

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 79.013 van 1 maart 1999
in de zaak A. 64.087/IX-1274.**

In zake : Ivette CLAUS,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te GENT,
Kouter 69

tegen :

het openbaar centrum voor maatschappelijk
welzijn van LOKEREN.

D E R A A D V A N S T A T E , I X e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Ivette CLAUS op 14 juni 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "een besluit, voor verzoekster van onbekende datum, vanwege het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van de Stad Lokeren, vanwege een voor verzoekster onbekend orgaan, beslissing welke besproken werd in de Raad van het O.C.M.W. Lokeren dd. 21 april 1995 en die tot op heden aan verzoekster niet werd betekend, waarbij verzoekster -blijkbaar ten definitieven titel- van het Secretariaat wordt overgeplaatst naar de Sociale Dienst en voortaan aldaar zal belast worden met het 'beheer van de voorschotten'";

Gelet op het arrest nr. 56.209 van 13 november 1995 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur D. MAREEN;

Gelet op de beschikking van 2 september 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 1 februari 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 februari 1999;

Gehoord het verslag van voorzitter J. BORRET;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat H. VANDERWAEREN, die loco advocaat H. RIEDER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord adjunct-auditeur D. MAREEN, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 4 november 1998, in haar eensluidend advies;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Verzoekster is in dienst van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van Lokeren sinds 1 juli 1963, eerst als steno-dactylo. Zij wordt tot opsteller-rekenplichtige bevorderd met ingang van

29 mei 1979. Op 22 december 1987 wordt zij met ingang van 1 januari 1988 bevorderd tot coördinatie-secretaresse. Het betreft een "functie" die als een "specifieke functie" van niveau 2 op 27 januari 1987 aan de personeelsformatie, onderverdeling "Algemeen bestuur", wordt toegevoegd door omzetting van de "functie" van opsteller-rekenplichtige, met als taakomschrijving "rechtstreekse medewerker van de secretaris; kontakten onderhouden met de verschillende diensthoofden i.v.m. de uitwerking van de Raadsverslagen; opvolging van de dossiers na Raadsbeslissing en de doorgegeven opdrachten aan de verschillende diensten; coördinatie tussen het centraal bestuur en de verschillende diensten en instellingen; vervanging van de secretaris bij kortstondige afwezigheden, zoals verloven, afwezigheden ten gevolge van ziekte enz."

1.2. Naar verzoekster in haar verzoekschrift schrijft de nieuw verkozen voorzitter van het OCMW haar op 4 april 1995 mede "dat hij zal laten beslissen dat verzoekster vanaf 10 april 1995 overgeplaatst wordt naar de Sociale Dienst, alwaar ze dan zal belast worden met 'het beheer van de voorschotten' (werk dat thans wordt uitgevoerd door de maatschappelijk assistenten en hetwelk voor het administratief gedeelte thans zou worden afgesplitst)". Verzoekster vervolgt : "'Naar verluidt' zou de bedoelde beslissing genomen, dan wel besproken, of nog bekrachtigd zijn in de Raadszitting van 21 april 1995".

1.3. Van wat er beslist is op de vergadering van 21 april 1995, is door de notulen het volgende bekend.

Een lid "valt de beslissing aan waarbij ... het personeelslid Ivette CLAUS verzet werd van haar werkpost naar de sociale dienst en daar een nieuwe taakopdracht kreeg. Hij vraagt naar het motief en de zin van deze beslissing". De voorzitter zet de redenen uiteen die hem ertoe gebracht hebben verzoekster te

verplaatsen. Voormeld lid stelt namens zijn fractie voor "de beslissing in te trekken". Dat voorstel wordt verworpen. Voormeld lid vraagt "wie eigenlijk bevoegd is in dergelijke materie". De voorzitter antwoordt "dat hij de activiteiten van het Centrum leidt conform de wetgeving".

