

CD/SM

Vertaling van stuk  
B 97/1/7

**BENELUX-GERECHTSHOF**

Conclusie van de Eerste Advocaat-Generaal C. Wampach

in de zaak B 97/1

V. SCHOLTES-WOELDGEN

tegen

BENELUX ECONOMISCHE UNIE

**Ten aanzien van de feiten**

Mevrouw Woeldgen, die op 1 september 1993 in dienst trad bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, werd na het doormaken van een proeftijd als beambte in de functie van administrateur bij brief van 30 augustus 1994 per 1 september 1994 vast aangesteld als administrateur bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, een en ander met toepassing van artikel 9 van het Statuut van de beampten van het Secretariaat-Generaal.

Bij brief van 1 maart 1994 verzocht mevrouw Woeldgen om toekenning van de expatriëringstoelage en wel overeenkomstig artikel 13 van het Bezoldigingsreglement, dat in een expatriëringstoelage voorziet voor beampten van Nederlandse of Luxemburgse nationaliteit, die hun land hebben moeten verlaten om hun functie bij het Secretariaat-Generaal van Benelux te aanvaarden.

Die toelage werd haar bij beslissing van het College van Secretarissen-Generaal van de Benelux Economische Unie van 15 april 1994 met terugwerkende kracht tot de datum van aanstelling, namelijk 1 september 1993, toegekend. Die beslissing was als volgt geformuleerd :  
"Met genoegen kan ik U mededelen dat het College van Secretarissen-Generaal naar aanleiding van uw brief van 1 maart 1994 en de diverse door U daarin aangevoerde argumenten op zijn vergadering van 11 april heeft besloten U conform artikel 13 van het Beambtenstatuut het recht op de expatriëringstoelage, t.w. 15 % van de brutowedde, toe te kennen.

Deze beslissing heeft terugwerkende kracht tot de datum van uw aanstelling.

Dat bedrag wordt in de loop van april vereffend en uw salaris van die maand wordt dienovereenkomstig aangepast". (getekend Drs B.M.J. Hennekam, Secretaris-Generaal).

Mevrouw Woeldgen verzocht bij nota van 5 december 1994 om toekenning van de inrichtingsvergoeding als bepaald in artikel 14 van het Bezoldigingsreglement, dat voorziet in het bedrag van de inrichtingsvergoeding waarop de beambte die tengevolge van zijn benoeming in vaste dienst, van woonplaats heeft moeten veranderen, recht heeft.

Die vergoeding werd haar bij beslissing van het College van Secretarissen-Generaal van 22 december 1994 toegekend. In die beslissing werd nog gepreciseerd dat het krediet daarvoor op de begroting van 1995 was ingeschreven.

Uit de conclusies van de vergadering van het College van Secretarissen-Generaal d.d. 19 december 1994 blijkt dat dit van oordeel was dat de toekenning van de inrichtingsvergoeding een logisch gevolg was van de reeds toegekende expatriëringstoelage.

Mevrouw Woeldgen die de inrichtingsvergoeding op 3 maart 1995 nog niet had ontvangen, verzocht bij nota van dezelfde datum om betaling van die vergoeding.

Op verzoek van de boekhouding van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie verstreekte mevrouw Woeldgen op 15 maart 1995 een bewijs van dezelfde datum, waarin werd bevestigd dat zij sedert 9 juli 1990 ingeschreven was in het bevolkingsregister van Oudergem (Brussel) , Park van Woluwelaan 60.

Op 7 april 1995 schreef de Secretaris-Generaal mevrouw Woeldgen de volgende brief :

“Mevrouw,

Op 11 april 1994 kende het College U op vertoon van een fotocopie van een in 1991 te Wellenstein afgegeven Luxemburgse identiteitskaart de expatriëringstoelage met terugwerkende kracht toe.

Op 22 december 1994 kende het U de inrichtingsvergoeding toe aangezien U in Oudergem woont. Ter completering van uw persoonlijk dossier werd U evenwel gevraagd een bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters van die gemeente te verstrekken.

Het College constateert dat in het verstrekte bewijs is vermeld dat U sedert 9 juli 1990 in Oudergem bent ingeschreven. Nu is in artikel 14 van het Bezoldigingsreglement echter bepaald dat de inrichtingsvergoeding wordt toegekend aan de beambte die tengevolge van zijn benoeming in vaste dienst van woonplaats heeft moeten veranderen. Het College kan enkel besluiten dat U geen recht op die vergoeding heeft en maakt zijn beslissing van 22 december 1994 dan ook ongedaan.

