegedeeld. In een brief van 13 oktober 2016 vraagt de Academie alleszins aan verzoeker om de rest van de maand thuis te werken.

3.4. Een brief van 21 december 2016, ondertekend door de vast secretaris van de Academie, brengt verzoeker als volgt ervan op de hoogte dat zijn detachering op 31 december 2016 beëindigd wordt:

> "Uw detachering bij de KANTL wordt per 31 december 2016 beëindigd.
> Vanaf dan staat u ter beschikking van het departement CJSM van de Vlaamse Overheid.
> Gelieve u op de Academie aan te melden op vrijdag 23 december 2016 om 10u00 voor instructies, in een gesprek met de Vast secretaris en [X.]."

3.5. Op 23 december 2016 sluiten de Academie en de Vlaamse Gemeenschap, departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (ook: departement CJSM) de volgende "overeenkomst tot beëindiging detachering":

> "Tussen
> de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde, Koningstraat 18, 9000 Gent, vertegenwoordigd door [de] vast secretaris en de […] voorzitter, hierna de 'KANTL'
> en
> de Vlaamse Gemeenschap, Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Arenbergstraat 9, 1000 Brussel, vertegenwoordigd door de […] secretaris-generaal,
> hierna 'Departement CJSM'
> wordt op vraag van de KANTL, op basis van een interne personeelsaudit die in oktober 2016 werd gevoerd door de voorzitter en de ondervoorzitter, overeengekomen wat volgt:

Artikel 1. Het departement CJSM zal met ingang van 1 januari 2017 de terbeschikkingstelling van de heer Frank Colman bij de KANTL beëindigen.
Art. 2. De KANTL ziet af van de aanspraken op de overdracht van de loonmiddelen die betrekking hebben op het personeelslid, vermeld in artikel 1, ook na zijn pensionering.
Deze overeenkomst wordt opgemaakt in 2 exemplaren, één voor iedere partij.
Brussel, 23/12/2016."

3.6. Bij besluit van de secretaris-generaal van het departement CJSM van 5 januari 2017 wordt verzoeker met ingang van 1 januari 2017 toegewezen aan de algemene dienst van het departement CJSM.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Luidens het inleidend verzoekschrift vraagt verzoeker de nietigverklaring "van de beslissing van ongekende datum van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letterkunde, aan verzoeker medegedeeld bij aangetekend schrijven van 21 december 2016, waarbij beslist werd de detachering van de verzoekende partij bij dezelfde Academie per 31 december 2016 te beëindigen".

Verzoeker leidt met andere woorden uit de kennisgeving bij brief van 21 december 2016 af, dat een beslissing is genomen om zijn detachering bij de Academie per 31 december 2016 te beëindigen. Hij schrijft die beslissing toe aan de Academie en, onbekend zijnde met enig formeel besluit, is ze voor hem "van ongekende datum".

5. Uit het gevorderde zelf, uit het geheel van het inleidend verzoekschrift en het door verzoeker beoogde resultaat blijkt zonder twijfel dat verzoeker zich verzet tegen de beëindiging van zijn detachering. De beslissing tot beëindiging van de detachering is, met andere woorden, het rechtstreeks en werkelijk voorwerp van het beroep.

6. De enige overheid, bevoegd om een detachering van verzoeker te beëindigen, is de overheid die tot die detachering heeft beslist, zijnde zijn werkgever – namelijk de Vlaamse Gemeenschap. Niet de Academie.

Dat is ook met zoveel woorden te lezen in de hiervóór aangehaalde overeenkomst van 23 december 2016, waarvan artikel 1 immers luidt:

> "Het departement CJSM zal met ingang van 1 januari 2017 de terbeschikkingstelling van de heer Frank Colman bij de KANTL beëindigen."

Voor zoveel van belang, is de brief van 21 december 2016 hiermee geenszins in tegenspraak; er is enkel in te lezen dat de detachering van verzoeker "wordt … beëindigd".

7. De door verzoeker aangevochten beslissing "van ongekende datum […] waarbij beslist werd de detachering van [Frank Colman] bij [de] Academie per 31 december 2016 te beëindigen" kan dus enkel aan de Vlaamse Gemeenschap worden toegerekend.

Het gebruik in artikel 1 van de overeenkomst van 23 december 2016 van de toekomstige wijs ("zal … beëindigen"), impliceert dat de Vlaamse Gemeenschap ("[h]et departement CJSM") alleszins niet éérder dan op 23 december 2016 kan hebben besloten om de terbeschikkingstelling van verzoeker te beëindigen.

