Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

9 maart 1961

Vertaald uit het Duits

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het onderhavige geding werd ingeleid door het beroep van een ambtenaar van het Hof van Justitie, die op grond van het Personeelsstatuut van de E.G.K.S. is benoemd; zijn rechtspositie wordt ook thans nog door dit Statuut bepaald. De bevoegdheid van het Hof staat derhalve volgens artikel 58 van het Personeelsstatuut vast.

Het is niet mijn bedoeling U een volledig beeld te geven van de voorgeschiedenis van dit geding, vanaf de aanstelling van verzoeker, zijn titularisering en de toekenning van de separatievergoeding overeenkomstig artikel 47 van het Personeelsstatuut en artikel 9 van het Algemeen Reglement tot aan de uitvaardiging van de bestreden beschikking. Slechts voor zover de toetsing der feiten dit nodig maakt, zal ik er melding van maken.

Op 8 juli 1960 werd door de Griffier van het Hof aan verzoeker medegedeeld dat de Commissie van Voorzitters had besloten, dat de als voorwaarde voor de toekenning der separatievergoeding geldende afstand van 25 km in vogelvlucht moest worden gemeten; voorts dat de Commissie had beslist, dat de betrokken ambtenaren van het Hof voorlopig in het genot van de separatievergoeding zouden blijven. De vergoeding zou echter geleidelijk komen te vervallen, waarvoor de volgende formulering werd gebruikt: „à condition de résorber celle-ci progressivement au fur et à mesure des échéances d'échelon et des promotions éventuelles."

Overeenkomstig artikel 1 sub c van bijlage I van het Personeelsstatuut stelde verzoeker administratief beroep in bij de President van het Hof. Daarop volgde op 21 september 1960 de thans aangevallen beschikking van de President. Deze luidt onder meer als volgt:

„..... vous demandez de revenir sur la décision prise par la Commission des Présidents relative à l'application .... du critère de 25 km .....

La Commision des Présidents a ..... pris la décision la plus favorable pour vous .....

Je ne puis donc que confirmer cette décision qui doit être considérée maintenant comme définitive.

..... L'indemnité de séparation vous a été accordée en tenant compte de l'interprétation donnée à la Cour au critère de la distance. C'est ..... cette décision qui a donné lieu aux remarques du Commissaire aux Comptes et à la décision actuelle de la Commission des Présidents.

Sans que vous puissiez vous prétendre lésé, le paiement de cette indemnité aurait pu être arrêté immédiatement par la décision de la Commission des Présidents. Celle-ci aurait même pu demander le remboursement de sommes indûment payées.

Enfin vous soulevez la „légalité statutaire" douteuse de la décision prise par la Commission des Présidents. J'ai tenu à répondre sur ce point dans ma lettre au Comité du Personel.

Dans cette décision, l'importance de la dépense budgétaire n'a pas joué de rôle; il s'agit d'une décision de principe à laquelle la Cour ne peut se soustraire ..... ".

Bij het onderzoek van de rechtsgeldigheid van deze beschikking komen enige vragen naar voren, welke – ten dele in afwijking van de voorgedragen beroepsgronden – in logische volgorde zullen worden behandeld.

1. Vertoont de beschikking formele gebreken in de ruimste zin des woords, in het bijzonder gebreken die de wijze van totstandkoming en de bevoegdheid betreffen?

a) Vooraf dient te worden vastgesteld, dat de beschikking van de President geen wijziging van het Personeelsstatuut, derhalve geen verordenende maatregel bevat, doch slechts een van het tot dusver bij het Hof geldend gebruik afwijkende toepassing van het tekstueel ongewijzigde Statuut. Voor dit geval is de bevoegdheid van de President vastgelegd in bijlage I – artikel I sub b en c – van het Personeelsstatuut, indien het gaat om ambtenaren van de categorieën B en C, hetgeen hier het geval is.

b) In welke verhouding staat de bestreden beschikking tot de besluiten van de Commissie van Voorzitters? Waren de Griffier en de President verplicht, deze besluiten uit te voeren?