Het College ziet zich tevens genoopt zijn beslissing van 11 april 1994, op grond waarvan U de expatriëringstoelage is toegekend, te heroverwegen. In artikel 13 van het Bezoldigingsreglement is gepreciseerd dat die toelage wordt toegekend aan beampten die hun land hebben moeten verlaten om hun functie te aanvaarden. Een beambte van Luxemburgse nationaliteit die in België woont, heeft geen recht op die toelage.

Het College verleent U 15 werkdagen om elk bewijsstuk te verstrekken, dat is afgegeven door een Luxemburgse overheid en waaruit blijkt dat U na uw dienst bij het Koninklijk Atheneum te Oudergem naar Luxemburg bent teruggekeerd en dat het algemeen bekend is dat U tot het ogenblik van uw indiensttreding bij het Secretariaat-Generaal aldaar heeft verbleven. Zo niet zal het College zijn beslissing tot toekenning van de expatriëringstoelage ongedaan maken en de ten onrechte gestorte bedragen laten terugvorderen...”

Als antwoord op dat schrijven zette mevrouw Woeldgen bij brief van 11 april 1995 het volgende uiteen :

“Mijnheer de Secretaris-Generaal,

Betreft : Uw brief van 7 april 1995 (ref. SG/INT (95) 115)

Ik bericht hierbij goede ontvangst van voormeld schrijven en formuleer conform het verzoek volgende opmerkingen die - naar ik meen - als afdoende argumenten dienen te worden beschouwd.

1. Op de eerste plaats dient een inleidende opmerking te worden gemaakt.  
In de (in het Frans gestelde) brief van het Gezag wordt melding gemaakt van zowel “habitez” als “résidence” en “y séjournez”. Er is daarin geen sprake van “domicile” (woonplaats), een juridisch begrip dat zowel op nationaal als op internationaal vlak wordt gehanteerd (cfr. Protocol van voorrechten en immuniteiten van de Europese ambtenaren, dat op mijn echtgenoot van toepassing is (Bijlage 1)).
2. Ten aanzien van de feiten kan ik het volgende melden :
  - a) Sedert 1984 woonde ik (wettelijke verplichting) als studente in een aan mijn ouders toebehorend en in Elsene gelegen appartement.
  - b) In 1989 ben ik gehuwd en ik bleef als studente met mijn man in Elsene en vervolgens in Oudergem wonen. De gemeente Elsene heeft naar aanleiding van die verandering van

woonplaats de gegevens in haar bezit medegedeeld aan de gemeente Oudergem. Daarom is genoemd bewijs onjuist om diverse redenen :

- daarin is vermeld dat ik studente ben ;
- daarin is vermeld dat ik Belgische ben, hoewel ik voor de Luxemburgse nationaliteit had gekozen (Bijlage 2).

- c) Uit verschillende bewijsstukken die door de gemeente Bech-Kleinmacher (Bijlagen 3 en 4) en andere Luxemburgse overheden (Bijlagen 5 en 6) zijn afgegeven, volgt dat het algemeen bekend is dat ik in genoemde gemeente woon en daartoe gerechtigd ben (Bijlage 1) wanneer mijn middelen zulks mogelijk maken (studies, tijdelijk werk).

Ik meen dat die laatste documenten alsmede de korte beschrijving van de feiten van zodanige aard zijn, dat daaruit mijn goede trouw blijkt.

Ik ben geheel bereid te erkennen dat het misverstand op een communicatiestoornis terug te voeren is en ik hou mij dan ook ter beschikking om elke nadere toelichting te verschaffen”.

De Secretaris-Generaal nam over die brief een standpunt in en bij schrijven van 20 april 1995 preciseerde hij het volgende :

“Mevrouw,

Tot mijn spijt moet ik U mededelen dat het College van mening is dat uw brief van 11 april 1995 geen enkel afdoend argument bevat, waaruit kan worden opgemaakt dat U aan de voorwaarden voor toekenning van de inrichtingsvergoeding voldoet. Zoals reeds in de brief van 7 april 1995 werd gesteld, vraagt het College zich tevens af of de toekenning van de expatriëringstoelage wel gegrond is.

Ten onrechte stelt U het begrip “domicile” (woonplaats) aan de orde. Het is welbekend dat de Europese ambtenaren en hun echtgenoten niet in België woonachtig hoeven te zijn. Maar in artikel 14 van het Benelux-Statuut wordt enkel een voorwaarde gesteld inzake “résidence” (plaats waar men gewoonlijk verblijft). Uit uw bewijs van inschrijving in de gemeente Oudergem blijkt dat U in België woonde, niet alleen vóór uw benoeming in vaste dienst, maar zelfs al vóór uw indiensttreding ! Dat dat bewijs twee vergissingen bevat is correct, maar deze zijn in de onderhavige zaak verder niet relevant.