2. Overwegende dat in haar memorie van wederantwoord verzoekster na het administratief dossier te hebben kunnen inzien het voorwerp van het beroep als volgt omschrijft : 1) vernietiging van de naar zeggen van de verwerende partij op 4 april 1995 genomen beslissing door de voorzitter van het OCMW van Lokeren om verzoekster, coördinatie-secretaresse bij het algemeen bestuur van het OCMW, over te plaatsen naar de sociale dienst met als opdracht "beheer van de voorschotten";

2) vernietiging van het "daarmede samengaande" besluit van 21 april 1995 van de raad van het OCMW, welk besluit, zo preciseert verzoekster in haar laatste memorie, de beslissing van de voorzitter bekrachtigt;

3. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opwerpt dat het beroep te laat is ingesteld; dat zij schrijft dat verzoekster in haar verzoekschrift stelt "dat haar op 04.04.1995 de aangevochten beslissing wordt medegedeeld", en dat in dat verzoekschrift "verzoekster toegeeft dat het de Voorzitter van het O.C.M.W. Lokeren is geweest die haar zijn beslissing heeft medegedeeld"; dat ze daaruit afleidt dat de beslissing ter kennis werd gebracht op 4 april 1995; dat zij besluit dat, daar de beslissing van 4 april 1995 de eigenlijke beslissing is, het 15 (lees : 14) juni 1995 gedateerde verzoekschrift te laat is ingediend;

3.1. Overwegende dat, met verzoekster in haar memorie van wederantwoord, de Raad vaststelt dat de

verwerende partij verzoekster verkeerd citeert; dat verzoekster schrijft dat op 4 april 1995 de voorzitter haar heeft meegedeeld "dat hij zal laten beslissen dat verzoekster vanaf 10 april 1995 overgeplaatst wordt"; dat men bezwaarlijk van verzoekster kon verlangen dat zij een annulatieberoep zou instellen tegen een beslissing die, naar haar werd meegedeeld, zal worden genomen en die genomen zal worden door een orgaan dat niet wordt geïdentificeerd; dat de verwerende partij niet bewijst dat de versie van verzoekster niet de juiste is; dat als zij dat niet kan, zij dat alleen aan zichzelf te wijten heeft; dat zij immers de beslissing op papier had kunnen zetten en ze bovendien aan verzoekster betekenen; dat, wat meer is, uit de hierna, in 5., gemaakte analyse zal blijken dat de bestreden beslissing op ingrijpende wijze de rechtstoestand van verzoekster raakt zodat ze haar betekend had moeten worden;

Overwegende dat de Raad slechts kan betreuren dat hij aan een ergerlijke exceptie -die dan nog wordt volgehouden tot in de laatste memorie- aandacht moet besteden;

4. Overwegende dat in haar laatste memorie de verwerende partij opwerpt dat verzoekster geen belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing, noch financieel noch moreel;

4.1. Overwegende dat wanneer een verzoeker zijn belang precies omschrijft en er zodoende zelf perken aan stelt, zijn tegenpartij terecht kan pogen aan te tonen dat die omschrijving niet klopt en deswege het ingeroepen belang niet bestaat; dat wanneer een belang niet onmiddellijk zichtbaar is, de tegenpartij terecht kan betogen dat de verzoeker zijn belang niet aantoot; dat het belang bij de vernietiging van een beslissing als de bestredene zo evident is dat verzoekster zonder enig nadelig processueel gevolg in haar verzoekschrift een

uiteenzetting van haar belang achterwege kon laten; dat de exceptie geen verdere aandacht waardig is;

5. Overwegende dat om de annulatiemiddelen terdege te kunnen beoordelen, eerst precies vastgesteld moet worden wat verzoekster rechtens overkomen is;

Overwegende dat verzoekster rechtens de hoedanigheid had van coördinatie-secretaresse; dat, zoals gezien in 1.1., in de personeelsformatie -en dus verordenend- aan die hoedanigheid een precieze inhoud wordt gegeven : verzoeksters "functie" -term waarmee in de personeelsformatie de ambten worden aangeduid waarin die formatie voorziet- is er een bij het algemeen bestuur, ze wordt een "specifieke functie" genoemd en er wordt een welomschreven taakomschrijving aan toegekend;

