

## Conclusies van de Advocaat - Generaal Joseph Gand van 1 juli 1965<sup>1</sup>

*Mijnheer de President, mijne heren Rechters,*

De vijf beroepen, over de ontvankelijkheid waarvan wij heden onze conclusie dienen te nemen en die bij beschikking van 17 juni 1965 zijn gevoegd, zijn ingesteld door ambtenaren die allen vanaf een meer of minder ver terugliggend tijdstip van de taalkundige dienst van het secretariaat-generaal van de Raden deel hebben uitgemaakt en van wie er één, de heer Noack, zelfs de hoedanigheid van hoofd van deze dienst bezit.

Terwijl de heren Battin en Noack hun rechten reeds ontleenden aan het E.G.K.S.-Statuut van 1956, waren de heren Loebisch, Valerio en van Royen aangenomen onder de bepalingen van een zogenaamd „Brussels contract”. Bij de inwerkingtreding van het Statuut van 1962 werd de positie van verzoekers bij verschillende individuele besluiten geregeld, waarvan de laatste, van 28 maart 1963, voor de eerste vier een bevordering tot de rang L/A4 en voor Noack tot de rang L/A3 inhielden. Deze zelfde besluiten, die ingaande 1 januari 1962 van kracht werden, stelden eveneens de salaristrap van iedere ambtenaar in de hem toegekende rang vast.

Reeds voordat deze maatregelen genomen waren, hadden de belanghebbenden zich beducht getoond over het lot dat hun te wachten zou staan en dat hun, althans officieus, bekend was. Zonder een officiële klacht in te dienen, hadden zij in oktober 1962 hetzij uitdrukking gegeven aan hun „ongerustheid” ten opzichte van de indeling die men voor hen op het oog had, hetzij aangegeven tot welke indeling de uitlegging van het Statuut, en meer in het bijzonder van de bepalingen betreffende de ambtenaren van de taalkundige dienst naar hun mening zou moeten leiden. Tegen de hen betreffende besluiten van 28 maart 1963 heeft echter niemand van de verzoekers destijds bij het bevoegd gezag een klacht ingediend of bij U beroep aangetekend.

In dit alles kwam verandering nadat Uw arrest 70-63 van 7 juli 1965 inzake Collotti was gewezen, waarbij de positie van het hoofd van de taalkundige dienst van het Hof werd geregeld. Toen werden bij de secretaris-generaal van de Raden klachten ingediend, die uitdrukkelijk naar dit arrest verwezen en die strekten tot herindelings van de belanghebbenden met terugwerkende kracht tot 1 januari 1962, zulks op grondslag van de door U in de zaak 70-63 ontwikkelde beginselen. De — al naar gelang van het geval uitdrukkelijke of stilzwijgende — afwijzing van deze klachten heeft tot de beroepen geleid welke onder de

1 — Vertaald uit het Frans.

nummers 50, 51, 53, 54 en 57-64 bij U aanhangig zijn gemaakt en in vrijwel gelijke bewoordingen zijn gesteld.

Gij wordt geroepen om, zonder op de zaak ten principale in te gaan, uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van de beroepen, welke door verweerders wordt betwist onder de voorwaarden, voorzien in artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering. Wij zullen onze opmerkingen alleen tot dit punt beperken; zij zullen er toe leiden aan U voor te stellen om aan de door het secretariaat-generaal opgeworpen exceptie gevolg te geven.

Verzoekers voorvoelden zo duidelijk dat deze exceptie aan hen zou worden tegengeworpen, dat de belangrijkste beschouwingen van hun beroepschriften zijn gewijd aan de fundering van de ontvankelijkheid ervan. Zij nemen achtereenvolgens drie standpunten in :

1. In de eerste plaats onderwerpt artikel 90 van het Statuut de aldaar opengestelde mogelijkheid voor de ambtenaren om bij het tot aanstelling bevoegde gezag een klacht in te dienen aan generlei voorwaarde. Daarentegen levert krachtens artikel 91 het uitblijven van een beslissing op een klacht een besluit tot afwijzing op, waartegen een gerechtelijk beroep kan worden ingesteld.

In casu zijn tot het bevoegde gezag op verschillende tijdstippen, waarvan 22 juli 1964 het vroegste is, klachten tegen de indeling van de belanghebbenden gericht en de beroepen zijn ingesteld binnen de in artikel 91 bepaalde termijn nadat deze klachten uitdrukkelijk of stilzwijgend afgewezen waren. De beroepen zouden dus ontvankelijk zijn.

Zoals verzoekers zelf aantekenen, was hun klacht van 1964 echter gericht tegen een indeling die op 28 maart 1963 had plaatsgevonden en die toentertijd noch langs de weg van een administratief beroep noch in rechte was betwist. Verweerders vestigen er dan ook terecht de nadruk op, dat inachtneming van de in artikel 91 voorziene termijn niet voldoende is om het beroep ontvankelijk te doen zijn. Het besluit, waarmee uitdrukkelijk of stilzwijgend over de klacht is beslist, bevestigt slechts het eerdere besluit, zelfs indien genomen na een nieuw onderzoek van de situatie, en het is niet aanvaardbaar dat langs de omweg van de artikelen 90 en 91 besluiten, die reeds geruime tijd definitieve rechtskracht hadden verkregen, opnieuw ter discussie zouden worden gesteld. Men had het besluit van 28 maart 1963 binnen de daarvoor gestelde termijn moeten aanvallen.