Op grond van de bij uw nota gevoegde stukken wordt duidelijker inzicht in uw administratieve situatie verkregen, maar op één stuk na zijn die documenten van eerdere datum dan uw indiensttreding en leveren deze niet het gevraagde bewijs op. Belangwekkender is de ongedateerde verklaring op ongezegeld papier van de burgemeester van Wellenstein die verklaart dat uw wettelijke woonplaats in Bech-Kleinmacher gelegen is en dat U derhalve op 12 juni 1994 mag gaan stemmen hoewel U niet op de kiezerslijst staat. Hij bevestigt dat de wettelijke woonplaats niet is veranderd en het spreekt vanzelf - zoals U onderstreept - dat U gerechtigd bent aldaar te wonen. Dat betekent daarom nog niet dat dat uw gewoonlijke verblijfplaats was.

Aangezien het in de brief van 7 april 1995 gevraagde bewijs niet door U wordt verschaft, kan het College enkel bij zijn in diezelfde brief verwoorde standpunt blijven. Het verleent U evenwel een nieuwe termijn tot 10 mei 1995 om een door de gemeente Wellenstein opgesteld officieel stuk over te leggen, waaruit blijkt dat het algemeen bekend is dat U gewoonlijk in uw

woonplaats verbleef tijdens de aan uw aanstelling bij het Secretariaat-Generaal voorafgaande periode. Tevens zou het dienstig zijn als U een afschrift van de factuur van uw verhuizing naar Brussel kon overleggen". (getekend Drs B.M.J. Hennekam, Secretaris-Generaal).

Op 11 mei 1995 repliceerde Mevrouw Woeldgen nog op die brief met onderstaande nota

:

“Nota aan het College van Secretarissen-Generaal

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 20 april 1995 is mij door de bevoegde gemeentelijke overheden medegedeeld, dat er geen enkel door een Luxemburgse gemeentelijke instantie afgegeven officieel stuk omtrent een feitelijke verblijfs situatie bestaat.

Het enige ter zake beschikbare officiële stuk dat door een gemeentebestuur wordt afgegeven, is het traditionele en uniforme document waaruit een rechtstoestand blijkt en dat “certificat de domicile” (bewijs van woonplaats) is genaamd. Dit bevat de met de inschrijvingen in de bevolkingsregisters overeenstemmende vermeldingen en wordt afgegeven hetzij om te dienen voor een verandering van woonplaats dan wel om een bijzondere verblijfsvergunning op te stellen.

Aangezien mijn persoonlijke situatie nog tot verwarring aanleiding schijnt te geven, heb ik het gemeentebestuur van Wellenstein gevraagd een “certificat de domicile” - zie bijgevoegd afschrift - voor mij op te stellen teneinde een bijzondere verblijfsvergunning aan te vragen enerzijds en mijn burgerlijke staat en mijn situatie bij het bevolkingsbureau van de Gemeente Oudergem te regulariseren anderzijds”. (getekend : Véronique Woeldgen).

Op 13 juni 1995 deelde de Adjunct-Secretaris-Generaal Marie-Rose Berna mevrouw Woeldgen mede dat het College van Secretarissen-Generaal na bestudering van alle door haar overgelegde stukken met het oog op het verkrijgen van de inrichtingsvergoeding slechts kon concluderen dat zij niet voldeed aan de in artikel 14 van het Bezoldigingsreglement gestelde voorwaarden voor toekenning van die vergoeding. In dat artikel is bepaald dat de vergoeding wordt toegekend aan de beambte die tengevolge van zijn benoeming in vaste dienst van woonplaats heeft moeten veranderen.

Aangezien mevrouw Woeldgen het niet eens was met de inhoud van de beslissing van het College van Secretarissen-Generaal omtrent de weigering haar de inrichtingsvergoeding als bepaald in artikel 14 van het Bezoldigingsreglement toe te kennen, stelde zij op basis van artikel 7 van het Protocol “Rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie” intern beroep in.

Mevrouw Woeldgen werd bij brief van 29 augustus 1995 door de Secretaris-Generaal in kennis gesteld van de beslissing van het College om haar expatriëringstoelage met ingang van 1 september 1995 in te trekken en af te zien van terugvordering van de reeds betaalde toelagen.

Bij brief van 8 september 1995 stelde mevrouw Woeldgen op basis van artikel 7 van evengenoemd Protocol eveneens tegen die beslissing intern beroep in.

De Raadgevende Commissie als bedoeld in artikel 8, lid 1, van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969, waarbij die beroepen op regelmatige wijze aanhangig waren gemaakt, bracht na voeging van beide beroepen wegens samenhang op 6 november 1996 een advies uit, waarbij de interne beroepen ontvankelijk doch ongegrond werden verklaard.