Overwegende dat met haar overplaatsing verzoekster niet langer gehecht is aan het algemeen bestuur en niet langer belast is met de taken die rechtens verbonden zijn aan haar "functie" van coördinatie-secretaresse;

Overwegende dat met haar overplaatsing verzoekster belast wordt met het "beheer van de voor-schotten" op de sociale dienst; dat blijkens de personeelsformatie de sociale dienst volgende "functies" omvat : 1 diensthoofd sociale zaken, 3 maatschappelijk assistenten, 1 opsteller, 1 klerk-dactylograaf of eerste klerk of hoofdklerk; dat aan verzoekster bij haar overplaatsing geen van deze "functies" wordt toegekend; dat alleen wordt gezegd dat het "beheer van de voor-schotten" waarmee ze wordt belast, voorheen door de maatschappelijk assistenten werd waargenomen;

Overwegende, samengevat, dat verzoekster een opdracht krijgt die niet thuishoort onder haar

"functie", die wel thuishoort onder andere "functies" waarvan geen enkele aan haar wordt gegeven;

Overwegende dat de toebedeling van die opdracht niet in de tijd wordt beperkt;

6. Overwegende dat na het administratief dossier te hebben kunnen inzien verzoekster in haar memorie van wederantwoord geen middelen meer aanvoert die apart gericht zijn tegen de beslissing van 21 april 1995 van de OCMW-raad; dat zij alleen nog vraagt die beslissing "met het oog op de rechtszekerheid" mee te vernietigen;

Overwegende dat de hierna besproken middelen dus alleen op de beslissing van de voorzitter van het OCMW worden betrokken;

7. Overwegende dat in haar memorie van wederantwoord verzoekster onbevoegdheid aanvoert; dat zij dat middel grondt op de artikelen 24, 28 en 45 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976; dat zij betoogt wat volgt :

"De O.C.M.W.-voorzitter is niet bevoegd om, zeker niet zonder dat er voorafgaandelijk een wijziging van personeelskader is tussen gekomen en zonder dat het tijdelijk karakter van de dienstaanwijzing blijkt noch zelfs maar wordt voorgehouden, een titularis van een specifieke betrekking, bekleed met een specifieke graad, te belasten met een totaal andere taak in een andere dienst dan de hare, waar deze dienst over een afzonderlijk personeelskader beschikt (kader waarin geen betrekking van de graad van de betrokkene voorkomt).

In de personeelsmaterie is de O.C.M.W.-Raad zelf (de artt. 24 en 42), dan wel, voor zaken van dagelijks bestuur, hier niet aan de orde, de O.C.M.W.-secretaris (art. 45) bevoegd. Geen van beide O.C.M.W.-organen is terzake tussen gekomen.";

7.1. Overwegende dat uit de in 5. gemaakte analyse van wat verzoekster rechtens overkomen is, blijkt dat haar -en wel zonder enige beperking in de tijd- de ambtelijke hoedanigheid van coördinatie-secretaresse ("functie") ontnomen is en zij een opdracht heeft gekregen zonder een eraan beantwoordende ambtelijke hoedanigheid ("functie"); dat, gesteld dat een zodanige beslissing genomen kan worden, zij, nu geen wetsbepaling het bevoegde orgaan aanwijst, alleen door de OCMW-raad genomen kon worden; dat, immers, aan dat OCMW-orgaan de volheid van bevoegdheid wordt toegekend door artikel 24 van de OCMW-wet, luidend als volgt : "De raad voor maatschappelijk welzijn regelt alles wat tot de bevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort, tenzij de wet het anders bepaalt"; dat bovendien artikel 43 van dezelfde wet de aanwervingen en benoemingen van de personeelsleden aan de raad opdraagt;