De besluiten van de Commissie waren uitvloeisel van een kritische opmerking van de Financiële Commissaris. Deze verklaarde in een brief aan het Hof van 10 juli 1958, dat de toekenning van de separatievergoeding aan uit Arlon afkomstige personeelsleden op bezwaren stuit, daar Arlon op minder dan 25 km afstand van Luxemburg is gelegen. De Griffier van het Hof beantwoordde deze opmerking op 17 juli 1958 als volgt:

„Il est facile de vérifier que cette ville est à plus de 25 km de Luxembourg, soit par la route soit par le chemin de fer ..... Dans ces conditions, nous avions l'obligtion morale de réviser notre position en ce qui concerne la qualité de non-résident de M. Simon. L'intéressé peut être, même serait en droit de nous réclamer l'arriéré, mais il y a renoncé bénévolement."

Vervolgens wees de Financiële Commissaris in zijn rapport met betrekking tot het zesde dienstjaar er op, dat het begrip afstand in artikel 47 bij het Hof op een andere wijze werd toegepast dan bij de drie andere Instellingen van de E.G.K.S. Hij nodigde de Commissie van Voorzitters uit, „aan deze abnormale toestand een einde te maken door definitief een gemeenschappelijk criterium ..... te aanvaarden."

Na de Commissie voor gemeenschappelijke belangen gehoord te hebben, volgde de Commissie van Voorzitters op 31 maart 1960 het voorstel van deze Commissie en bepaalde zij, dat in de toekomst bij alle Instellingen van de E.G.K.S. bedoelde afstand in vogelvlucht behoorde te worden gemeten. Voor het geval van de personeelsleden van het Hof besloot de Commissie voorts op 9 mei 1960 tot aanvaarding van de door de Commissie voor gemeenschappelijke belangen voorgestelde oplossing, dat wil zeggen van de regeling, die later neerslag heeft gevonden in de mededeling van de Griffier van 8 juli 1960.

Omtrent de verhouding tussen de Financiële Commissaris en de Commissie van Voorzitters wordt in de conclusie van antwoord het volgende gesteld:

„La Commission des Présidents a toutefois déduit du fait que le Commissaire aux Comptes doit lui adresser son rapport, qu'elle a l'obligation de prendre les décisions qui en résultent et de les soumettre aux Institutions comme ayant un caractère définitif."

Deze opvatting vindt mijns inziens in het Verdrag geen steun. De Financiële Commissaris heeft tot taak, overeenkomstig artikel 78 van het Verdrag, de juistheid der rekenplichtige handelingen en het financieel beleid te controleren en daarover verslag uit te brengen. Uit artikel 78 volgt echter geenszins, dat bij verschillende uitleg van een voorschrift door de Instellingen der Gemeenschap de rechtsopvattingen van de Financiële Commissaris verbindend zijn. De Commissie van Voorzitters kan hierdoor derhalve niet verplicht worden, bepaalde besluiten te nemen. Indien de Commissie de juistheid der kritiek van de Financiële Commissaris erkent, zal zij op gelijke voet als de Instellingen van de Gemeenschap de nodige maatregelen treffen. Deze verplichting kan rechtstreeks uit het Verdrag worden afgeleid.