Het standpunt van de Raadgevende Commissie luidde als volgt :

“Artikel 13 van het Bezoldigingsreglement voorziet in de toekenning van een expatriëringstoelage ‘voor beampten van Nederlandse of Luxemburgse nationaliteit, die hun land hebben moeten verlaten om hun functie bij het Secretariaat-Generaal te aanvaarden ...’ ;

In artikel 14 is bepaald dat ‘de beampte die, tengevolge van zijn benoeming in vaste dienst, van woonplaats heeft moeten veranderen...’ recht heeft op een inrichtingsvergoeding ;

Het wordt niet betwist dat verzoekster voldoet aan één van de voorwaarden gesteld in artikel 13 (beampte van Luxemburgse nationaliteit) respectievelijk artikel 14 (vast benoemde beampte) ;

Hetzelfde geldt niet voor de tweede voorwaarde, namelijk ‘die hun land hebben moeten verlaten’ respectievelijk ‘die van woonplaats heeft moeten veranderen’ ;

Net als uit de door betrokkene zelf verschaftte ophelderingen blijkt uit de op het eerste gezicht ‘tegenstrijdige’ bewijsstukken immers dat zij sedert 1984 gelijktijdig over twee woonplaatsen beschikte, één in België (achtereenvolgens in Elsene en in Oudergem) en één in het Groothertogdom Luxemburg (Bech-Kleinmacher) en dat het haar te allen tijde vrijstond om daadwerkelijk op het ene of het andere adres te wonen ;

Het simultane karakter van twee woonplaatsen staat het ‘verlaten van het land’ en het ‘veranderen van woonplaats’ in de weg ;

Verzoekster voldoet niet aan de in de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement gestelde tweede voorwaarde en kan derhalve noch voor de expatriëringstoelage noch voor de inrichtingsvergoeding in aanmerking komen ;

Ten aanzien van de intrekking van de administratieve rechtshandeling waarbij subjectieve rechten worden geschapen, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen rechtshandelingen waarbij een recht op een eenmalige uitkering wordt geschapen en die waarbij een recht op doorlopende uitkeringen wordt geschapen ;

De inrichtingsvergoeding is een eenmalige uitkering ; hoewel deze in principe is toegekend, is deze nog niet daadwerkelijk uitbetaald en is er dus geen beletsel om de toekenning ongedaan te maken ;

De expatriëringstoelage is een doorlopende uitkering ; deze is gedurende een bepaalde tijd uitbetaald ; daaruit volgt dat terugbetaling niet kan worden geveerd - hetgeen het Gezag overigens niet heeft gedaan, nu het preciseerde dat de zelfs onrechtmatig gestorte bedragen behouden blijven - doch niets staat eraan in de weg de toekenning voor de toekomst ongedaan te maken ;

De afwijzende beslissingen zijn binnen een redelijke termijn genomen, welke geboden was omdat bewijsstukken moesten worden verkregen.”

Bij verzoekschrift, ter griffie van het Benelux-Gerechtshof ingediend op 17 februari 1997 heeft mevrouw Woeldgen, die bij brief van de Secretaris-Generaal d.d. 17 december 1996 in kennis was gesteld van de beslissing van het College van Secretarissen-Generaal het advies van de Raadgevende Commissie te volgen, voor genoemd rechtscollege, Kamer “Ambtenarenrechtspraak”, beroep ingesteld en het Hof verzocht voor recht te verklaren dat

- de beslissing van 17 december 1996 van het College van Secretarissen-Generaal om het op 6 november 1996 door de Raadgevende Commissie uitgebrachte advies in de zaken IB/95/2 en IB/95/4 te volgen, wordt nietig verklaard ;

- de beslissingen van het College, waarbij zijn eerdere beslissingen tot toekenning van de expatriëringstoelage respectievelijk de inrichtingsvergoeding aan verzoekster zijn ingetrokken, voor zoveel nodig, worden nietig verklaard ;
- verweerster wordt verwezen in de kosten, met inbegrip van die welke zowel voor het administratieve rechtscollege als voor het Hof door verzoekster zijn gemaakt, daaronder begrepen de staat van kosten en honoraria van haar advocaat.

### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep***

Het beroep is ingesteld in de vorm en binnen de termijn als bedoeld in het Aanvullend Protocol van 29 april 1969. Volgens artikel 17 wordt het beroep ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof binnen twee maanden, nadat het aangevallen besluit aan de verzoeker is bekend geworden.