7.2. Overwegende dat in haar laatste memorie de verwerende partij het middel poogt te ontkrachten, enerzijds door de bestreden beslissing voor te stellen als een loutere taakwijziging, dus een maatregel van inwendige orde, anderzijds door te stellen dat in zijn vergadering van 21 april 1995 de raad de beslissing van de voorzitter impliciet heeft goedgekeurd;

7.2.1. Overwegende dat getoetst aan de in 5. gemaakte analyse van verzoeksters rechtstoestand het iedere ernst mist de beslissing van de voorzitter af te doen als een loutere taakwijziging, een maatregel van inwendige orde, daargelaten dan nog de vraag waar de voorzitter de bevoegdheid haalt om zelfs maar zulk een maatregel te treffen;

7.2.2. Overwegende dat wanneer het wel bevoegde orgaan een beslissing genomen door een niet bevoegd orgaan tot de zijne maakt, zulks juridisch niet als een

goedkeuring van die beslissing moet worden gekwalificeerd, maar als een bekrachtiging ervan;

Overwegende dat men maar rechtsgeldig kan bekrachtigen datgene waarvan men een juiste voorstelling heeft, zoniet bekrachtigt men iets anders dan wat zich werkelijk heeft voorgedaan; dat, gesteld dat te dezen bekrachtiging van de beslissing van de voorzitter mogelijk was, het in 1.3. gegeven relaas van de vergadering van 21 april 1995 er hoegenaamd geen blijk van geeft dat de raad zich een juist beeld -een beeld dat ook maar enigermate beantwoordde aan de in 5. gemaakte analyse van hetgeen de beslissing van de voorzitter rechtens inhield- vormde van de bewuste beslissing; dat die beslissing hem zelfs werd voorgesteld als uitgaande van het bevoegde orgaan, de voorzitter; dat blijkens de vorige overweging, de idee van bekrachtiging nu juist veronderstelt dat de te bekrachtigen beslissing door een onbevoegd orgaan is genomen;

Overwegende dat het bovenstaande volstaat om de theorie van de bekrachtiging als te dezen ondeugdelijk af te wijzen;

7.3. Overwegende dat het middel van de onbevoegdheid gegrond is;

8. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord schending aanvoert van de verplichting tot formele motivering opgelegd door de wet van 29 juli 1991;

8.1. Overwegende dat ten aanzien van degene op wie een beslissing betrekking heeft, het doel van de formele-motiveringswet is hem door kennisneming van de in de beslissing verwoorde motieven in staat te stellen te oordelen of het, op het stuk van de motieven, zin heeft tegen die beslissing op te komen met de middelen die het recht hem verschaft; dat daaruit volgt dat een schending van de formele-motiveringswet maar zinvol aangevoerd kan worden op het tijdstip van het aanwenden van een van die rechtsmiddelen, te dezen van het indienen van het annulatieberoep, niet later, te dezen in een memorie van wederantwoord; dat in haar laatste memorie verzoekster dan ook tevergeefs betoogt dat "pas pendente lite ... voor verzoekster (is) komen vast te staan dat het hier de beslissing van de voorzitter van het OCMW Lokeren van onbekende datum betrof en, meer nog, pas pendente lite ... verzoekster (vernam) dat het hier om een louter mondelinge en (op welke wijze ook) niet gemotiveerde beslissing ging"; dat ze met dat betoog immers juist de preventieve rol van de formele-motiveringswet negeert, welke wet namelijk wil voorkomen dat de rechtzoekende rechtsmiddelen zou moeten aanwenden zonder te kunnen beoordelen of hij zulks, op het stuk van de motieven van de zijn rechtstoestand rakende beslissing, met enige kans op slagen kan doen; dat dit preventieve oogmerk van de wet wel insluit dat de termijn om zijn rechtsmiddel aan te wenden niet ingaat zolang de bewuste beslissing hem niet is meegedeeld;

Overwegende dat het middel niet ontvankelijk is;