Het Verdrag geeft ook de grenzen aan van de bevoegdheden der Commissie. Deze kunnen niet worden opzij gezet op grond van het enkele streven, dat de voorschriften van het Verdrag en vooral de bepalingen van het Personeelsstatuut door de Instellingen van de Gemeenschap op zoveel mogelijk uniforme wijze worden toegepast. In zoverre faalt het betoog, waarbij aan de besluiten van de Commissie van Voorzitters een „caractère définitif" wordt toegekend. In ieder geval kan deze stelling niet worden afgeleid uit de rechtspraak van het Hof en uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in de zaken 7-56 en 3 - 7-57, die betrekking hadden op het Parlement. Overeenkomstig artikel 78 van het Verdrag heeft de Commissie tot taak, het aantal functionarissen en de schalen voor salarissen, vergoedingen en buitengewone uitgaven vast te stellen, alsmede de algemene begroting. Voor het personeel van het Hof geldt, voor zover het de E.G.K.S. betreft, artikel 16 van het Statuut van het Hof: hun status wordt door het Hof zelf bepaald. Het ware met dit voorschrift niet te rijmen, wanneer aan de Commissie van Voorzitters ruime bevoegdheden op het gebied van het ambtenarenrecht werden toegekend. Het moge dan tot de taak van de Commissie van Voorzitters behoren het initiatief te nemen tot de eenmaking van het ambtenarenrecht in de Gemeenschap, wat betreft zowel de vaststelling als de toepassing van de desbetreffende bepalingen, niettemin blijft het Hof, afgezien van de in artikel 78 geregelde onder-

werpen, vrij de voorstellen van de Commissie van Voorzitters al dan niet te accepteren.

De besluiten van de Commissie moeten worden beschouwd in het licht van deze principiële opmerkingen. Zij bevatten twee elementen die afzonderlijk dienen te worden beoordeeld: in de eerste plaats algemene opmerkingen omtrent de uitleg van artikel 47 van het Personeelsstatuut en in de tweede plaats de toepassing van deze regel op het bijzondere geval van verzoeker.

De algemene opmerkingen zouden kunnen doelen op een wijziging van het Statuut. Indien voor het doel van ons onderzoek er van wordt uitgegaan, dat de tekst van het Statuut dubbelzinnig is, en derhalve ook de naar de mening van de Commissie ongewenste uitleg dekt, dan zou de „authentieke" restrictieve interpretatie van de Commissie een beperking van het tot dusver toegelaten toepassingsgebied tot gevolg hebben, en derhalve leiden tot wijziging van het Statuut. Dat dit doel in feite niet werd beoogd, is ten processe gebleken. Een dergelijke wijziging van het Statuut zou wegens het niet opvolgen van de formele bepalingen van artikel 62 van het Personeelsstatuut ongeldig zijn. Het algemene besluit van de Commissie kan derhalve slechts worden beschouwd als een handleiding voor een juiste interpretatie van het Statuut. Op dit gebied heeft de Commissie echter geen bindende bevoegdheden. Het is veeleer de taak van het Hof, in het kader van zijn administratieve bevoegdheden de juiste toepassing en uitleg van het Statuut vast te stellen. Bovengenoemde algemene besluiten zijn derhalve niet verbindend voor het tot aanstelling bevoegde gezag van het Hof.

Dit is evenmin het geval met betrekking tot de regeling van de de positie van verzoeker. De concrete toepassing van de voorschriften van het Statuut is hier uitsluitend een aangelegenheid van het Hof. Bindende verordeningen van de Commissie van Voorzitters zijn in het Verdrag niet voorzien.

In dit opzicht valt bezwaar te maken tegen de brief van de Griffier van 8 juli 1960, welke uitsluitend verwijst naar het besluit van de Commissie van Voorzitters en dit derhalve slechts uitvoert.

Ook de beschikking van de President van 21 september 1960, waarop het in casu uitsluitend aankomt, is niet geheel duidelijk, gelijk uit de boven geciteerde zinsneden blijkt. De indruk kan gewekt worden, dat de auteur bij het opstellen van deze beschikking er van uitging dat hij aan het besluit van de Commissie gebonden was. Daar echter anderzijds uitdrukkelijk wordt verklaard dat de beslissing van de Commissie wordt „bekrachtigd" („confirmer") en daar voorts de beschikking haar rechtvaardiging niet in deze beslissing zoekt, doch een eigen motivering bevat, behoort er mijns inziens van te worden afgezien, de beschikking te vernietigen op de grond dat deze ten onrechte uitgaat van een bindende werking van het besluit van de Commissie.