In casu is van het advies van de Raadgevende Commissie van 6 november 1996 bij brief van het College van Secretarissen-Generaal d.d. 17 december 1996 kennis gegeven aan mevrouw Woeldgen. Wordt blijkens artikel 14, lid 2, van het reglement op de procesvoering van het Benelux-Gerechtshof "de aanvang van een termijn bepaald door een verzending of een kennisgeving, dan gaat die termijn in op de vierde dag na de verzending of de dag van de terhandstelling tegen ontvangstbewijs".

Als ervan wordt uitgegaan dat van het advies van de Raadgevende Commissie door het College van Secretarissen-Generaal kennis is gegeven op de dezelfde dag als de datum die zijn brief draagt, kan worden besloten dat de termijn voor het instellen van beroep op 21 december 1996 inging en op 20 februari 1997 verstreek. Het beroep van mevrouw Woeldgen, dat op 17 februari 1997 is ingesteld bij verzoekschrift ingediend ter 's Hofs griffie is dus ontvankelijk, nu een en ander in de wettelijke vorm en binnen de wettelijke termijn heeft plaatsgevonden.

Het is mitsdien ontvankelijk.

### ***Ten aanzien van de gegrondheid van het beroep***

*Over het eerste middel dat is ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel doordat door de aangevochten beslissingen verzoekster de expatriëringstoelage en de inrichtingsvergoeding, derhalve subjectieve rechten, buiten een redelijke termijn worden ontnomen.*

Ik ben van mening dat inzake beambtengeschillen bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie voor het Benelux-recht, net als in het Europese gemeenschapsrecht, eveneens bepaalde algemene rechtsbeginselen gelden. Dit standpunt wordt op meesterlijke wijze uiteengezet door de heer F. Dumon in zijn verhandeling "Benelux-Gerechtshof" op blz. 184 e.v. Op blz. 184 verklaart hij met name het volgende : "Ongeschreven regels zijn de beginselen die het moreel en institutioneel geraamte vormen waarop de maatschappelijke organisatie berust. Dergelijke regels dienen nageleefd te worden door de verordenende en door de bestuurlijke overheid, door de rechter en soms zelfs door de Wetgevende Macht, wanneer zij een grondwettelijke waarde hebben".

Het lijkt geen twijfel dat het beginsel van rechtszekerheid en het beginsel dat gewettigd vertrouwen bescherming verdient, dat een individuele vertaling vormt van het rechtszekerheidsbeginsel waarvan het niet te onderscheiden valt, deel uitmaken van die algemene beginselen. Die beginselen worden vaak toegepast door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in die voege dat er aanleiding toe bestaat zijn rechtspraak op dat gebied te volgen. In zijn arrest van 17 april 1997 brengt dat Hof in r.o. 35 met name het volgende naar voren : "Vooraf zij eraan herinnerd, dat de intrekking met terugwerkende kracht van een voor de betrokkene gunstig administratief besluit in het algemeen aan zeer strenge voorwaarden is onderworpen... Het is vaste rechtspraak, dat elke gemeenschapsinstelling die constateert dat een door haar verrichte handeling onwettig is, weliswaar het recht heeft deze handeling binnen een redelijke termijn met terugwerkende kracht in te trekken, maar dat aan dat recht een grens kan worden gesteld door de noodzaak het gewettigd vertrouwen te respecteren van degenen die aan die handelingen rechten ontleen en op de wettigheid ervan mochten vertrouwen."

In de zaak B 80/3 - Cl. Dejonge tegen Benelux Economische Unie, had Advocaat-Generaal Jeanne Rouff in dezelfde zin geconcludeerd :

"De rechtszekerheid vereist dat een administratieve beslissing, waardoor een recht is verleend, niet steeds weer op losse schroeven zou kunnen worden gezet.

Een administratieve beslissing kan alleen dan ingetrokken worden wanneer er aan een dubbele voorwaarde wordt voldaan, nl.

1. de intrekking moet gegrond zijn op de noodzaak een onwettigheid ongedaan te maken
2. de intrekking moet geschieden binnen de termijn waarin het nog mogelijk is de vernietiging van de administratieve beslissing door de rechter te verkrijgen."

Waar ik mij over het beginsel van de administratieve intrekking in deze conclusie kan vinden, moet ik desalniettemin voorbehoud maken omtrent de tweede voorwaarde betreffende de termijn waarbinnen de intrekking moet plaatsvinden.

Uit een nauwgezette bestudering van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt dat voor schending van het gewettigd vertrouwen aan drie voorwaarden moet worden voldaan :

1. de betrokkenen moeten een verkregen recht of een legitieme verwachting kunnen aanvoeren ;
2. de door de intrekking van de beslissing gemaakte inbreuk op dat recht en die verwachting moet onmiddellijk en onvoorzienbaar zijn. Deze handeling moet als een donderslag uit heldere hemel komen, zoals Advocaat-Generaal Tesauro het uitdrukte ;
3. de intrekking moet binnen een redelijke termijn plaatsvinden.

