

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 90.287 van 18 oktober 2000

A. 81.646/VIII-1193

In zake: **DECHAMP** Marcel,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Rudy CHEVALIER, advocaat,
rue Hors-Château 72
4000 Luik,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Justitie,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Michel MAHIEU, advocaat,
Louizalaan 523
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 16 december 1998 ingediende verzoekschrift, waarbij Marcel DECHAMP de nietigverklaring vordert van de beslissing van de Minister van Justitie, ter kennis gegeven op 27 oktober 1998, waarbij met ingang van 1 juni 1998 een eind wordt gemaakt aan verzoekers dienstvervulling en waarbij hij met ingang van die datum aanspraak kan maken op pensioen;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer HENSENNE, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 12 april 2000, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 1 september 2000, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 6 oktober 2000;

Gehoord het verslag van Mevr. GEHLEN, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. DETRENNERIE, loco Mr. CHEVALIER, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van Mr. MAHIEU, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer HENSENNE, auditeur;

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

Overwegende dat verzoeker, die hoofdtechnicus was in het penitentiair centrum van Marneffe, op 2 december 1998 de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt; dat hij op 27 april 1998 een aanvraag heeft ingediend om met ingang van 1 januari 1999 te worden gepensioneerd; dat bij een ministerieel besluit van 19 juni 1998 een eind is gemaakt aan zijn dienstvervulling met ingang van 1 januari 1999 en hem vanaf die datum recht is gegeven op pensioen; dat de verwerende partij bij brief van 20 oktober 1998 echter aan verzoeker heeft laten weten dat een eind zou worden gemaakt aan zijn dienstvervulling wegens lichamelijke ongeschiktheid, aangezien hij op 31 mei 1998 in totaal 365 dagen afwezig was geweest wegens ziekte sinds zijn zestigste verjaardag; dat bij een ministerieel besluit van 27 oktober 1998 een eind is gemaakt aan de dienstvervulling van verzoeker met ingang van 1 juni 1998 en hem recht is gegeven op pensioen en het voornoemde ministerieel besluit van 19 juni 1998 is uitgesteld; dat het ministerieel besluit van 27 oktober 1998 de bestreden handeling vormt; dat verzoeker zijn functie heeft uitgeoefend tot 20 oktober 1998; dat de activiteitswedde die verzoeker tussen 1 juni 1998 en 20 oktober 1998 heeft geïnd, bij wijze van compensatie is teruggevorderd ten belope van het bedrag van het pensioen voor die periode;

Overwegende dat de verwerende partij een eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt die wordt afgeleid uit de omstandigheid dat er geen

dadelijk belang is bij de nietigverklaring; dat ze aanvoert dat verzoeker, in tegenstelling met wat hij betoogt, geen materieel nadeel lijdt, aangezien de bezoldiging voor de diensten vervuld tot 20 oktober 1998 slechts is teruggevorderd ten belope van het bedrag van het pensioen dat met die periode overeenstemt; dat ze anderzijds aanvoert dat verzoeker in geval van een eventueel vernietigingsarrest geen aanspraak zou kunnen maken op de 25 wettelijke vakantiedagen waarop hij recht zegt te hebben “aangezien hij hoe dan ook als een gepensioneerde zal worden beschouwd, hetzij vanaf 1 juni 1998 als gevolg van de bestreden handeling, hetzij vanaf 1 januari 1999 in geval van nietigverklaring van die handeling”;

Overwegende dat de verwerende partij zich in bijkomende orde gedraagt naar het oordeel van het gerecht omtrent de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over dit beroep; dat ze uiteenzet dat de Raad van State zich onbevoegd moet verklaren, aangezien het geschil in werkelijkheid betrekking heeft op het bepalen van de datum waarop het pensioen van verzoeker ingaat, terwijl verzoeker een nadeel aanvoert dat voortvloeit uit het verlies van wettelijke vakantiedagen;

