

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 249.253 van 16 december 2020
in de zaak A. 222.219/IX-9070**

In zake: INFOHOS, vereniging van publiek recht, in vereffening
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Neil Braeckevelt
kantoor houdend te 8000 Brugge
Ezelstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Vlaamse minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding dd. 20 maart 2017, waarbij – in het kader van het algemeen administratief toezicht – de ‘beslissing’ van [Infohos] houdende de niet-uitvoering van de statutaire tewerkstelling van de statutaire personeelsleden van Infohos wordt vernietigd”.

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 Iris Verheven 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 7 december 2020.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Neil Braeckevelt, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 verzoekende partij is een publiekrechtelijke vereniging, die in 1986 werd opgericht overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk XII van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Luidens artikel 131 van de voornoemde wet – op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing: artikel 232 van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maat-

schappelijk welzijn' (hierna: het OCMW-decreet) – mag de duur van een OCMW-vereniging niet meer bedragen dan dertig jaar en is de vereniging van rechtswege ontbonden bij het verstrijken van de door de statuten vastgestelde duur, indien de verlenging niet vooraf beslist en goedgekeurd werd.

3.2. De duurtijd van vereniging Infohos is niet verlengd. De verzoekende partij is derhalve van rechtswege ontbonden, naar verluidt op 24 oktober 2016.

Op de buitengewone algemene vergadering van de verzoekende partij van 25 november 2016 zijn twee vereffenaars aangesteld.

3.3. Op 12 december 2016 heeft op vraag van het personeel van de vereniging een informatievergadering plaats over de ontbinding en vereffening van de vereniging.

3.4. Met een brief van 22 december 2016 deelt de vakorganisatie ACV Openbare diensten aan het agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid mee dat er naar aanleiding van de vergadering van 12 december 2016 ongerustheid en onzekerheid is bij het personeel. Zij vraagt om alle beslissingen met betrekking tot het personeel te willen onderzoeken, met speciale aandacht voor de wijze waarop het personeel zijn vaste benoeming kan behouden en kan terugkeren naar een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat behoort tot de stichtende leden van de vereniging.

3.5. Met aangetekende brieven van 28 december 2016 en 4 januari 2017 delen de vereffenaars aan de personeelsleden van de vereniging mee dat aan hun statutaire tewerkstelling geen uitvoering meer kan worden gegeven.

3.6. Eveneens op 4 januari 2017 dient een personeelslid van de vereniging bij de toezichthoudende overheid een klacht in, omdat de vereffenaars zijn statuut niet langer zouden uitvoeren.

3.7. Op 11 januari 2017 verzoekt de verwerende partij de vereffenaars om het dossier te bezorgen.

3.8. Op 20 maart 2017 beslist de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding dat “[d]e beslissing van de vereffenaars van Infohos houdende de niet-uitvoering van de statutaire tewerkstelling van de statutaire personeelsleden van Infohos, wordt vernietigd”.

Dit is de bestreden beslissing.

Ze steunt op de volgende “verantwoording”:

“De vereffenaars van de OCMW-vereniging Infohos hebben beslist de statutaire tewerkstelling van de betrokken personeelsleden van Infohos niet verder uit te voeren. Zo ontvangen de statutairen dus onder meer geen loon meer.

Voormelde beslissing van de vereffenaars houdt een miskenning in van de rechten van de personeelsleden, verbonden aan hun statuut. De beslissing tot niet uitvoering van het statuut houdt impliciet de beëindiging in van het statuut van betrokkenen. En dit laatste is slechts mogelijk in welbepaalde, welomschreven gevallen.

Artikel 229 § 1 OCMW-decreet bepaalt dat de personeelsleden van de OCMW-vereniging onderworpen zijn aan de recht[s]positieregeling als die welke van toepassing is op de personeelsleden van het OCMW dat de gemeente bedient waar de zetel van de vereniging gevestigd is.

In casu is de zetel van de OCMW-vereniging rechtsgeldig gelegen te Brugge. De rechtspositieregeling van het OCMW Brugge is dus van toepassing.

Nu is het zo dat een OCMW bestaat uit drie categorieën van personeelsleden. Vooreerst zijn er de gemeenschappelijke graden, zijnde de betrekkingen die tevens bestaan bij de gemeente.

Voor het personeel van deze gemeenschappelijke graden is de rechtspositieregeling van de gemeente van toepassing (artikel 104 § 1 OCMW-decreet) en bij het vaststellen van de rechtspositieregeling is het gemeentebestuur gebonden door de minimale en bindende bepalingen van het BVR RPR G.