Een geformaliseerde beslissing ligt momenteel niet voor, laat staan een beslissing die aan verzoeker is aangezegd met vermelding van de beroepsmogelijkheden.

Dat zo een beslissing door de Vlaamse Gemeenschap effectief is genomen en dus bestaat – al dan niet in de vorm van een geformaliseerd besluit – kan evenwel niet worden ontkend. Verzoeker is immers bij beslissing van de secretaris-generaal van 5 januari 2017 toegewezen aan de algemene dienst van

het departement, hetgeen slechts zinvol is indien op dat ogenblik aan de detachering inderdaad een einde is gekomen. Indien er geen uitdrukkelijk en formeel besluit hierover bestaat, dan moet het impliciet maar zeker worden afgeleid uit voormeld besluit van de secretaris-generaal van 5 januari 2017. Op dit ogenblik kan de Raad daarover echter enkel gissen.

De beslissing tot beëindiging van de detachering van verzoeker is, op basis van de stukken die thans aan de Raad van State zijn voorgelegd, bijgevolg nog steeds “van onbekende datum”, maar alleszins daterend op of later dan 23 december 2016 en op of vroeger dan 5 januari 2017 – dat is de datum van het besluit van de secretaris-generaal waarbij aan verzoeker een nieuwe dienstaanwijzing is gegeven.

Voorlopig wordt het voorwerp van huidig beroep dan ook nader omschreven als de beslissing van de Vlaamse Gemeenschap van onbekende datum, waarbij aan de detachering van Frank Colman bij de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letteren een einde wordt gesteld met ingang van 31 december 2016 om middernacht.

8. Dat verzoeker zich in zijn verzoekschrift vergist en de beslissing aan de Academie toeschrijft, is daarbij niet relevant. Een vergissing bij de aanwijzing van de verwerende partij is zonder invloed op de ontvankelijkheid van de rechtsingang. De rechtspleging voor de Raad van State is van inquisitoriale aard, hetgeen inhoudt dat de organen van de Raad van State de rechtspleging leiden. Desnoods wijst de Raad van State – in principe de met het toezicht van de voorafgaande maatregelen belaste magistraat, maar zo nodig de bevoegde kamer zelf – ambtshalve de overheidspersoon aan die als verwerende partij in het geding betrokken moet worden. Het is uiteindelijk de Raad van State die over de aanwijzing van de verwerende partij definitief beslist en desnoods een partij die (ten onrechte) in het geding werd betrokken, buiten de zaak kan stellen. Hij kan evenzeer het debat heropenen teneinde een overheid, die volgens hem ten onrechte

niet als de verwerende partij werd aangewezen, alsnog in die hoedanigheid in de zaak te betrekken.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

9. Het verweer is tot hiertoe gevoerd door de Academie, die aldus ten onrechte door het auditoraat als verwerende partij is aangewezen.

Zoals hiervóór is toegelicht, moet integendeel de Vlaamse Gemeenschap als verwerende partij worden aangewezen.

10. De Vlaamse Gemeenschap heeft nog niet de kans gekregen om zich te verdedigen. Het debat moet met het oog daarop worden heropend en de procedure moet worden hernomen.

11. De Academie heeft belang bij de uitkomst van het beroep. Zij is ook goed geplaatst om de Raad van State met kennis van zaken toelichting te verschaffen over de omstandigheden en de motieven die aanleiding gaven tot het geschil. Er is dus in het kader van een goede rechtsbedeling goede grond om de Academie in de zaak te behouden, als (gedwongen) tussenkomende partij. Haar memorie van antwoord en laatste memorie mogen daarbij samen worden opgevat als een toelichtende memorie.

12. Om proceseconomische redenen wordt hierna evenwel reeds de exceptie ter sprake gebracht van de oorspronkelijk verwerende, thans tussenkomende partij. Indien immers zou blijken dat het beroep evident onontvankelijk is, zou een voortzetting van de rechtspleging een nutteloze inzet betekenen van menselijk kapitaal dat de Raad van State liever aangewend ziet voor het inhalen van zijn gerechtelijke achterstand.

V. Ontvankelijkheid

Exceptie

13. De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep.

Zij doet gelden dat het voorwerp ervan louter een kennisgeving is van het resultaat van een gewijzigde overeenkomst en geenszins een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling. De brief van 21 december 2016 is slechts een materiële handeling; zij voegt niets toe aan wat in de rechtsorde reeds was besloten.