Overwegende dat verzoeker in verband met het belang in zijn wederantwoord stelt dat de bestreden handeling hem nadeel berokkent, voorzover ze tot gevolg heeft dat de duur van zijn loopbaan die in aanmerking wordt genomen voor de berekening van het bedrag van zijn pensioen met zes maanden is ingekort; dat hij in zijn laatste memorie preciseert dat, indien als datum 1 januari 1999 in plaats van 1 juni 1998 was gekozen, zijn pensioen 1.199 frank per maand meer zou bedragen;

Overwegende dat verzoeker voorts aanvoert dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van het beroep, daar in het onderhavige geval een handeling van de overheid noodzakelijk was om te beoordelen of het pensioen al dan niet moest worden toegekend;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert dat de argumenten die worden ontleend aan de schadevergoeding die in geval van nietigverklaring zou moeten worden betaald en het verschil in het bedrag van het pensioen de twee excepties bevestigen die ze heeft opgeworpen; dat ze herinnert aan de rechtspraak die stelt dat verzoeker voordeel moet hebben bij de nietigverklaring en dat, als dit voordeel louter geldelijk is en niets aan de situatie van verzoeker verandert, het geschil buiten de bevoegdheid van de Raad van State valt; dat ze daaruit concludeert “dat één van de twee excepties van niet-ontvankelijkheid,

hetzij de ontstentenis van dadelijk belang bij het beroep, hetzij de onbevoegdheid van de Raad om uitspraak erover te doen, moet worden aangenomen”;

Overwegende dat, zonder dat hoeft te worden onderzocht hoe de verwerende partij in de tenuitvoerlegging van een eventueel vernietigingsarrest zou moeten voorzien, verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de handeling die verandering heeft gebracht in zijn rechtspositie door de datum van zijn pensioen met terugwerkende kracht te vervroegen en de oorzaak van zijn pensionering te wijzigen;

Overwegende dat, zelfs als verzoeker een argument ontleent aan het geldelijke voordeel dat een vernietigingsarrest hem zou kunnen verschaffen, het echte doel van het beroep niet is dat voordeel te verkrijgen, maar het ongedaan maken erga omnes van een handeling die zijn administratieve stand heeft gewijzigd; dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van dat beroep;

Overwegende dat verzoeker een eerste middel ontleent aan schending van de algemene beginselen van behoorlijk en redelijk bestuur en aan machtsoverschrijding; dat hij uiteenzet dat, gelet op de gevolgen die de wet aan ziekteverzuim verbindt, de administratie dat ziekteverzuim bijzonder goed moet bijhouden; dat hij de verwerende partij verwijt dat ze daarvan geen blijk heeft gegeven door hem zijn activiteit te laten voortzetten zonder hem op de hoogte te brengen van zijn reële situatie en door de rechten die het ministerieel besluit van 19 juni 1998 hem verleent, niet in acht te nemen;

Overwegende dat de verwerende partij toegeeft dat ze een vergissing heeft begaan bij het bepalen vanaf welk tijdstip verzoeker aanspraak kon maken op pensioen; dat ze echter aanvoert dat een administratieve overheid haar vergissingen kan rechtzetten, op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van anderen en verzoeker geen enkel financieel nadeel is berokkend, zodat de theorie van de intrekking van bestuurshandelingen haar in staat stelde te allen tijde en niet alleen tijdens de termijn van het beroep tot nietigverklaring, een akte in te trekken die een vergissing inhield die dermate ernstig werd geacht dat ze als niet-bestaande moest worden beschouwd; dat ze in haar laatste memorie stelt dat wie het tegendeel beweert, voorbijgaat aan de strekking van artikel 159 van de Grondwet; dat ze opmerkt dat de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van de oorspronkelijke beslissing in het onderhavige geval nog niet was ingegaan, aangezien in die beslissing niet werd aangegeven welke rechtsmiddelen tegen die beslissing konden worden aangewend; dat de verwerende partij in bijkomende orde uiteenzet dat, als het geschil voor de justitiële gerechten was gebracht, deze