2. Is de inhoud van de bestreden beschikking rechtsgeldig?

Bij besluit van de Griffier van 11 maart 1958, genomen met goedkeuring van de President van het Hof, werd met ingang van 15 maart 1958 erkend dat verzoeker alvorens in dienst te treden blijvend woonachtig was geweest te Arlon, welke stad, berekend langs de weg, op een afstand van 26 km en per spoor op een afstand van 29 km van Luxemburg is verwijderd. Tegelijk met deze vaststelling werd aan verzoeker de separatievergoeding van artikel 47 van het Personeelsstatuut en artikel 9 van het Algemeen Reglement toegekend. Administratiefrechtelijk gezien vormt deze toekenning in het jaar 1958 een administratieve beslissing, die de vastlegging van een rechtspositie ten doel had en die voor verzoeker gunstige gevolgen in het leven riep („gunstige beschikking"). De bestreden beschikking van 21 september 1960 laat voorlopig weliswaar het recht van verzoeker onverlet. Dit recht zal echter bij de periodieke verhoging volgens de bezoldigingsschaal (artikelen 38 en 39 van het Statuut) geleidelijk komen te vervallen. Aan de rechthebbende wordt derhalve een voordeel ontnomen, zij het weliswaar niet met onmiddellijke werking of zelfs ex tunc, doch eerst vanaf een bepaald tijdstip in de toekomst. Dit staat echter gelijk met de gedeeltelijke in'rekking van de aanvankelijke gunstige administratieve beslissing, volgens welke verzoeker aanspraak heeft op de separatievergoeding zolang hij in dienst is van het Hof en zich geen wijziging in de algemeen geldende voorschriften voordoet. Daar, gelijk gezegd, een

wijziging der rechtsnormen in casu als rechtvaardiging niet in aanmerking komt, dient te worden onderzocht onder welke voorwaarden een gunstige administratieve beslissing kan worden herroepen.

In de zaken 7-56 en 3 - 7-57 had het Hof zich met deze vraag bezig te houden. Destijds werd vastgesteld, dat volgens het recht der zes Lid-Staten een administratieve handeling, waarbij aan de betrokkene subjectieve rechten worden verleend, in beginsel niet kan worden herroepen, indien die handeling wettig is (Jurisprudentie, Deel III, blz. 121):

> „In zodanig geval – wanneer het subjectieve recht dus eenmaal verkregen is – weegt de noodzaak het vertrouwen in de duurzaamheid van de aldus geschapen toestand te beschermen zwaarder dan het belang der overheid die op haar beslissing zou willen terugkomen. – Is daarentegen de administratieve handeling onwettig, dan erkent het recht van alle deelnemende Staten de mogelijkheid van herroeping.'

In overeenstemming met de conclusies van de Advocaat-Generaal had het Hof deze opvatting tot de zijne gemaakt. Het Hof aanvaardde de mogelijkheid van intrekking van gunstige administratieve handelingen, op voorwaarde dat deze onwettig zijn en de intrekking binnen een redelijke termijn geschiedt.

Ook in het onderhavige geval verdient dit beginsel mijns inziens te worden toegepast. Derhalve behoort te worden onderzocht, of de beschikking uit het jaar 1958, waarbij de separatievergoeding aan verzoeker in het uitzicht werd gesteld, in enig opzicht onwettig was. Daar van vormgebreken niet is gebleken en deze ook niet zijn gesteld, rest slechts de vraag naar de materieel-juiste toepassing van het Statuut.