Wat de brief voorts meedeelt is het resultaat van de "overeenkomst beëindiging detachering" van 23 december 2016. Deze overeenkomst werd door verzoeker nooit aangevochten, "wat sowieso niet kon voor [de] Raad [van State] aangezien het niet gaat om een eenzijdige administratieve rechtshandeling".

Ter uitvoering van de overeenkomst werd op 5 januari 2017 een besluit genomen door de secretaris-generaal houdende wijziging van de dienstaanwijzing van verzoeker. Ook tegen dit besluit, dat de rechtstreekse grondslag vormt voor zijn nieuwe dienstaanwijzing, werd door verzoeker geen enkele stap ondernomen. Deze beslissing is zodoende ondertussen definitief geworden wat maakt dat verzoeker "sowieso het belang bij huidig beroep ontbreekt".

14. In haar "laatste memorie" stelt de tussenkomende partij nog dat de theorie van de afsplitsbare handeling geen verantwoording biedt voor het niet bestrijden van de overeenkomst en de nieuwe dienstaanwijzing waar verzoeker zich volgens haar impliciet, maar uitdrukkelijk bij heeft neergelegd.

Evenmin kan deugdelijk worden beweerd dat deze overeenkomst en nieuwe dienstaanwijzing loutere gevolgbeslissingen zouden zijn van de enige bestreden beslissing. Het gaat volgens haar om een op zichzelf staande overeenkomst en beslissing waaruit te onderscheiden rechtsgevolgen voortvloeien die niet het loutere gevolg zijn van de bestreden beslissing.

Het aanvaarden van de nieuwe dienstaanwijzing en het nog steeds betwisten van het beëindigen van de detachering gaan niet samen, aldus nog de tussenkomende partij.

Beoordeling

15. Voor zover de exceptie aanneemt dat verzoeker de kennisgevingsbrief van 21 december 2016 zou bestrijden, mist ze feitelijke grondslag.

Verzoeker vraagt de nietigverklaring van een beslissing “van ongekende datum”. De brief van 21 december 2016 vermeldt hij enkel omdat, zoals de tussenkomende partij het in haar exceptie zelf uiteenzet, door die brief aan verzoeker kennis is gegeven van “het resultaat van de ‘overeenkomst beëindiging detachering’ van 23 december 2016”, namelijk dat aan zijn detachering “per 31 december 2016” een einde wordt gesteld.

16. Dat verzoeker die overeenkomst van 23 december 2016 niet heeft aangevochten, kan hem bezwaarlijk kwalijk worden genomen nu, zoals de tussenkomende partij het ook zelf stelt, een overeenkomst “sowieso” geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling vormt. De aan de Vlaamse Gemeenschap toe te schrijven beslissing om de detachering van verzoeker te beëindigen mag voorts wel het gevolg zijn van een beleidsmatig akkoord tussen de Academie en de Vlaamse Gemeenschap, dat zelfs als engagement is vastgelegd in een geschreven “overeenkomst”, maar ze staat daar als administratieve rechtshandeling los van.

In zoverre wordt de exceptie verworpen.

17. Voor het overige ziet de exceptie op de beslissing van de secretaris-generaal van 5 januari 2017, die aan de Vlaamse Gemeenschap is toe te rekenen.

Gelet op wat hiervóór is overwogen, is de Raad van State van oordeel dat hij nog niet beschikt over alle noodzakelijke gegevens om de exceptie in zoverre te beoordelen; minstens zou die beoordeling de rechten van verdediging in het gedrang kunnen brengen, indien het verweer van de Vlaamse Gemeenschap er niet mee in wordt betrokken. Zo is voorshands niet uitgesloten dat de beslissing van de secretaris-generaal van 5 januari 2017 zelfs tot het voorwerp van het beroep gerekend moet worden, indien dit de enige geformaliseerde beslissing zou blijken te zijn waaruit de beëindiging van de detachering kan worden afgeleid.

In zoverre blijft de exceptie in beraad.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Vlaamse Gemeenschap wordt aangewezen als verwerende partij.

3. De Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letteren wordt aangewezen als tussenkomende partij.

4. De procedure wordt overigens hernomen, met dien verstande dat de Vlaamse Gemeenschap beschikt over een termijn van zestig dagen, die ingaat bij de ontvangst van dit arrest samen met het verzoekschrift, om aan de griffie een memorie van antwoord en het administratief dossier toe te zenden.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**