gerechten zeker de jurisprudentie van het Hof van Cassatie zouden hebben toegepast volgens welke een onwettige bestuurshandeling te allen tijde kan worden ingetrokken of onwerkzaam kan worden gemaakt; dat, ondanks het verschil dat op dat punt bestaat tussen de jurisprudentie van het Hof van Cassatie en die van de Raad van State, ze van oordeel is dat die situatie “leidt tot discriminatie waaronder nu eens de burger dan weer de overheid lijdt, naargelang het geschil door justitiële hoven en rechtbanken, dan wel door de Raad van State wordt beslecht”; dat ze, opdat een eind wordt gemaakt aan die discriminatie, de Raad van State verzoekt om aan het Arbitragehof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“ Worden de artikelen 10 en 11, juncto artikel 159 van de Grondwet, geschonden door de artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wanneer die artikelen zo worden uitgelegd dat ze uitsluiten dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van de wettigheid van een bestuurshandeling waarmee machtsoverschrijding gemoeid is en die rechten doet ontstaan, maar door de administratieve overheid niet is ingetrokken na het verstrijken van de termijn waarbinnen bij de Raad van State beroep kan worden ingesteld,

terwijl voor andere gerechten, en in het bijzonder de justitiële gerechten, de bij het geding betrokken partijen overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet altijd de mogelijkheid hebben om te allen tijde de onwettigheid van dezelfde rechtscheppende bestuurshandeling op te werpen, zelfs als die bestuurshandeling niet is ingetrokken door de overheid of niet wordt aangevochten via een beroep bij de Raad van State dat binnen de wettelijke termijn is ingesteld ?”;

Overwegende dat de verwerende partij op zijn minst impliciet toegeeft dat het ministerieel besluit van 19 juni 1998 een akte was die rechten deed ontstaan; dat verzoeker de verwerende partij weliswaar verwijt dat ze dat te laat heeft vastgesteld, maar niet betwist dat artikel 83 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen niet correct is toegepast in dat ministerieel besluit; dat die vergissing te maken heeft met de oorzaak van de pensionering van verzoeker en bijgevolg met de datum van die pensionering; dat dwaling omtrent de rechtsgrond van een individuele akte niet noodzakelijk neerkomt op ontstentenis van rechtsgrond; dat in het onderhavige geval de vergissing niet van dien aard is dat het ministerieel besluit van 19 juni 1998 als niet-bestaande zou moeten worden beschouwd; dat indien dat besluit als niet-bestaande moest worden beschouwd, de verwerende partij niet de behoefte had gevoeld om het in te trekken; dat het de verwerende partij vrij stond de door haar onregelmatig geachte akte in te trekken, op voorwaarde dat ze zulks deed binnen de termijn van het beroep tot nietigverklaring; dat niet wordt betwist dat de akte in het onderhavige geval is ingetrokken, terwijl verzoeker al meer dan zestig dagen op de hoogte was van de ingetrokken akte; dat de verwerende partij bezwaarlijk kan betogen dat de termijn waarbinnen beroep kon worden ingesteld tegen het ministerieel besluit van 19 juni 1998 niet is ingegaan omdat niet is voldaan aan het vereiste van artikel 19 van de

wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; dat de verplichting om aan te geven welke rechtsmiddelen tegen een individuele akte kunnen worden aangewend een vormvoorschrift is dat wordt opgelegd in het belang van degene voor wie de akte bestemd is en dat de administratieve overheid haar eigen nalatigheid niet kan aanvoeren om zichzelf te machtigen om een akte in te trekken die ze niet meer had kunnen intrekken als het vormvoorschrift vervuld was geweest; dat de bestreden handeling niet binnen de voorgeschreven termijn is gesteld;