2. Het tweede argument, dat in het beroepschrift subsidiair is aangevoerd, doch dat, naar men U ter zitting heeft medegedeeld, het hoofdargument voor de fundering van de ontvankelijkheid vormt, luidt : Uw arrest 70-63 zou een nieuw feit opleveren dat verweerders verplichtte hun standpunt ten aanzien van de betekenis van de verschillende bepalingen van het Statuut opnieuw in overweging te nemen. De weigering van deze verweerders om aan de na het verschijnen van dit arrest ingediende klachten gehoor te geven zou een nieuw besluit vormen dat voor bestrijding vatbaar is. Ter ondersteuning van dit betoog doet men een

beroep op Uw arrest 42 en 49-59 (S.N.U.P.A.T.) (*Jurisprudentie*, Deel VII, blz. 101).

Aan de orde is dus de vraag naar de betekenis van het door U op het beroep van Collotti gewezen arrest. Geeft het aan andere ambtenaren, die naar hun zeggen in dezelfde juridische of feitelijke positie verkeren als deze verzoeker, het recht de handeling te heropenen, nieuwe klachten in te dienen en in het genot gesteld te worden van nieuwe beroepstermijnen om de eerder te hunnen aanzien genomen besluiten te betwisten?

Naar het ons voorkomt, is deze vraag door Uw arrest 43-64 (Richard Müller) van 17 juni jl. reeds duidelijk beslist. De juridische gevolgen van een arrest van het Hof, houdende nietigverklaring van een handeling, raken — aldus hebt Gij overwogen — behalve de partijen slechts „de personen, die de nietigverklaarde handeling rechtstreeks betreft”; alleen ten aanzien van deze personen kan het arrest een „nieuw feit” opleveren. Zoals men heeft gesteld, is er verschil tussen het rechtstreeks bij de nietigverklaarde handeling betrokken zijn en het belang hebben bij de rechtsregel waarvan de schending tot de nietigverklaring van de litigieuze handeling heeft geleid. Alleen voor de eerstbedoelde groep personen, die ook het kleinst is, levert het arrest van het Hof een nieuw feit op.

Verzoekers wijzen er op, dat het arrest 70-63 talrijke beroepen, afkomstig van ambtenaren van de verschillende instellingen, had uitgelokt en dat de instellingen, die, na de publikatie van het Statuut, reeds met elkander te rade waren gegaan om tot een toepassing onder gelijke voorwaarden te komen, opnieuw onderling overleg hebben gepleegd zodra Uw arrest bekend was geworden. Dit alles is juist en beantwoordt aan een elementaire eis van goede administratie, maar zo dit al aangeeft dat de uitlegging van artikel 102, paragrafen 1 en 4, van het E.E.G.-Statuut en van het enige artikel van bijlage X van het E.G.K.S.-Statuut de Gemeenschappen voor een gemeenschappelijk probleem plaatste, vloeit er geenszins uit voort, dat de ambtenaren van deze Gemeenschappen op wie het omstreden artikel van toepassing is, rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de individuele rechtshandeling waarbij Collotti werd ingedeeld onder voorwaarden, die door U onwettig zijn geoordeeld. Hiermede is genoegzaam aangetoond, dat Uw arrest hun geen nieuwe beroepstermijn kan toekennen.

Deze oplossing is in overeenstemming met de beginselen, die min of meer absoluut, in de rechtsstelsel van de verschillende Lid-Staten worden toegepast. Zoals het secretariaat-generaal van de Raden ook onder Uw aandacht heeft gebracht, heeft in het Franse recht het arrest tot nietigverklaring slechts werking ten aanzien van de nietigverklarende handeling zelf, doch niet met betrekking tot soortgelijke handelingen die door de belanghebbenden niet binnen de gestelde termijn zijn aangevallen; zo brengt bij voorbeeld de nietigverklaring van inpassingshandelingen binnen een bepaald ministerie voor de administratie niet de verplichting mede om bij andere ministeries onder dezelfde voorwaarden

uitgevoerde handelingen, die niet tijdig zijn betwist, aan een herziening te onderwerpen. Het Italiaanse recht schijnt overeenkomstige oplossingen toe te passen. Wat het Duitse recht aangaat valt op te merken, dat het, al moge het op dit stuk wellicht niet volledig vastliggen, ten minste in deze richting gaat.