9. Overwegende dat, zo hij het proces eenmaal heeft doen aanvangen, de rechtzoekende zich niet kan beklagen over schending van de verplichting tot formele motivering, hij wel ontvankelijk het middel houdende schending van de verplichting tot materiële motivering

kan aanvoeren wanneer hij van de motieven van de beslissing pas kennis krijgt in de loop van het proces;

Overwegende dat verzoekster zulks te dezen ook doet, zoals hierna blijkt;

9.1. Overwegende dat in de raadsbijeenkomst van 21 april 1995 gevraagd werd naar het motief van de bestreden beslissing van de voorzitter; dat de notulen rapporteren :

"De Voorzitter antwoordt dat er een reorganisatie van het secretariaat doorgevoerd werd namelijk : de secretariaatsdiensten werden naast het kantoor van de secretaris ondergebracht. Vervolgens stelt hij dat op het secretariaat alles gebeurt via informatica en dat hij de vraag gesteld heeft aan Ivette CLAUS of zij informatica beheerst. Betrokken personeelslid heeft geantwoord dat zij slechts op amateuristische wijze met de computer kan werken. Ten derde stelt de Voorzitter dat hij gezocht heeft naar een evenwaardige job waarbij geen informatica vereist is. Deze job werd gevonden op de sociale dienst en gaf meteen ook een oplossing aan het probleem dat regelmatig door het diensthoofd sociale zaken gesteld werd namelijk dat het beheer van de voorschotten op een efficiënte manier diende aangepakt. Een goede oplossing van deze dossiers is heel belangrijk voor het OCMW. Deze reden(en) hebben ertoe geleid Ivette CLAUS te verplaatsen naar de sociale dienst met hogervermelde taakopdracht.";

Overwegende dat in haar memorie van wederantwoord verzoekster stelt dat haar werk als coördinatie-secretaresse "geen bijzondere informatica inhoud", dat er zich op 4 april 1995 nog geen reorganisatie had voltrokken waardoor zij meer informatica zou moeten beheersen dan die vereist voor eenvoudige tekstverwerking, dat "hoogstens de intentie daartoe ... in de gedachten bij de voorzitter aanwezig (kon) zijn", dat op de sociale dienst geen administratieve betrekking open was, zeker geen in overeenstemming met haar graad van coördinatie-secretaresse en dat het ongeloofwaardig is

dat zij eigenlijke taken van maatschappelijk assistenten zou overnemen;

Overwegende dat die kritiek op de door de voorzitter opgegeven motieven niet wordt weerlegd; dat zelfs wanneer dit kon, die motieven niet een beslissing zouden kunnen verantwoorden met een draagwijdte als hierboven in 5. omschreven;

Overwegende dat uit het bovenstaande volgt dat verzoekster terecht het niet aanvoeren van deugdelijke motieven bekritiseert;

10. Overwegende dat, zoals gezien, verzoekster de vernietiging van de raadsbeslissing van 21 april 1995 vordert met het oog op de rechtszekerheid; dat zij in haar laatste memorie daarvoor nog argumenteert dat de Raad in zijn arrest nr. 56.209 van 13 november 1995 over haar vordering tot schorsing in 3.1. die beslissing heeft aangemerkt als een "bekrachtiging" van de voorzittersbeslissing;

10.1. Overwegende dat, temeer daar in 7.2.2. hierboven aan de bekrachtiging door de raad iedere rechtswaarde werd ontzegd, op de vraag van verzoekster wordt ingegaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

1. de beslissing van onbekende datum van de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van LOKEREN om Ivette CLAUS over te plaatsen naar de sociale dienst met als opdracht "beheer van de voor-schotten";

2. de beslissing van 21 april 1995 van de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van LOKEREN waarbij de eerstgenoemde beslissing wordt bekrachtigd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van LOKEREN.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een maart 1900 negenennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	voorzitter,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	L. HELLIN,	staatsraad,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. VAN AELST.

J. BORRET.