Overwegende dat de geschillenberechting op eis tot nietigverklaring waarmee de Raad van State is belast, een objectieve geschillenberechting is die tot doel heeft de burgers waarborgen tegen de willekeur van de overheid te bieden; dat die waarborgen binnen redelijke perken moeten blijven; dat, door in artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, te bepalen dat de beroepen worden voorgelegd aan de afdeling administratie binnen door de Koning gestelde termijnen, de wetgever de Koning heeft opgedragen die termijnen te bepalen om een eind te maken aan het recht dat de wet verleent aan de burgers om voor de Raad van State procedures in te stellen die het functioneren van de overheidsdiensten kunnen belemmeren; dat volgens de rechtspraak van de Raad van State, door beroepen tot nietigverklaring van individuele rechtshandelingen binnen die termijn mogelijk te maken, de wetgever noodzakelijkerwijze binnen diezelfde termijn aan de administratieve overheid toestemming heeft gegeven om haar beslissing opnieuw te onderzoeken en bijgevolg de beslissing in te trekken die, als ze onregelmatig is, zou kunnen worden vernietigd; dat de Raad van State weliswaar geen administratieve handeling kan vernietigen waarmee machtsoverschrijding gemoeid is, wanneer die handeling hem ter beoordeling is voorgelegd na het verstrijken van de gestelde termijn, maar dat het niet aan de administratieve overheid staat, op het gevaar af het door de wetgever gewilde evenwicht te verbreken, een rechtscheppende handeling, zelfs wanneer er machtsoverschrijding mee gemoeid is, in te trekken wanneer de termijn is verstreken waarbinnen bij de Raad van State beroep kan worden ingesteld; dat het lot dat de individuele rechtshandeling aldus beschoren is ten opzichte van de verordenende handeling, beantwoordt aan het verschil dat in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt gemaakt tussen “akten” en “reglementen”;

Overwegende dat justitiële hoven en gerechten belast zijn met een geschillenberechting die niet objectief is, in die zin dat die berechting tot doel heeft iemands rechten ten opzichte van anderen te beschermen; dat volgens de jurisprudentie van het Hof van Cassatie het beroep tot nietigverklaring “ingesteld bij artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij het koninklijk

besluit van 12 januari 1973, geen afbreuk doet aan het voorschrift van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet luidens hetwelk de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen; dat in dat artikel geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen de handelingen waarop het betrekking heeft en dus van toepassing is op beslissingen van de overheid, zelfs als die niet van reglementaire aard zijn, en op bestuurshandelingen, zelfs als het gaat om individuele rechtshandelingen” (Hof van Cassatie, 9 januari 1997, R.C.J.B. 2000, blz. 264);

Overwegende dat de justitiële hoven en gerechten en de Raad van State verschillende bevoegdheden uitoefenen; dat de door de verwerende partij gehekelde tegenspraak tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke jurisprudentie het gevolg is van de dualiteit van de gerechten; dat de verhouding tussen de gerechten niet in de Grondwet wordt geregeld;

Overwegende dat de verwerende partij, door de door haar voorgestelde prejudiciële vraag, de Raad van State lijkt te verzoeken om aan het Arbitragehof te vragen of de artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State stroken met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, juncto artikel 159 van de Grondwet; dat de discriminatie die de verwerende partij aan de kaak wil stellen, echter niet te wijten is aan de genoemde artikelen 14 en 19, maar aan de uiteenlopende jurisprudentie van het Hof van Cassatie en van de Raad van State over de mogelijkheid om de wettigheid van een individuele bestuurshandeling op de helling te zetten; dat het Arbitragehof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de jurisprudentie van die gerechten, noch a fortiori, om te zeggen aan welke jurisprudentie in geval van tegenspraak de voorkeur dient te worden gegeven; dat er geen grond is om aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag te stellen die de verwerende partij in haar laatste memorie heeft geformuleerd;

Overwegende dat het middel gegrond is; dat het tweede middel van het verzoekschrift niet hoeft te worden onderzocht, aangezien het, zelfs als het gegrond was, niet tot een ruimere nietigverklaring zou kunnen leiden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de Minister van Justitie waarbij met ingang van 1 juni 1998 een eind wordt gemaakt aan de dienstvervulling van Marcel DECHAMP, waarbij hij met ingang van die datum aanspraak kan maken op pensioen en waarbij het ministerieel besluit van 19 juni 1998 wordt ingetrokken.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op achttien oktober tweeduizend door:

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
Mevr.	GEHLEN,	staatsraad,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-CL. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.