Een vierde voorwaarde, de noodzaak een onwettigheid ongedaan te maken, zal bij het tweede door mevrouw Woeldgen aangevoerde middel worden behandeld.

In casu lijkt het geen twijfel dat aan de eerste van die voorwaarden is voldaan. Het College van Secretarissen-Generaal had mevrouw Woeldgen de expatriëringstoelage en de inrichtingsvergoeding formeel en zonder enige restrictie toegekend. Zij mocht dus legitiem op die beide vergoedingen rekenen.

Ik ben daarentegen van oordeel dat aan de tweede voorwaarde niet is voldaan. Niettegenstaande dat de toekenningsbeslissingen zonder voorbehoud werden genomen, moest mevrouw Woeldgen zich realiseren dat het ter staving van haar verzoeken overgelegde stuk, nl. een identiteitskaart, een vrij bedenkelijk bewijs was om een expatriëring en een verandering van hoofdverblijf aannemelijk te maken. Zij moest er dan ook voorbereid op zijn dat haar later andere bewijsstukken



zouden worden gevraagd. Dit is des te meer juist daar volgens de organisatie van het Secretariaat-Generaal de personeelsdossiers worden bewaard bij de boekhouding die elke verrichting met een financiële consequentie aan een toetsing onderwerpt en daartoe de dienstige bewijsstukken verzamelt. Als beambte bij het Secretariaat-Generaal kon mevrouw Woeldgen nauwelijks onkundig zijn van deze werkwijze. In feite zijn haar naderhand andere bewijsstukken gevraagd ; zij was geattendeerd op het juridische probleem dat in verband met de toekenning van de toelagen rees en zij kreeg de gelegenheid nadere uitleg te geven en andere bewijzen ter staving van haar verzoek te verstrekken.

Alsdan kan worden gesteld dat de intrekking van de toelagen niet onverwachts is geschied, doch in wezen te voorzien was en in de rede lag.

Wat de derde voorwaarde betreft, dient mijns inziens aansluiting te worden gezocht bij de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en te worden beslist dat de intrekking dient te geschieden binnen een redelijke termijn welke ter beoordeling voorbehouden is aan de rechter. Desgevallend kan worden uitgegaan van de termijn van de tegen de beslissing tot toekenning van voordelen aan te wenden rechtsmiddelen. Ik ben er niettemin van overtuigd dat die termijn niet een vaste termijn moet zijn, welke met de termijn voor de rechtsmiddelen samenvalt, doch dat daarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elke zaak. Met inachtneming van alle omstandigheden die ik bij van de behandeling van de tweede voorwaarde zonet heb opgesomd kan in casu worden geoordeeld dat de termijn waarbinnen de intrekking is geschied, een redelijke termijn is.

Ik concludeer mitsdien dat het eerste middel ongegrond is.

*Over het tweede middel dat is ontleend aan de kennelijke beoordelingsfout en, voor zoveel nodig, schending van de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement.*

Het spreekt vanzelf dat de intrekking van een beslissing waarbij een voordeel aan een beambte wordt toegekend enkel mag plaatsvinden indien daaraan de noodzaak ten grondslag ligt een onwettigheid ongedaan te maken. Het tweede middel biedt ons de gelegenheid te toetsen of ook aan deze voorwaarde is voldaan.

De in de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement bepaalde vergoedingen zijn bedoeld, zoals door het College van Secretarissen-Generaal terecht is opgemerkt, als vaste compensatie voor lasten en ongemakken die voortvloeien uit het feit dat de beambte van Nederlandse of Luxemburgse nationaliteit zijn land moet verlaten en zijn verblijfplaats moet overbrengen naar zijn werkplek in België.

In artikel 14 van het Bezoldigingsreglement is nog nader verduidelijkt dat de inrichtingsvergoeding bedoeld is als forfaitaire vergoeding voor verhuis-, reis- en inrichtingskosten. Beide artikelen slaan dus niet op een louter intellectuele, intentionele of fictieve handeling, maar wel degelijk op een concrete en effectieve handeling die voor de beambte bijzondere ongemakken met zich kan brengen, waarbij hij verhuis-, reis- en inrichtingskosten moet maken, die op forfaitaire basis worden gecompenseerd c.q. terugbetaald.

Wezenlijke voorwaarde voor het claimen van die vergoeding is dat de expatriëring en de nieuwe vestiging op de werkplek rechtstreeks het gevolg zijn van een benoeming als beambte bij de Benelux Economische Unie.