Naast de gemeenschappelijke graden, zijn er binnen een OCMW ook de zogenaamd specifieke graden, zijnde de betrekkingen die niet bestaan op gemeentelijk vlak enerzijds en de OCMW-secretaris en de financieel beheerder anderzijds (artikel 104 § 2 OCMW-decreet). Voor de personeelsleden die een specifieke graad bekleden binnen het OCMW werkt het OCMW zelf een eigen rechtspositieregeling uit waarbij het OCMW zich voor wat betreft de regeling omtrent het verlies van de hoedanigheid van ambtenaar en

de ambtsneerlegging dient te houden aan de overeenkomstige bepalingen uit de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel, rekening houdend met de eventuele afwijkende minimale, bindende bepalingen van het BVR RPR O.

Tot slot zijn er dan nog de personeelsleden van de verzorgende, verplegende en dienstverlenende instellingen en de diensten van het OCMW waarvan de werking gebaseerd is op federale of gewestelijke financiering met bijhorende werkings- en erkenningsregels en het personeel dat ingezet wordt voor activiteiten die hoofdzakelijk verricht worden in mededinging met andere marktdeelnemers (artikel 104 § 6 OCMW-decreet). Voor wat betreft deze personeelsleden kan het OCMW afwijken van de rechtspositieregelingen die gelden voor de gemeenschappelijke graden en voor het specifiek personeel. Deze afwijkingen mogen niet in strijd zijn met de minimale voorwaarden vervat in het BVR RPR O.

Ongeacht onder welke van de drie categorieën van OCMW-personeelsleden de statutaire personeelsleden van de OCMW-vereniging zouden kunnen worden ondergebracht kan gesteld worden dat, voor wat betreft de beëindiging van hun statutaire aanstelling de minimale en bindende bepalingen van het BVR RPR G, dan wel het BVR RPR O dienen te worden gerespecteerd. Welnu, de regels betreffende de beëindiging van de statutaire tewerkstelling die opgenomen zijn in het BVR RPR G (titel VI) en het BVR RPR O (deel 3, titel 3) zijn inhoudelijk identiek.

Er wordt bepaald dat, met behoud van de toepassing van andere wettelijke en decretale bepalingen niemand de hoedanigheid van statutair personeelslid kan verliezen, behalve in de gevallen die bepaald zijn door het BVR (artikel 103 BVR RPR G en artikel 73 BVR RPR O).

Ambtshalve wordt een einde gemaakt aan de hoedanigheid van statutair personeelslid als:

1° de statutaire aanstelling onregelmatig werd bevonden binnen de termijn voor beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State of, als een zodanig beroep is ingesteld, tijdens de procedure;

2° het statutaire personeelslid niet meer voldoet aan de voor zijn functie geldende nationaliteitsvereiste, of de burgerlijke of politieke rechten niet meer geniet, of zijn medische ongeschiktheid voor de functie behoorlijk werd vastgesteld;

3° het statutaire personeelslid zonder geldige reden de werkpost verlaat of na een toegelaten afwezigheid zonder geldige reden het werk niet hervat na meer dan tien dagen;

4° het statutaire personeelslid zich in een toestand bevindt waarin de toepassing van de burgerlijke wetten en van de strafwetten de ambtsneerlegging tot gevolg heeft.

(artikel 104 BVR RPR G en artikel 73 BVR RPR O)

Naast de ambtsneerlegging als gevolg van de pensioenwetgeving, geven de volgende zaken aanleiding tot de definitieve ambtsneerlegging van het vast aangestelde statutaire personeelslid:

1° het vrijwillige ontslag;

2° de definitief vastgestelde beroepsongeschiktheid na een ongunstige evaluatie, vermeld in artikel 48;

3° de pensionering ingevolge de toepassing van de pensioenwetgeving;
4° het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

In afwijking van het eerste lid, 4°, kan de aanstellende overheid het vast aangestelde statutaire personeelslid na het bereiken van de leeftijdsgrens van 65 jaar in dienst houden. Het statutaire dienstverband wordt verlengd op verzoek van de aanstellende overheid, of op verzoek van het personeelslid. In het eerste geval is de uitdrukkelijke instemming van het personeelslid vereist. In het tweede geval is de uitdrukkelijke instemming van de aanstellende overheid vereist. In beide gevallen verleent de aanstellende overheid de verlenging voor een periode van hoogstens één jaar, telkens verlengbaar met hoogstens één jaar. Het betrokken personeelslid behoudt gedurende de volledige periode van de verlenging de hoedanigheid van vast aangesteld statutair personeelslid.

(artikel 106 § 2 BVR RPR G en artikel 74 § 2 BVR RPR O).