Krachtens artikel 47 van het Personeelsstatuut jo artikel 9 van het Algemeen Reglement hebben de ambtenaren die voor de aanvang hunner werkzaamheden blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren in een plaats, gelegen op meer dan 25 km afstand van de zetel der Gemeenschap, aanspraak op een separatievergoeding. Onbetwist is, dat de plaats van waar verzoeker afkomstig is langs de weg en per spoor meer dan 25 km van Luxemburg is

verwijderd. Verzoeker staat op het standpunt dat het toegepaste criterium rechtsgeldig is, daar ook in andere voorschriften van het Algemeen Reglement (artikelen 13, 16, 17) wordt gedoeld op de afstand langs de weg of per spoor. Voor de juistheid van deze opvatting spreekt volgens verzoeker voorts het feit, dat in de tekst van het Personeelsstatuut, anders dan in het vroeger geldende voorlopige Reglement van het personeel, het begrip „rayon" niet meer voorkomt. Daarop antwoordt verweerder (dupliek, blz. 6): ....

„que la disparation du mot „rayon" n'est pas la conséquence d'une décision formelle, mais de la seule simplification de la rédaction."

De verwijzing naar andere voorschriften omtrent vergoedingen zou ten onrechte zijn geschied, daar het in dat geval aankomt op de verplaatsingskosten over een afstand die werkelijk is afgelegd, terwijl het beslissende criterium voor de toekenning der separatievergoeding de verandering van levensomstandigheden is.

Met betrekking tot deze argumenten kan het volgende worden opgemerkt: het staat vast, dat de tekst van artikel 47 in vergelijking met die van het vroegere Reglement van het personeel van het Hof van Justitie uit het jaar 1953 aan duidelijkheid heeft ingeboet. In artikel 16 van het Voorlopige Reglement werd gesteld:

Compte tenu de la situation actuelle du siège de la Cour, sont considérés comme non-résidents lors de leur engagement, au sens du présent règlement, les agents qui, au cours des trois mois précédant leur entrée en fonctions ne résidaient pas de façon habituelle à Luxembourg ou dans un rayon de 25 km de cette ville ou n'y exerçaient pas leur activité professionnelle."

In dit voorschrift is het begrip „rayon" bedoeld in de zin van afstand in vogelvlucht, ook al is niet geheel duidelijk, tussen welke punten moet worden gemeten. Daarentegen kan bij de uitdrukking „plaats gelegen op meer dan 25 km afstand" volgens algemeen spraakgebruik zowel aan de afstand in vogelvlucht als aan de afstand langs de weg of per spoor worden gedacht. Het in het Personeelsstatuut gebruikte begrip is derhalve voor verschillende uitleg vatbaar. Voor de rechtspraktijk kan men echter tot een ondubbelzinnige uitleg komen, wanneer de voorgeschiedenis een enkele restrictieve interpretatie rechtvaardigt of wanneer het doel van het voorschrift verschillende betekenissen dwingend uitsluit.

Volgens algemeen erkende beginselen van interpretatie dient weliswaar bij het benutten van ongepubliceerd materiaal de grootste terughoudendheid in acht te worden genomen. De geproduceerde uittreksels uit de notulen tonen aan, dat in de eerste ontwerpen voor de verschillende onderdelen van het Personeelsstatuut eveneens het begrip „rayon" werd gebruikt. Bij de indiening van een op belangrijke punten nieuw, volledig ontwerp, kwam de huidige redactie ter tafel:

> „L'indemité de séparation [est] accordée aux agents qui avant leur entrée en fonctions habitaient dans une localité située à .... km du siège."

Dit werd in de definitieve tekst overgenomen, waarbij ons niets bekend is van een uitdrukkelijke beslissing over een materiële wijziging van het criterium. Het komt ons echter niet juist voor, uit deze wijze van formulering van de bepaling de conclusie te trekken, dat met de nieuwe tekst het vroeger toegepaste begrip werd bedoeld en gewild. Vastgesteld moet worden, dat deze beweerde wil der auteurs objectief gezien geen neerslag heeft gevonden in de tekst van de verordening. Terwijl de aanvankelijke uitdrukking „rayon" slechts één begrip omvat, dekt de latere uitdrukking „distance supérieure à 25 km" verschillende begrippen van afstand. De gedachtengang van verweerder is derhalve niet in overeenstemming met de logica.