Blijkens artikel 102 van het Luxemburgse Burgerlijk Wetboek kan de woonplaats worden omschreven als de plaats waar iemand zijn hoofdverblijf heeft. Het begrip woonplaats

vooronderstelt een materieel element, namelijk een werkelijke verblijfplaats, en een intentioneel element, namelijk de bedoeling aldaar het centrum van zijn belangen te vestigen. Ofschoon de woonplaats drie kenmerken vertoont, namelijk bestendigheid, eenheid en noodzakelijkheid, belet bestendigheid niet - zodra de woonplaats is gevestigd - een langdurige afwezigheid en zelfs het vestigen van een speciale verblijfplaats om er zijn beroep uit te oefenen.

Deze opmerking is in het onderhavige geval niet zonder belang nu aan de hand van de bestudering van de door de Luxemburgse instanties afgegeven stukken kan worden aangenomen dat mevrouw Woeldgen haar woonplaats in Bech-Kleinmacher heeft behouden ; in ieder geval heeft zij nooit een aangifte van vertrek bij de gemeentelijke overheden van Wellenstein gedaan.

Ik meen niettemin dat het eventuele aanhouden van een woonplaats te Bech-Kleinmacher mevrouw Woeldgen niet belet uit haar woonplaats weg te gaan en een speciale verblijfplaats en zelfs een hoofdverblijf te vestigen om er haar functie bij de Benelux Economische Unie te vervullen en te voldoen aan de in de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement gestelde eisen.

Kernvraag in deze zaak is of mevrouw Woeldgen ten gevolge van haar benoeming als beambte bij de Benelux Economische Unie een als hoofdverblijf aan te merken verblijfplaats op haar werkplek heeft gevestigd en zij deswege Bech-Kleinmacher heeft verlaten, terwijl ze toch haar woonplaats eventueel aldaar behield.

Het staat aan mevrouw Woeldgen die op beide toelagen aanspraak maakt om aannemelijk te maken dat zij aan de voorwaarden voor toekenning daarvan voldoet.

Naar mijn mening is het enige bewijsstuk waaruit haar verblijfplaats in Brussel blijkt en tevens a contrario kan blijken dat zij Bech-Kleinmacher heeft verlaten, zonder eventueel haar woonplaats te hebben opgegeven, een uittreksel uit het bevolkingsregister van Oudergem, waaruit blijkt dat zij aldaar, 1160 Park van Woluwelaan 60, sedert 9 juli 1990 verblijft. Weliswaar bevat dit bewijs van inschrijving twee vergissingen m.b.t. de nationaliteit en het beroep, doch die vergissingen hebben evenwel geen enkele invloed op het onderhavige geding.

De personele status van mevrouw Woeldgen die de Luxemburgse nationaliteit heeft verkregen, valt allicht onder de Luxemburgse wet. De woonplaats en het hoofdverblijf hangen met iemands status samen en ressorteren eveneens onder de wet die de status van betrokkene regelt.

Artikel 104 van het Luxemburgse Burgerlijk Wetboek erkent formeel de waarde van een getuigschrift dat is opgemaakt door een buitenlandse gemeente waar iemand zijn woonplaats of hoofdverblijf heeft overgebracht. Artikel 103 van dat wetboek, waarin is bepaald dat "verandering van woonplaats wordt teweeggebracht doordat men werkelijk gaat wonen in een andere plaats, met het voornemen om aldaar zijn hoofdverblijf te vestigen" wordt immers aangevuld met artikel 104 dat als volgt luidt : "Het voornemen wordt bewezen door een uitdrukkelijke verklaring, gedaan zowel bij het gemeentebestuur van de plaats die men verlaat, als bij dat van de plaats waar men zijn woonplaats heeft overgebracht". De Luxemburgse wet kent dus aan het buitenlandse inschrijvingsbewijs van de plaats waar de woonplaats of het hoofdverblijf is overgebracht dezelfde waarde toe als aan een inschrijving die door de Luxemburgse gemeentelijke overheden is gedaan.

Als een buitenlands getuigschrift wordt aangevoerd tegen getuigschriften die van Luxemburgse gemeentelijke overheden afkomstig zijn, rijst geen enkele vraag inzake personele status of toepasselijke wet maar wel een vraag inzake bewijskracht van de overgelegde stukken en hun respectieve waarde.

Dit brengt mij ertoe mij uit te spreken over de waarde van de verklaring die op 22 april 1996 door de consul van Luxemburg te Brussel is opgesteld en waarin is bevestigd dat mevrouw Véronique Woeldgen, Luxemburgs onderdaan, geboren te Luxemburg op 25 mei 1966, haar gewone

verblijfplaats te 5403 Bech-Kleinmacher (Groothertogdom Luxemburg) 10, rue Nico Klopp, heeft gehad tot 1 september 1993, op welke datum zij haar hoofdverblijf te 1160 Brussel, Park van Woluwelaan 60, heeft gevestigd.