Naast de bepalingen omtrent het verlies van de hoedanigheid van statutair personeelslid en de definitieve ambtsneerlegging uit het BVR RPR G en het BVR RPR G [versta: BVR RPR O], zijn er tevens andere wettelijke en decretale bepalingen op grond waarvan een einde gemaakt kan worden aan een statutaire tewerkstelling.

Meer bepaald gaat het over de decretale tuchtregeling enerzijds en de federale regelgeving inzake de vervroegde pensionering om medische redenen. Het verslag aan de Vlaamse Regering bij artikel 103 BVR RPR G bepaalt het volgende over de zinsnede ‘andere wettelijke en decretale bepalingen’ die leiden tot het verlies van de hoedanigheid van statutair personeelslid:

‘Naast het bepaalde in dit besluit geven ook de wettelijke bepalingen (in brede zin) over de definitief vastgestelde ongeschiktheid om medische redenen na een langdurige afwezigheid wegens ziekte en de vroegtijdige invaliditeit aanleiding tot ontslag. Beide worden vastgesteld door de bevoegde federale gezondheidsdienst (nu Medex, voorheen Administratieve Gezondheidsdienst). Omdat die materies tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, worden ze niet in dit besluit geregeld. Decretale bepalingen die naast dit besluit van toepassing zijn, zijn de bepalingen over de tucht in het gemeentedecreet en het provinciedecreet. Daaronder worden het ambtshalve ontslag om tuchtrekenen en de afzetting verstaan. De decretale bepalingen over tucht krijgen uitvoering in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutair gemeentepersoneel in uitvoering van de artikels 129, 136 en 143 van het gemeentedecreet en voor het statutair provinciepersoneel in uitvoering van de artikels 125, 132 en 139 van het provinciedecreet (Belgische Staatsblad, 12 januari 2007).’

Voor wat betreft de personeelsleden van de OCMW-vereniging zijn de decretale tuchtregels van toepassing zoals vervat in het OCMW-decreet.

In het kader van een tuchtprocedure is de beëindiging van een statutaire tewerkstelling mogelijk indien het bestuur één van de volgende tuchtstraffen oplegt: het ontslag van ambtswege of de afzetting (artikel 119 OCMW-decreet).

Een statutaire tewerkstelling kan ook een einde kennen op grond van een vroegtijdige pensionering om medische redenen. Deze reglementering ligt

vervat in de koninklijke besluiten van 10 en 18 augustus 1939, laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 13 mei 1999 tot regeling van het medisch toezicht op het personeel van sommige overheidsdiensten.

Het beëindigen van een statutaire tewerkstelling dient te gebeuren met naleving van specifieke vormvereisten. Bovendien is dit slechts mogelijk in geval van welbepaalde omstandigheden. Een einde stellen aan een tewerkstelling om een andere reden dan deze die wettelijk of decretaal is voorzien, is niet mogelijk.

Een statutaire aanstelling in een OCMW-vereniging kan enkel beëindigd worden in de gevallen en op de wijze zoals vastgesteld in het BVR RPR G, het BVR RPR O, het OCMW-decreet (tucht) en de federale regelgeving (vervroegde pensionering om medische redenen).

De beëindiging van een statutaire aanstelling om een andere reden is onrechtmatig.

In casu is geen van voormelde redenen om de statutaire tewerkstelling te beëindigen aan de orde. De aanstelling van de statutaire personeelsleden van Infohos kan dus niet rechtsgeldig beëindigd worden door Infohos.

De vereffenaars hebben de statutaire aanstelling beëindigd in strijd met de toepasselijke bindende wettelijke en decretale bepalingen daaromtrent.

De beslissing van de vereffenaars om de statutaire aanstelling van de personeelsleden van Infohos te beëindigen is derhalve onregelmatig.

De bovenvermelde beslissing van de vereffenaars van Infohos houdende de niet-uitvoering van de statutaire tewerkstelling van de statutaire personeelsleden van Infohos is om de genoemde redenen van aard de wet te schenden en/of het algemeen belang te schaden.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij voert in het eerste middel “machtsverschrijding” aan en de schending van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, evenals van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, doordat het werkelijke voorwerp van de bestreden beslissing betrekking heeft op de subjectieve rechten die haar statutaire personeelsleden op grond van hun statuut al dan niet kunnen afdwingen, terwijl een dergelijk geschil tot de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort.