Ook het bestaan van een dergelijke ondubbelzinnige wil der auteurs dient echter in twijfel te worden getrokken, daar een van de leden der Commissie van Voorzitters de toenmalige President van het Hof was, die in het jaar 1958 er zijn goedkeuring aan hechtte, dat het criterium werd toegepast in de zin van afstand langs de weg of per spoor. Derhalve kan uit de ontstaansgeschiedenis der betreffende voorschriften geen steekhoudend argument voor de opvatting van verweerder worden afgeleid.

Rechtvaardigt het doel dezer voorschriften een beperkende uitleg? De separatievergoeding heeft ten doel, gelijk terecht werd opgemerkt, een compensatie te geven voor het met de verplaatsing van domicilie uit de bekende omgeving verbonden nadeel. Hieruit vloeit echter niet voort, dat slechts de afstand in vogelvlucht een geschikt middel kan zijn ter bepaling van de afstand van de oorspronkelijke

woonplaats. Het is geenszins ondenkbaar, dat in een rechtsvoorschrift wordt gedoeld op de afstand langs de weg of per spoorlijn. Dit laatste criterium vindt een rechtvaardigingsgrond in het feit, dat de mate van verscheidenheid van gebieden des levens die in geografisch opzicht uit elkander liggen – afgezien van landsgrenzen, die hier niet in aanmerking komen – mede afhangt van de bestaande normale communicatiemiddelen (auto- en spoorwegen). Het ligt derhalve in tegendeel voor de hand, in de eerste plaats aan deze wijze van berekening van de afstand te denken, indien de voorwaarden voor of de draagwijdte van de separatievergoeding door interpretatie moeten worden vastgelegd. Ook het doel der voorschriften verlangt derhalve geen beperkende interpretatie in deze of gene zin. Daarmede staat vast, dat op grond van de tekst van artikel 47, zoals dit thans luidt, beide oplossingen – zowel de afstand in vogelvlucht als die langs de weg of per spoor – bestaanbaar zijn en rechtsgeldig schijnen.

De door de President goedgekeurde beschikking van de Griffier uit het jaar 1958 is dus niet onwettig. Daaruit volgt, dat intrekking is uitgesloten, zolang de tekst van het Personeelsstatuut niet is gewijzigd. De in casu gevolgde methode kan niet leiden tot de op zichzelf wenselijke eenheid bij de toepassing van het Personeelsstatuut. Dit doel is alleen te bereiken door een wijziging van de tekst van de betreffende verordening, waaraan het Hof als orgaan zijn goedkeuring dient te hechten (artikel 16 Statuut van het Hof). In zoverre kan worden ingestemd met de mening van de Financiële Commissaris in het rapport met betrekking tot het zesde dienstjaar:

> „In een dergelijk geval dient de Administratie er naar onze mening de aandacht van de bevoegde instanties op te vestigen dat een bepaling van het Reglement ontoereikend is en dient zij in het voorkomende geval voor te stellen dat deze bepaling volgens de gebruikelijke procedure wordt gewijzigd."

3. Samenvatting en conclusie

Het is hier niet onze taak, een voor alle Instellingen algemeen geldende beslissing te nemen naar aanleiding van een bijzonder geval, waarbij onderling strijdige beschikkingen uit de jaren 1958 en 1960 van het tot aanstelling bevoegde gezag, die ter uitvoering van

een en hetzelfde Statuut zijn genomen, tegenover elkaar staan. Het Hof behoeft slechts de in casu bestreden individuele beschikking op haar wettigheid te toetsen. — Ik concludeer tot toewijzing van de vordering en vernietiging van de beschikking van de President van 21 september 1960, daar de voorwaarden voor intrekking van de beschikking van 11 maart niet zijn vervuld.

De proceskosten komen ten laste van het Hof.