Het ligt voor de hand dat de bewijskracht van een door een consul opgemaakt getuigschrift inzake verandering van woonplaats of hoofdverblijf uitsluitend voortvloeit uit de overeenstemming ervan met de gegevens van de burgerlijke stand en het bevolkingsregister van de gemeente waar iemand zijn woonplaats heeft gehad of de gemeente waar hij zich later heeft gevestigd. De consul heeft overigens zelf bevestigd dat zijn verklaring gebaseerd is op gegevens die van de gemeente Bech-Kleinmacher zijn verkregen.

Die verklaring die niet aan het College van Secretarissen-Generaal ter bestudering is voorgelegd en die voor de eerste maal voor de Raadgevende Commissie bij het dossier is gevoegd, kan echter niets bewijzen boven of tegen de inhoud van de akten van de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters. Uw Hof zal zich gemakkelijk ervan kunnen vergewissen dat de bevolkingsregisters van de gemeente Bech-Kleinmacher, bij gebreke van enige aangifte van vertrek, geen enkel gegeven bevatten, waaruit kan worden opgemaakt dat mevrouw Woeldgen haar hoofdverblijf te Brussel heeft gevestigd.

De verklaringen van de consul kunnen de aangiften die aan de gemeentebesturen (dienen te) worden gedaan, wettelijk noch vervangen noch aanvullen.

In casu is de verklaring van de consul van 22 april 1996 niet van zodanige aard dat daardoor de vermeldingen op het inschrijvingsbewijs van de gemeente Oudergem, waaruit blijkt dat mevrouw Woeldgen reeds vanaf 9 juli 1990 haar verblijfplaats te Brussel had, worden betwist en tegengesproken. De waarde van dat bewijs wordt overigens daardoor bevestigd dat mevrouw Woeldgen geenszins betwist les te hebben gegeven op het Koninklijk Atheneum te Oudergem in de periode van januari 1991 tot februari 1992 en nadien stage te hebben gelopen bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Daaraan weze nog toegevoegd dat verzoeksters echtgenoot zelf tijdens dezelfde periode tot ambtenaar bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen is benoemd, in dier voege dat aangenomen mag worden dat mevrouw Woeldgen samen met haar man een gemeenschappelijk hoofdverblijf te Brussel had.

Weliswaar kan niet worden geveerd dat het hoofdverblijf op het tijdstip van de aanstelling terstond op de werkplek wordt gevestigd. Het is normaal dat de pas in dienst genomen beambte een zekere termijn wordt verleend, welke kan liggen ofwel na de datum van aanstelling ofwel zelfs vóór de aanstelling op voorwaarde dat de vestiging van het hoofdverblijf nog kan worden aangemerkt als een rechtstreeks gevolg van de indienstneming. Dit schijnt niet het geval te zijn in de onderhavige zaak waar tussen het vestigen van een door de gemeente Oudergem vanaf 9 juli 1990 gecertificeerde verblijfplaats en de voorlopige aanstelling van mevrouw Woeldgen op 1 september 1993 zowat 38 maanden zijn verstreken. Ook blijkt uit niets dat zij inmiddels haar verblijfplaats in Brussel zou hebben verlaten om naar Bech-Kleinmacher terug te keren en zich dan wederom in Brussel zou hebben gevestigd.

Als ik de conclusies van mevrouw Woeldgen goed heb begrepen, schijnt zij te betogen dat haar verblijfplaats te Brussel vóór 1 september 1993 in verband met de uitoefening van in wezen tijdelijke betrekkingen onzeker en voorlopig van aard was en dat die voorlopige verblijfplaats in een hoofdverblijf is veranderd doordat zij zich op haar werkplek wilde vestigen.

Die stelling kan de toets van de feiten en de ter zake vastgestelde omstandigheden niet doorstaan. Evenmin beantwoordt deze aan de in de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement gestelde voorwaarden die niet op een louter intellectuele en intentionele handeling zien maar wel op een concrete situatie die veronderstelt dat kosten worden gemaakt, welke rechtstreeks verband houden met de indiensttreding bij de Benelux Economische Unie.

Mijns inziens volgt uit het bovenstaande dat het College van Secretarissen-Generaal de artikelen 13 en 14 van het Bezoldigingsreglement op oordeelkundige wijze heeft geïnterpreteerd en gerechtigd was een onwettige beslissing ongedaan te maken.

**Conclusie :**

Het beroep van mevrouw Woeldgen is ontvankelijk doch ongegrond.

Luxemburg, 10 september 1997

(w.g.) Camille Wampach  
Eerste Advocaat-Generaal