4.2. Zij licht toe dat de uitvoerende macht op grond van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet slechts over toegewezen bevoegdheden beschikt. De uitvoerende macht mag derhalve geen uitspraak doen over subjectieve rechten van rechtzoekenden, die enkel door de rechterlijke macht kunnen worden beoordeeld. Een minister, die tot de uitvoerende macht behoort, mag aldus evenmin subjectieve rechten toetsen bij de uitoefening van het administratief toezicht. De bestreden beslissing verwijst naar artikel 228, *juncto* artikel 258 van het OCMW-decreet, die het administratief toezicht op de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen regelen. Artikel 249 van het OCMW-decreet beperkt dit toezicht tot een toetsing aan het objectief recht en het algemeen belang. Deze toetsingsbevoegdheid moet grondwetsconform worden opgevat, zo vervolgt de verzoekende partij, zodat de toezichthoudende overheid, zoals ook de Raad van State, de subjectieve rechten van de rechtzoekenden niet mag beoordelen en interpreteren, wat immers voorbehouden blijft aan de rechterlijke macht.

In concreto, zo stelt de verzoekende partij, heeft de minister, gevat door het schrijven van de vakorganisatie van 22 december 2016, geoordeeld dat de niet-uitvoering van het statuut eigenlijk de stopzetting van het statuut impliceert en dat dit in strijd is met de bepalingen van het OCMW-decreet en van de rechtspositieregeling van de betrokken ambtenaren. Dit komt erop neer dat de minister van oordeel is dat de verzoekende partij in deze problematiek slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt en de vermeende subjectieve rechten van de overgebleven personeelsleden moet honoreren. Het lijdt volgens de verzoekende partij dan ook geen twijfel dat de minister met de bestreden beslissing zich in werkelijkheid heeft willen uitspreken over het bestaan en de interpretatie of de omvang van de subjectieve rechten van de personeelsleden van de verzoekende partij, zodat de minister zich heeft begeven op het terrein dat exclusief de hoven en rechtbanken toebehoort.

5. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij gelden dat de essentie is “dat [zij] heeft geoordeeld dat zij de statutaire/subjectieve rechten van betrokkenen in de gegeven omstandigheden (nl. als vereniging in

vereffening en met beperkte financiële middelen) niet langer kon honoreren”. Zij heeft met andere woorden geen discretionaire, administratieve beslissing genomen tot wijziging van het statuut. Volgens haar verliest de verwerende partij het fundamentele onderscheid uit het oog tussen, enerzijds, een rechtshandeling van het bestuur die een rechtspositie creëert of wijzigt en die kan worden getoetst aan het objectieve recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en, anderzijds, de uitvoering of de uitoefening van dit gecreëerde of gewijzigde recht. De eerste categorie van beslissingen valt onder het administratief toezicht, terwijl geschillen in de tweede categorie behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken, omdat ze de afdwingbaarheid van subjectieve rechten tot voorwerp hebben. Een “beslissing” tot niet-uitvoering van het statuut, zo vervolgt de verzoekende partij, behelst evident een geschil omtrent de (niet-)uitvoering of uitoefening van een dergelijk recht. Door die beslissing te vernietigen en aldus tot de verdere uitvoering van het statuut te verplichten, heeft de minister zich ten onrechte rechtstreeks gemengd in en uitgesproken over de afdwingbaarheid van de subjectieve rechten van de betrokken personeelsleden, hetgeen niet haar bevoegdheid is of kan zijn. Zij heeft door de vernietiging onmiddellijk de verplichting tot verdere uitvoering en dus onder meer betaling van de wedde en zo meer willen bewerkstelligen.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat er *in casu* door de vereffenaars geen administratieve rechtshandeling is gesteld, maar louter feitelijk is vastgesteld en meegedeeld dat de statutaire tewerkstelling niet verder kon worden uitgevoerd en dat er naar oplossingen zou worden gezocht. Zij heeft geen rechten willen creëren, wijzigen of opheffen, maar zij heeft enkel vastgesteld dat het voor haar in de gegeven omstandigheden niet meer mogelijk was om de rechten van de personeelsleden te honoreren.

Volgens de verzoekende partij kan de verwerende partij daarover geen uitspraak doen, zonder dat er sprake is van machtsoverschrijding en schending van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, alsook van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet. Zij merkt op dat het administratief toezicht,

waarin decretaal is voorzien, betrekking heeft op “besluiten”, terwijl het hier slechts om een feitelijke vaststelling gaat. Bovendien impliceren de voormelde grondwetsbepalingen dat de minister bij de uitoefening van haar toezicht geen beslissingen kan nemen die als gevolg kunnen hebben dat bepaalde subjectieve rechten alsnog rechtstreeks kunnen worden afgedwongen in natura, zonder tussenkomst van de hoven en rechtbanken. Volgens de verzoekende partij is dat nochtans wat hier gebeurt, aangezien de minister de verdere uitvoering van het statuut gewaarborgd wil zien en aldus “op onrechtmatige wijze een voorafname [neemt] op hetgeen een burgerlijke rechter daarover zou kunnen beslissen”.