De leer van het arrest-Richard Müller schijnt ons overigens geenszins onverenigbaar met het arrest 42 en 49-59 (S.N.U.P.A.T. tegen Hoge Autoriteit), waarop verzoekers een beroep hebben gedaan. Gij hebt toen overwogen, dat de overwegingen van Uw eerdere arrest, waarbij aan die onderneming de door haar verzochte vrijstelling werd geweigerd, de Hoge Autoriteit er toe hadden moeten brengen om de vrijstellingen die andere, in overeenkomstige omstandigheden verkerende ondernemingen genoten, opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen en in te trekken. Deze zaken hadden betrekking op een financiële voorziening van verevening, die zo was opgezet dat wijziging van de bijdrage van een der deelnemende ondernemingen automatisch van invloed was op de situatie van alle andere. In even sterke mate als de identiteit van de partijen, rechtvaardigt, dunkt ons, de aard van de vereveningsvoorziening zelve de oplossing die U toen heeft gekozen en het is wel zeer duidelijk dat men deze hoofdelijke verbondenheid op het gebied van de openbare dienst niet aantreft.

Ten slotte hebben verzoekers bij de mondelinge behandeling er met nadruk op gewezen dat het, meer nog dan zulks voor de hoogste rechtspraak op het nationale vlak het geval is, Uw taak is om een bijdrage te leveren tot de vorming van een rechtsstelsel, dat op het gebied der Gemeenschappen nog in een beginstadium zou verkeren. Gij wijst, zo heeft men gesteld, principiële arresten die recht scheppen en men leidt daaruit af dat ze zowel door verzoekers als voor de instellingen nieuwe feiten vormen.

Het is allermintst mijn bedoeling de betekenis te verkleinen van Uw rol bij de ontwikkeling van een rechtsstelsel dat op vele punten nog zijn weg zoekt. Gij hebt tot taak de teksten uit te leggen, ter toepassing op de bij U aanhangig gemaakte gedingen en de uitleg welke Gij eenmaal op een bepaald punt hebt gegeven zal, in het algemeen gesproken, door de Gemeenschappen worden aangehouden wanneer deze voor een vraagstuk komen te staan, hetwelk overeenkomst vertoont met dat, waarover Gij uitspraak hebt gedaan. Aldus bezien, en daargelaten dat Gij nooit aan Uw voorgaande beslissingen gebonden zijt, kan men inderdaad stellen dat Uw rechtspraak een scheppende werking heeft, dat zij bijdraagt tot de vaststelling van het recht, doch zij stelt het vast voor de toekomst. Anders gezegd laat zij niet toe, dat op situaties wordt teruggekomen die, doordat de beroepstermijnen verstreken zijn, onherroepelijk zijn geworden.

3. Ten slotte doen verzoekers een beroep op de billijkheid en op de administratieve praktijk.

De uitlegging van de Statuutbepalingen die heeft geleid tot de besluiten van 28 maart 1963 is destijds door de betrokken partijen te

goeder trouw gegeven én aanvaard; Uw arrest 70-63 heeft aan het licht gebracht, dat deze uitlegging onjuist was. Het beginsel, dat de administratieve verhoudingen door de goede trouw beheerst moeten worden zou kunnen leiden tot de erkenning, dat er in dit geval aanleiding aanwezig was om een nieuw onderzoek in te stellen, na afloop waarvan opnieuw beroep ingesteld kan worden; de administratie zelve scheidt dit standpunt te zijn toegedaan in de gevallen waarin zij op de ingediende klachten heeft geantwoord.

Verder zouden zowel de nationale als de gemeenschapsadministraties de gedragslijn volgen een gerechtelijke uitspraak over een vraag van uitlegging van het Statuut, die ten gunste van een ambtenaar is geweest, ten voordele te doen strekken aan al diegenen die in dezelfde positie verkeren.

Wij moeten hier andermaal terugkomen op de gedachte, dat rechtsvorderingen aan termijnen zijn geboden. De uitlegging die de administratie aan de reglementaire bepalingen geeft en die aan haar besluiten ten grondslag wordt gelegd geldt slechts onder voorbehoud van de uitspraak van de rechter; doch het ligt op de weg van de ambtenaar die deze uitleg betwist om zelf, binnen de gestelde termijnen, de rechter te adiëren; laat hij zulks achterwege, dan verkrijgt het besluit definitieve rechtskracht. Nu is niet in te zien, waarom de inachtneming van de goede trouw, die de verhoudingen tussen de partijen dient te beheersen, procedurevoorschriften die uitdrukkelijk in de teksten zijn vastgelegd van hun werking zou beroven.

Daarbij komt dat, anders dan verzoekers het willen doen voorkomen, de administratie in haar antwoorden op de in 1964 tot haar gerichte klachten, ter zake van de ontvankelijkheid van deze klachten uitdrukkelijk een voorbehoud heeft gemaakt.

Ten slotte kan het argument, dat wordt ontleend aan een beweerde administratieve praktijk om twee redenen niet worden aanvaard: een praktijk kan nu eenmaal niet dezelfde waarde hebben als een rechtsregel die bindende kracht heeft en waarop in rechte een beroep kan worden gedaan. Overigens vinden de beweringen van verzoekers op dit stuk blijkbaar ook geen steun in hetgeen ons over de administratieve rechtspraak van de Lid-Statens bekend is.

Wij concluderen derhalve,

- tot verwerping van de beroepen 50-64, 51-64, 53-64, 54-64 en 57-64, als zijnde niet-ontvankelijk,
- en dat elk der partijen haar kosten draagt overeenkomstig het bepaalde bij artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering.