Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

11 maart 1964

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Mejuffrouw A. Capitaine, secretaresse bij het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek op het gebied van kernenergie te Ispra, werd bij brief van 2 maart 1960 aangesteld bij de Commissie van de Euratom, hetgeen medebracht dat op haar het regiem van de zogenaamde „Brusselse contracten" van toepassing werd. In verband met het feit, dat zij op 6 mei 1961 met een andere ambtenaar van bedoelde instelling, de heer G. Marcillat, in het huwelijk trad, werd bij beschikking van 14 juni 1961 de ontheemdingstoelage, waarop zij krachtens contract aanspraak kon maken, ingetrokken. Bij haar verzoekschrift, op 22 juni 1963 ter Griffie van het Hof geregistreerd, stelde zij tegen deze beschikking beroep in, alsmede tegen verschillende latere beschikkingen waarbij de eerstgenoemde uitdrukkelijk of stilzwijgend werd bekrachtigd. Opgemerkt zij nog, dat betrokkene inmiddels als vast ambtenaar in de zin van het Statuut werd aangesteld.

Gelijk U bekend, betwist de Commissie de ontvankelijkheid van het beroep wegens tardiviteit. Dit is de vraag, welke wij thans zullen onderzoeken.

A – De ontvankelijkheid

Volgens verweerster werd het beroep tegen de beschikking van 14 juni 1961 te laat ingesteld en kon de beroepstermijn niet krachtens de latere, uitdrukkelijke of stilzwijgende, beschikkingen „herleven", daar deze ten opzichte van de eerste beschikking slechts van zuiver „bevestigende" aard zijn.

Eerste vraag: was de termijn van beroep tegen de beschikking van 14 juni 1961 reeds verlopen?

Beide partijen zijn het erover eens – het betreft hier overigens slechts een feitelijke vaststelling – dat er op het tijdstip van de beschikking geen beroepstermijn bestond. Immers, het krachtens artikel 58 van het toen geldende Personeelsstatuut van de E.G.K.S. uit-

gevaardigde reglement van het Hof van 21 februari 1957, hetwelk in artikel 2 een termijn van twee maanden voorzag, werd van rechtswege afgeschaft door het nieuwe reglement voor de procesvoering (d.d. 3 maart 1959) van het Hof, hetwelk toen het Hof van Justitie der drie Gemeenschappen geworden was. Maar volgens verweerster is hier artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren van toepassing, waarbij een termijn van drie maanden wordt ingesteld, ingaande hetzij op de dag van bekendmaking, hetzij op de dag van betekening van het besluit; in casu zou de termijn derhalve zijn ingegaan op de dag van bekendmaking van het Statuut in het Publikatieblad, n.l. op 14 juni 1962, en wel ten aanzien van vóór die datum bekendgemaakte of betekende besluiten. De termijn liep derhalve op 15 september 1962 af.

De door partijen over en weer met betrekking tot deze vraag verdedigde stellingen zijn U bekend: verzoekster betoogt dat de bepalingen van het Statuut voor de ambtenaren — artikel 91 zowel als de andere artikelen — slechts betrekking kunnen hebben op geschillen inzake de toepassing van dat Statuut en zulks onverschillig of het gaat om het eigenlijke Statuut of „de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden" (waarin steeds naar artikel 91 wordt verwezen wanneer het gevallen betreft waarvoor het Hof van Justitie bevoegd is), en niet op geschillen welke, gelijk in casu, een arbeidsovereenkomst raken die, nu zij vóór de inwerkingtreding van het Statuut werd gesloten, daaraan nimmer onderworpen is geweest. Volgens deze opvatting kan aan verzoekster geen enkele termijn worden tegengeworpen.

Volgens de Commissie daarentegen, hebben de bepalingen van artikel 91, die spreken van „elk geschil tussen één der Gemeenschappen en een persoon waarop het Statuut van toepassing is over de wettigheid van een voor deze persoon bezwarend besluit", en van „de geschillen van geldelijke aard tussen één der Gemeenschappen en een persoon waarop het Statuut van toepassing is", een algemene strekking, geheel los van de aard en het voorwerp van het geschil; bedoelde bepalingen zijn derhalve in het onderhavige geval van toepassing daar mevrouw Marcillat beschouwd moet worden als „een persoon waarop dit Statuut van toepassing is" en wel op grond van het feit dat zij krachtens artikel 102 op een vaste aanstelling aanspraak kon maken.

Wij zullen op de door partijen over en weer aangevoerde argumenten, welke bij de mondelinge en schriftelijke behandeling duidelijk en volledig werden weergegeven, thans niet terugkomen. In de volgende beschouwingen beperken wij ons dan ook tot de uiteenzetting van onze zienswijze.

Wij bespreken allereerst de vraag: wanneer werd artikel 91 van toepassing? Gelijk U bekend werd bij de verordening van de Raden van E.E.G. en de E.G.A. waarbij het Statuut werd vastgesteld het tijdstip van zijn inwerkingtreding bepaald op 1 januari 1962. Niettemin, gelijk ook de Commissie erkent, kan geen terugwerkende kracht worden toegekend aan een tekst zoals die van artikel 91, waarbij een déchéance wordt ingesteld: voor zover krachtens het beginsel van de onmiddellijke toepasselijkheid van procesregels, dit voorschrift zelfs toepasselijk geacht moet worden op eerder genomen besluiten, kan de daarbij voorziene beroepstermijn ten aanzien van zodanige besluiten niet aanvangen vóór de dag waarop bedoeld voorschrift werd bekendgemaakt.

In de tweede plaats zijn wij met de Commissie van oordeel, dat het Hof in geval van een geschil tussen de Gemeenschap en „een persoon waarop dit Statuut van toepassing is", bevoegd is daarin uitspraak te doen en dat artikel 91, met inbegrip van paragraaf 2 waarin de beroepstermijn wordt geregeld, van toepassing wordt, onverschillig het voorwerp of de aard van het geschil. Het is daartoe niet nodig dat het geschil de toepassing van het Statuut zelf betreft; voldoende is het dat het de „wettigheid van een bezwarend besluit" raakt of dat het een „geschil van geldelijke aard" vormt tussen de betrokkene en zijn instelling. Noodzakelijk is, doch dit is dan ook voldoende, dat het geschil betrekking heeft op de *dienstverhouding* tussen de ambtenaar en zijn administratie. Uiteraard zullen in de toekomst de geschillen normaliter de toepassing van het Statuut raken, maar het kan, gelijk in casu, evenzeer een geschil betreffen dat met de daaraan voorafgaande rechtsbetrekkingen verband houdt. *Het Hof was en blijft krachtens artikel 152 van het Verdrag bevoegd*; er is op dit punt geen sprake van een „werkelijke onderbreking" en in redelijkheid kan worden aangenomen dat de auteurs van het Statuut bij de uitoefening van de bevoegdheden welke zij aan bedoeld artikel ontleenden in een tekst

van beslist algemene strekking de geschillen tussen de vaste ambtenaren en hun bestuur — met inbegrip van die betreffende de prestatutaire periode — aan dezelfde regels van procedure en bevoegdheid hebben willen onderwerpen.

Voorts delen wij de mening van verweerster over de beginselen inzake de toepasselijkheid van procesregels: onmiddellijke toepasselijkheid, doch zonder terugwerkende kracht. Deze beginselen werden duidelijk uiteengezet in de conclusies van mijn ambtgenoot Roemer in de zaak-Elz, welke het Hof in zijn arrest van 4 april 1960 heeft gevolgd: het instellen van een termijn welke tot dusver niet bestond, doet die termijn lopen vanaf het ogenblik waarop de desbetreffende regeling werd openbaargemaakt en wel ten aanzien van alle vroegere besluiten, van welke datum ook. Wat de door verzoekster ontwikkelde argumentatie betreft ten betoge dat de in het arrest-Elz neergelegde rechtspraak niet zou gelden voor de contractuele ambtenaren, daar deze onder een nieuwe wetgeving het voordeel zouden behouden van de termijn welke voor hun arbeidsovereenkomst geldt (hetgeen in casu dus wil zeggen: geen enkele termijn), dit betoog schijnt ons niet pertinent voor het geval een contractuele ambtenaar inmiddels een vaste aanstelling heeft verkregen en dientengevolge van rechtswege aan de bepalingen van het Statuut is onderworpen. Gelijk reeds gezegd, mag het Statuut wettig een bepaling bevatten — en naar ons oordeel bevat het die ook — welke onmiddellijk van toepassing is en waarbij een termijn wordt bepaald voor ieder geschil tussen de vaste ambtenaar en zijn administratie, ongeacht welke de oorzaak is van dat geschil.

Uiteindelijk is de enige vraag *vanaf welk moment* verzoekster geacht kan worden de hoedanigheid verkregen te hebben van een „persoon waarop dit Statuut van toepassing is" en zij dus justitiable geworden is in de zin van artikel 91. Gelijk reeds opgemerkt, verwijst de Commissie naar de overgangsbepalingen van artikel 102 hetwelk een aanspraak op vaste aanstelling toekent aan „het personeelslid dat bij inwerkingtreding van dit Statuut een vast ambt bekleedt bij een instelling van de Gemeenschappen"; dit laatste was het geval met verzoekster.

Op dit punt kunnen wij verweerster bezwaarlijk volgen. Immers de overgangsbepalingen hebben slechts ten doel de derogaties aan te geven welke nodig werden geacht om de reeds in functie zijnde ambtenaren onder Statuut te plaatsen en hen in bepaalde rangen en salaristrappen vast aan te stellen met voorbijgaan van de normale aanwervingsprocedure. Het is evenwel duidelijk dat, zolang niet op regelmatige wijze tot een vaste aanstelling werd besloten — waarbij dan tevens afstand moet worden gedaan van alle rechten uit de arbeidsovereenkomst — het Statuut in zijn geheel nog niet van toepassing is en het valt niet in te zien waarom dit alleen anders zou zijn voor de artikelen 90 en 91. Door de onmiddellijke toepasselijkheid van deze bepalingen aan te nemen zou men op de vaste aanstelling prejudiciëren, hetgeen niet mogelijk is, daar de daartoe strekkende beschikking onderworpen is aan formeel- en materieelrechtelijke regels, welke ten dele subjectieve beoordelingselementen bevatten: zolang de betrokkene zijn vaste aanstelling niet heeft verkregen (dan wel tot één der „andere regelingen" is toegelaten), blijft hij aan de arbeidsovereenkomst onderworpen en kan geen enkele bepaling van het Statuut op hem toepassing vinden. Het is dan ook naar ons oordeel op de dag dat verzoekster onder Statuut werd gesteld dat de in artikel 91 bedoelde termijn begon te lopen ten aanzien van alle eerdere beschikkingen en met name ten aanzien van de beschikking van 14 juni 1961. In verband met een door verweerster gemaakte tegenwerping kan hieraan nog worden toegevoegd, dat met dit systeem een verlenging voor onbepaalde tijd kan worden vermeden van het tijdvak gedurende hetwelk geschillen zouden kunnen rijzen inzake de toepassing van de arbeidsovereenkomst, immers volgens dit systeem doet de vaste aanstelling de termijn aanvangen. Weliswaar zou de ambtenaar kunnen weigeren van zijn arbeidscontract afstand te doen, doch men zou zich af kunnen vragen of het bestuur dan niet gerechtigd is, indien zij zulks nuttig acht, die overeenkomst op te zeggen, en in een eventuele nieuwe overeenkomst een passende clausule op te nemen waardoor aan ieder vroeger geschil binnen een bepaalde termijn een einde wordt gemaakt; over dit vraagstuk behoeven wij ons echter niet uit te spreken. In elk geval bestaat het bezwaar niet in de algemene hypothese dat de ambtenaar zijn vaste aanstelling verkrijgt en aanvaardt.

In het onderhavige geval draagt de aanstellingsbeschikking de datum van 6 februari 1963 (de dag van betekening is ons niet bekend). Verzoekster heeft evenwel reeds op 22 februari 1963 een bezwaarschrift gericht tot de Directeur van het Centrum te Ispra, waarbij zij uitdrukkelijk haar vroeger kenbaar gemaakte bezwaren met betrekking tot de opheffing van de ontheemdingstoelage herhaalde. Nu hierop geen antwoord werd ontvangen, is het op 22 juni 1963 — dat wil zeggen binnen vier maanden — ingestelde beroep ontvankelijk krachtens de bepaling van artikel 91, paragraaf 2, 2e lid, van het Statuut.

Het komt ons dan ook overbodig voor, de *tweede vraag*, welke betrekking heeft op de al of niet zuiver bevestigende aard van de uitdrukkelijke of stilzwijgende beschikkingen waarbij de bezwaren van verzoekster tegen de beschikking van 14 juni 1961 werden verworpen. Slechts zij opgemerkt dat, indien men op dit punt al een oordeel zou moeten geven, het zuiver bevestigende karakter dezer beschikkingen moet worden erkend, daar zij de aanvankelijke beschikking slechts handhaven: de situatie schijnt ons op dit punt een sterke overeenkomst te vertonen met die welke zich in de zaak-Elz voordeed. (Jur. VI, blz. 232 en 233).

B — Ten principale

De over en weer ten principale ingenomen stellingen zijn U bekend. *Verzoekster* baseert zich uitsluitend op de bewoordingen van haar arbeidsovereenkomst, waarbij haar een ontheemdingstoelage wordt toegekend onder de enkele voorwaarde dat de standplaats meer dan 70 km verwijderd is van de plaats waar zij blijvend en sedert meer dan zes maanden haar woon- of verblijfplaats had: het contract voorziet geen enkele andere voorwaarde en stelt met name de handhaving van de toelage niet afhankelijk van het achterwege blijven van een huwelijk met een ambtenaar die dezelfde toelage ontvangt.

De Commissie is van oordeel dat artikel 9, cub c, van het Algemene Reglement E.G.K.S., luidende als volgt:

> „Indien beide echtgenoten in dienst van de Gemeenschap zijn, wordt deze vergoeding slechts uitgekeerd aan die echtgenoot, die de hoogste bezoldiging geniet.",

van toepassing was op alle ambtenaren van de E.G.A. (zowel als van de E.E.G.) die, in afwachting van de inwerkingtreding van het Statuut op een zgn. „Brussels contract" waren aangesteld. Volgens verweerster vloeit dit voort uit de duidelijk kenbaar gemaakte wens — welke notoir aan het gehele personeel bekend was — om de voor de E.G.K.S. geldende regels toe te passen op alle onderwerpen welke betrekking hadden op de geldelijke aanspraken van de ambtenaren der nieuwe Gemeenschappen (bezoldigingen, toelagen en pensioenen).

Het betreft hier een nogal delicaat punt, hetwelk verband houdt met de vraag naar de bronnen van de verplichtingen der arbeidscontractanten en het vraagstuk van de verordenende bevoegdheid van het bestuur ten aanzien van zodanige ambtenaren.

Uiteraard is het beginsel hier dat een contract, of het nu van publiekrechtelijke of van privaatrechtelijke aard is „partijen tot wet strekt". Niettemin wordt door doctrine en rechtspraak geleerd (1) dat de ambtenaren op contract onderworpen zijn aan de algemene en niet individuele regels welke het bestuur in het belang van de dienst heeft gegeven (verordeningen). Deze verordeningen zijn van toepassing op de ambtenaren die in dienst treden en de nieuwe verordeningen of de wijzigingen in de reeds geldende verordeningen aangebracht, zijn van rechtswege zelfs van toepassing op de ambtenaren die reeds in dienst waren. Een uitzondering hierop vormen slechts de in het contract zelf voorkomende bedingen welke de persoonlijke positie van de betrokkene regelen en uiteraard eventuele latere beschikkingen waarbij aan de ambtenaar rechten worden toegekend. De positie van de contractuele ambtenaren gelijkt derhalve zeer veel op die van de vast aangestelde ambtenaren en het hoofdverschil is gelegen in het ontbreken van een duurzame band tussen de betrokkene en zijn administratie.

Naar onze mening moet in casu een onderscheid worden gemaakt tussen de regel van de ontheemdingstoelage gelijk die in het contract is neergelegd — met omschrijving van de wezenlijke voorwaarden waaronder zij zal zijn verschuldigd — en anderzijds, de algemene voor

(1) (Vgl. met name voor het Franse recht: Duez et Debeyre, Traité de droit administratif, 1955, blz. 744 e.v.).

deze materie geldende regeling waarin de overeenkomst overgaat. De bepaling waarop de administratie zich beroept behoort tot deze algemene regels zoals bij voorbeeld die met betrekking tot de cumulatie van bezoldigingen, of de definitie van „ten laste komende kinderen", enz., welke in het contract zelf niet thuis behoren.

Niettemin kan tegenover de betrokkene op zodanige verordeningen — wanneer daarnaar in de overeenkomst niet uitdrukkelijk is verwezen — slechts onder de volgende voorwaarden een beroep worden gedaan:

1) De verordening moet op regelmatige wijze door het bevoegde gezag zijn gegeven, en rechtstreeks van toepassing zijn op de ambtenaren van het betrokken bestuur, of — wanneer het een analogische of extensieve toepassing betreft van verordeningen welke voor andere ambtenaren werden gegeven — moet een zodanige verwijzing bij formele beschikking geschieden;

2) Bovendien moet de verordening, of de verwijzing naar een andere regeling, ter kennis van de ambtenaren worden gebracht.

Het komt ons voor dat in casu aan de eerste voorwaarde is voldaan. Men vergelijke slechts de mededeling in het Publikatieblad van 28 augustus 1959, geciteerd op blz. 10 van de dupliek. Hierin wordt gezegd, dat de Raad de Voorzitters van de Commissie heeft gemachtigd op de hoge ambtenaren van de nieuwe Gemeenschappen voorlopig de *regeling* van salarissen, vergoedingen en pensioenen toe te passen welke van kracht is voor de E.G.K.S.; hieraan wordt toegevoegd:

> „Bij gebreke van elke andere bruikbare salarisschaal alsmede ten einde elke discriminatie tussen de verschillende categorieën van het Personeel van de Euratom uit te sluiten heeft de Commissie *op alle functionarissen de regeling van toepassing verklaard welke thans voor de E.G.K.S. geldt*".

Het betreft hier derhalve een beschikking van de Commissie die voor *al haar ambtenaren* geldt — en dus niet alleen voor de hoge functionarissen — en waarbij, op het stuk van bezoldigingen en ver-

goedingen, de *regeling* van de E.G.K.S. (en niet uitsluitend de salarisschalen of de voor de vergoedingen vastgestelde tarieven) van toepassing wordt verklaard. Opgemerkt zij nog dat deze beschikking die in het Publikatieblad werd opgenomen in de vorm van een „toelichting" op de begroting, o.a. uitdrukkelijk ziet op post 112 van artikel 11, welke betrekking heeft op de standplaats- en separatievergoeding.

Wij menen dat ook aan de tweede voorwaarde is voldaan en wel door de bekendmaking van de beschikking in het Publikatieblad der Gemeenschappen en zulks temeer wanneer men mede let op het feit dat de aanpassing van de positie der ambtenaren die een „Brussels contract" hadden aangegaan, aan die van de functionarissen van de E.G.K.S. — althans ten aanzien van hetgeen men hun „geldelijke status" zou kunnen noemen — bij het gehele personeel bekend was; wij menen dan ook dat een bijzondere vorm van openbaarmaking door het afficheren of verspreiden van mededelingen — die somtijds nodig kan voorkomen — in dit geval overbodig was.

Wij concluderen tot verwerpen van het beroep;

met bepaling dat elk der partijen, overeenkomstig artikel 70 van het reglement voor de procesvoering, haar eigen kosten zal dragen.