Beoordeling

7. Vooreerst moet worden opgemerkt dat wanneer de verzoekende partij beslist om voortaan geen uitvoering meer te geven aan het statuut van haar personeelsleden en zij met andere woorden de toepassing van dat statuut en de statutaire tewerkstelling van haar personeel stopzet, zij dan wel degelijk een administratieve rechtshandeling stelt die ten aanzien van haar personeel rechtsgevolgen sorteert. Haar vernietigde beslissing is dan ook meer dan louter een feitelijke vaststelling.

Voor zover het middel van het tegendeel uitgaat, faalt het naar recht.

8. 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 beginsel, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Deze bepalingen zijn de hoeksteen van de bevoegdheidsverdeling tussen de justitiële en de administratieve rechter.

In het kader van het administratief toezicht, treedt de verwerende partij evenwel op als een orgaan van de uitvoerende macht en oefent zij geen jurisdictionele bevoegdheid uit.

Bij de uitoefening van dat toezicht treedt zij niet in de plaats van de rechterlijke macht.

Haar bevoegdheid is decretaal bepaald. Uit artikel 228, *juncto* artikel 249 van het OCMW-decreet volgt dat de toezichthoudende overheid de beslissingen van de verzoekende partij kan toetsen aan het recht en het algemeen belang. Deze bepalingen verlenen aan de verwerende partij de bevoegdheid om als toezichthoudende overheid een wettigheidstoezicht én een toezicht op de opportuniteit – de verenigbaarheid met het algemeen belang – uit te oefenen op de beslissingen van het aan het toezicht onderworpen bestuur. Daarbij moet worden opgemerkt dat de decreetgever bij de toewijzing van het wettigheidstoezicht geen enkel onderscheid heeft gemaakt al naargelang de beslissing van het onder toezicht staand bestuur al dan niet kan worden betrokken op subjectieve rechten.

Zelfs al heeft de bestreden toezichtsbeslissing mogelijk een weerslag op de subjectieve rechten van de betrokken personeelsleden van de verzoekende partij, dan betekent dat geenszins dat de verwerende partij als toezichthoudende overheid haar bevoegdheid overschrijdt en zich onwettig in de plaats stelt van de hoven en de rechtbanken wanneer zij met die beslissing de aan haar toezicht onderworpen beslissing vernietigt.

9. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de rechten van verdediging, doordat de minister de beslissing tot niet-uitvoering van de statutaire tewerkstelling van de personeelsleden van Infohos vernietigt omdat voor een dergelijke beëindiging of stopzetting geen grond te vinden is in de beëindigingsmogelijkheden waarin decretaal is voorzien en doordat de minister op geen enkel punt van de argumentatie van de vereffenaars is ingegaan en er ook geen rekening mee lijkt te hebben gehouden, terwijl – *eerste middelonderdeel* – enerzijds voor de meeste personeelsleden een oplossing is gevonden waarbij hun statuut hetzij vrijwillig werd stopgezet, hetzij werd overgenomen door een andere administratieve overheid, en anderzijds voor de overige personeelsleden niet tot de stopzetting werd beslist, maar enkel tot de niet-uitvoering van het statuut, en terwijl – *tweede middelonderdeel* – de motiveeringswet en de zorgvuldigheidsplicht bij het nemen van een beslissing in beroep vereisen dat er ook rekening wordt gehouden met de argumenten en standpunten van de betrokken overheid.

10.2. De verzoekende partij voert vooreerst aan dat het onduidelijk is of de beslissing van de vereffenaars van 28 december 2016, dan wel de beslissing van 4 januari 2017 wordt vernietigd.

Eveneens merkt zij op dat de problematiek door de vakbondsorganisatie bij de toezichthoudende overheid werd aangekaart nog vóór de vernietigde beslissing door de vereffenaars werd genomen.

10.3. Wat het eerste middelonderdeel betreft, licht zij toe dat de meeste betrokken personeelsleden vrijwillig ontslag namen of hun statutaire be-

trekking behielden bij een andere overheid: acht personeelsleden deden vrijwillig afstand van hun statuut en traden op grond van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur in dienst van de cvba Infohos; twee personeelsleden keerden terug naar het OCMW van Brugge; twee personeelsleden sloten een arbeidsovereenkomst met een nieuwe werkgever; één enkel personeelslid, dat zich arbeidsongeschikt meldde, heeft nog geen andere betrekking gevonden.

Volgens de verzoekende partij faalt de bestreden beslissing also “in feite en in rechte”.

Voorts doet de verzoekende partij gelden dat bij gebrek aan enige specifieke vereffeningsregels in het OCMW-decreet, enkel kan worden teruggevallen op de vereffeningsregels die gemeen zijn aan alle rechtspersonen. De instandhouding van een statutaire dienstbetrekking klemmt met het gegeven dat een entiteit in vereffening is. De overgebleven financiële middelen zijn te beperkt om de personeelsleden te blijven vergoeden en ook het takenpakket kan inhoudelijk niet meer worden ingevuld. De betrokken personeelsleden blijven hoe dan ook – anders dan de bestreden beslissing doet uitschijnen – recht hebben op hun loon en andere rechten. Alleen zullen zij die, bij gebrek aan specifieke voorrangregeling in dit verband, moeten vorderen in samenloop met andere schuldeisers als een schuld in de massa waarop het gelijkheidsbeginsel toepassing vindt. Dit beginsel heeft tot gevolg dat de betalingsverbintenis wordt opgeschort tot op het eind van de vereffening. Volgens de verzoekende partij is dit een fundamenteel andere feitelijke en juridische situatie dan het geval waarin er tot een stopzetting van de statutaire tewerkstelling zou zijn besloten met verval van alle rechten. Doordat het OCMW-decreet voor deze problematiek geen regeling bevat, moesten de vereffenaars via minnelijke weg een oplossing zoeken. In tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing wordt gesteld, heeft de verzoekende partij de statutaire tewerkstelling van de overgebleven personeelsleden evenwel niet expliciet, noch impliciet stopgezet. De bestreden beslissing gaat bijgevolg uit van een verkeerd feitelijk uitgangspunt, waaraan ze foutieve juridische gevolgen koppelt en hierdoor de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht schendt.

Voor zover in de bestreden beslissing de niet-uitvoering van de statutaire tewerkstelling wordt gelijkgesteld met een impliciet ontslag, wordt volgens de verzoekende partij voorbijgegaan aan het feit dat diegene die zich beoogt te beroepen op een dergelijk ontslag voorafgaandelijk de andere partij in gebreke dient te stellen. In dit geval heeft evenwel geen enkel statutair personeelslid een ingebrekestelling verstuurd naar de vereffenaars. De bestreden beslissing is dan ook gesteund op motieven die niet pertinent en in feite en in rechte niet correct zijn, zo besluit de verzoekende partij.

10.4. Wat het tweede middelonderdeel betreft, doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing volledig voorbijgaat aan de argumenten van de vereffenaars en de uitzonderlijke juridische situatie, waardoor ze strijdt met “de motiveringsplicht zoals voorzien in de Motiveringswet” en haar rechten van verdediging geschonden zijn.

11. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat er een fundamenteel juridisch verschil bestaat tussen het stopzetten of beëindigen van het statuut (of de subjectieve rechten) enerzijds en de niet-uitvoering ervan anderzijds. Zo zet een huurder die zijn huurgelden niet betaalt daardoor zijn huurovereenkomst zelf niet stop. En zo heeft een aannemer die de werken stillegt, daardoor niet *ipso facto* de aannemingsovereenkomst verbroken, en zo meer. Dat de concrete gevolgen in eerste instantie gelijkaardig kunnen zijn, doet volgens de verzoekende partij juridisch niets ter zake.

Precies omwille van de onmogelijkheid om tot een effectieve stopzetting van het statuut te beslissen, heeft de verzoekende partij gekozen voor een andere oplossing. Door haar beslissing tot vernietiging in weerwil daarvan toch op te bouwen rond de argumentatie van een onrechtmatige stopzetting of beëindiging van het statuut en dit aan het objectief recht te toetsen, heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij manifest de motiveringsplicht geschonden, die immers vereist dat een beslissing gesteund is op deugdelijke motieven die in feite en in rechte correct zijn.

Zij wijst er voorts nog op dat zij in haar inleidend verzoekschrift heeft willen aangeven dat er door de niet-uitvoering ook geen sprake kan zijn van een impliciet ontslag, naar analogie met het concept dat gekend is bij arbeids-overeenkomsten. Dit nogmaals om te benadrukken dat de niet-uitvoering geen stopzetting of beëindiging, zelfs niet impliciet betreft, wat nochtans het verkeerde uitgangspunt is van de verwerende partij.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van de formele-motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een eenzijdige argumentatie opzet vanuit de reglementaire en decretale bepalingen betreffende het statuut van de betrokken personeelsleden. Daarbij wordt niet alleen vertrokken van een verkeerd uitgangspunt, zoals is aangevoerd in het eerste middelonderdeel, maar wordt bovendien met geen woord gerept over de positie en uitgebreide argumentatie van de verzoekende partij. De verzoekende partij stelt uit niets te kunnen afleiden waarom haar standpunt niet wordt gevolgd of minstens niet in aanmerking is genomen.

12. In haar laatste memorie houdt de verzoekende partij het verschil staande tussen de stopzetting of beëindiging van het statuut enerzijds en de niet-uitvoering ervan anderzijds. Volgens haar is in de niet-uitvoering van het statuut uiteraard niet voorzien in de statutaire bepalingen, maar is ze een feitelijke situatie als gevolg van een al evenmin door de wetgever geregelde situatie van vereffening van de vereniging. Dit betekent niet, aldus de verzoekende partij, dat die situatie zich *de facto* niet kan voordoen of dat ze op zich al onwettig zou zijn. Volgens de verzoekende partij is het oordeel van de minister dat de niet-uitvoering op zich onwettig is, omdat er niet in is voorzien in de statuten, dan ook naast de kwestie en houdt het geen rekening met de feitelijke en juridische realiteit waarin zij zich bevond.

Wat de formelemotiveringsplicht betreft, herhaalt de verzoekende partij dat deze wordt miskend doordat de minister haar verkeerde stelling als

enige motivering aanhoudt en niet ingaat op haar talrijke argumenten, noch rekening houdt met de bijzondere feitelijke en juridische context van de vereffening.

Beoordeling

13. Voor zover de verzoekende partij in het middel de schending aanvoert van de rechten van verdediging, moet worden opgeworpen dat deze – behoudens een andersluidende bepaling, die door de verzoekende partij in dit geval alvast niet wordt aangewezen – slechts van toepassing zijn ten aanzien van bestraffende maatregelen. De bestreden beslissing is geen dergelijke maatregel. De rechten van verdediging zijn in dit geval derhalve niet van toepassing. Voor zover het middel van het tegendeel uitgaat, faalt het dan ook naar recht.

14. Terecht werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partij niet uiteenzet hoe het feit dat de klacht van de vakorganisatie bij de toezichthoudende overheid voorafgaat aan de vernietigde beslissing en de beweerde onduidelijkheid omtrent welke van haar beslissingen is vernietigd, de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen schenden. Met die kritiek van de verzoekende partij kan dan ook geen rekening worden gehouden.

15. Wat het eerste middelonderdeel betreft, toont de door de verzoekende partij aangevoerde omstandigheid dat voor de meeste betrokken personeelsleden “een oplossing is gevonden”, op zich niet de onwettigheid van de bestreden beslissing aan.

De verzoekende partij wijst erop dat zij bij de vereffening van de vereniging te maken heeft met een onvolkomen wetgeving. Zij benadrukt dat zij enkel kan terugvallen op de vereffeningregels die gemeen zijn aan alle rechtspersonen. Geconfronteerd met de vaststelling dat de vereffening klemmt met de statutaire tewerkstelling van haar personeelsleden, beweert zij te hebben mogen handelen naar analogie met een aantal rechtsfiguren uit het privaatrecht.

Evenwel moet worden vastgesteld dat, anders dan bij arbeids-overeenkomsten, in het geval van een statutaire tewerkstelling, zoals *in casu*, de rechtsfiguur van de “niet-uitvoering van het statuut” in de betekenis die de verzoekende partij eraan geeft, niet bestaat. Het statuut regelt de wijze van tewerkstelling en de wijze waarop deze wordt beëindigd of tijdelijk *on hold* wordt gezet. Bij de beoordeling van het eerste middel werd reeds opgemerkt dat wanneer de verzoekende partij besluit om geen uitvoering meer te geven aan het statuut van haar personeelsleden, zij met andere woorden de toepassing van dat statuut en de statutaire tewerkstelling van haar personeelsleden stopzet. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de vernietigde beslissing van de verzoekende partij om geen uitvoering te geven aan het statuut van haar personeelsleden, aldus strijdt met de in de bestreden beslissing aangehaalde bepalingen die de statutaire tewerkstelling van het personeel van de vereniging voorschrijven en de beëindiging ervan regelen, maar niet in een dergelijke “niet-uitvoering” voorzien.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

16. In het tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden, omdat de bestreden beslissing niet antwoordt op de argumenten die de verzoekende partij heeft aangebracht.

In de bestreden beslissing zet de verwerende partij nochtans uitvoerig uiteen op welke wijze en in welke gevallen de statutaire tewerkstelling van het personeel van de verzoekende partij kan worden stopgezet.

Deze motivering laat de verzoekende partij afdoende toe te begrijpen waarom de door haar gekozen techniek van de “niet-uitvoering van het statuut”, geen doorgang kan vinden, namelijk omdat er niet in voorzien is in de regelgeving met betrekking tot de statutaire tewerkstelling.

Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

17. Het tweede middel is in geen dele gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. De verzoekende partij voert in het derde middel de schending aan van de artikelen 7, 8 en 9 van de Hypotheekwet, alsook van het gelijkheidsbeginsel, doordat de bestreden beslissing ervan uitgaat dat de statutaire tewerkstelling van haar personeelsleden enkel kan worden beëindigd in de gevallen en op de wijze vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (het BVR RPR G), het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (het BVR RPR O), het OCMW-decreet en de federale regelgeving betreffende de vervroegde pensionering om medische redenen, terwijl “de gevolgen van de samenloop die is ontstaan door de ontbinding van rechtswege impliceren dat de vereffenaars enkel verbintenissen mogen aangaan of uitvoeren die in het belang van de boedel van schuldeisers zijn bij gebreke waarvan zij de gelijkheid tussen de schuldeisers schenden”, terwijl voorts “de samenloop verhindert dat tegen de vereffenaars wordt gevorderd om verbintenissen in natura uit te voeren”, terwijl tevens “het uit artikel 7 e.v. Hypotheekwet afgeleide gelijkheidsbeginsel verhindert dat schuldeisers die zich in eenzelfde positie bevinden ongelijk worden behandeld” en terwijl ten slotte “de activa van de vereniging veruit onvoldoende zijn om alle schuldeisers te vergoeden en de vereffening dus een deficitair karakter heeft”.

In haar toelichting van het middel zet de verzoekende partij wat de “ingeroepen rechtsregels” betreft, uitvoerig de regelingen van de artikelen 7, 8 en 9 van de Hypotheekwet uiteen, in het licht van het vereiste van een gelijke behandeling van alle schuldeisers van de te vereffenen rechtspersoon.

In concreto legt de verzoekende partij vervolgens, eveneens uitvoerig, uit hoe volgens haar “de voortzetting van het statuut niet enkel feitelijk onmogelijk is, maar bovendien een inbreuk vormt op het gelijkheidsbeginsel dat is vastgelegd in de artikelen 7, 8 en 9 van de Hypotheekwet en art. 10 van de Grondwet”.

19. In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar argumentatie betreffende het eerste middel. Zij stelt dat de hele problematiek kadert in de afhandeling van de vereffening van de vereniging en de wijze waarop de vereffenaars rekening moeten houden met de verschillende subjectieve rechten van alle betrokken partijen en met de vermelde bepalingen van de Hypotheekwet, alsook het gelijkheidsbeginsel. Zij voegt eraan toe dat “[w]anneer er hieromtrent discussies rijzen [...] zij finaal door de burgerlijke rechtbanken moeten worden beslecht”.

Dit toont volgens haar des te meer de onbevoegdheid van de verwerende partij aan om “hier al enige uitspraak of voorafname in te doen”. Mocht er toch worden geoordeeld dat de minister wel bevoegd zou zijn, kan er volgens haar enkel worden besloten dat de Raad van State “voor de gehele procedure zonder rechtsmacht is en niet enkel wat betreft het derde middel”.

Beoordeling

20. De verzoekende partij voert in het middel een schending aan van de artikelen 7, 8 en 9 van de Hypotheekwet, geïnterpreteerd in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partij heeft de be-

streden beslissing tot gevolg dat schuldeisers die zich in eenzelfde positie bevinden, ongelijk worden behandeld, terwijl de activa van de verzoekende partij onvoldoende zijn om alle schuldeisers te vergoeden.

Het middel heeft aldus uitsluitend betrekking op de subjectieve rechten die schuldeisers ten aanzien van de activa van de verzoekende partij kunnen doen gelden. Het strekt ertoe dat de Raad van State over het bestaan en de omvang van die rechten uitspraak doet, hetgeen tot de uitsluitende rechtsmacht van de justitiële rechter behoort.

Anders dan de verwerende partij in haar laatste memorie doet gelden, betekent dit niet dat de Raad van State geen rechtsmacht zou hebben om uitspraak te doen over het voorliggende beroep, dat de nietigverklaring beoogt van een beslissing waarmee de toezichthoudende overheid de beslissing vernietigt van een onder haar toezicht staand bestuur en die als zodanig niet rechtstreeks uitspraak doet over welke subjectieve rechten dan ook.

21. Het derde middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien december 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