

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 173.306 van 9 juli 2007
in de zaak A. 64.047/IX-585.**

In zake : Jozef VERBEECK,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jozef VERBEECK op 12 juni 1995 heeft ingediend, om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 21 december 1994 van de directeur-generaal van de administratie Wegen en Verkeer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, waarbij Hubert DECRAMER aangewezen wordt tot afdelingshoofd van de afdeling Wegen West-Vlaanderen;

Gelet op het arrest nr. 56.767 van 11 december 1995 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de toelichtende memorie van de verzoekende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 26 maart 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 23 mei 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 juni 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. JUDO die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat H. VERMEIRE die, loco advocaat P. DEVERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

OVERWEEGT VAN VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. De verzoeker was hoofdingenieur-directeur bij de administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer, buitendienst Antwerpen.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 19 oktober 1994 werd hij, met ingang van 1 juni 1994, ambtshalve, bij wijze van graadverandering, benoemd tot directeur-ingenieur.

1.2. Met een brief van 16 december 1994 deelde de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken aan de verzoeker mede dat “de nieuwe organisatiestructuur van het ministerie (organogram) die op 20 juli 1994 reeds principieel was goedgekeurd, nu definitief is vastgesteld” en dat, “met het oog op de operationalisering van de nieuwe organisatie, de voorwaarden werden vastgelegd voor de aanwijzing van de afdelingshoofden en van de stafleden”.

Op 19 december 1994 stelde verzoeker zich kandidaat om tot afdelingshoofd te worden aangewezen.

Op 21 december 1994 beslist de directeur-generaal van de administratie Wegen en Verkeer, na overleg met de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, Hubert DECRAMER aan te wijzen tot afdelingshoofd van de afdeling Wegen West-Vlaanderen.

Deze aanwijzing wordt bij besluit van 23 december 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden bekrachtigd. De aanwijzing wordt op 16 januari 1995 met een dienstorder aan alle personeelsleden van het departement Leefmilieu en Infrastructuur ter kennis gebracht.

Nadien volgt nog een bekendmaking, bij vermelding, van de besluiten van de directeur-generaal en van de minister in het Belgisch Staatsblad van 13 april 1995.

Over de ontvankelijkheid van het beroep

2.1. In zijn toelichtende memorie stelt de verzoeker dat het beroep ontvankelijk is omdat de beroepstermijn pas een aanvang heeft genomen met de bekendmaking van de bestreden beslissing in het Belgisch Staatsblad van 13 april 1995 en niet met de dienstorder van 16 januari 1995. Hij stelt dat er een onderscheid is tussen de inhoud van de dienstorder en de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad omdat de dienstorder geen melding maakt van een juridische beslissing door de bevoegde overheid en zich aandient als “één van de vele beschrijving(-en) van een feitelijke toestand in volle evolutie” en niet als “een formele beslissing die overigens had moeten gemotiveerd zijn en aangezegd aan de afgewezen kandidaten-afdelingshoofden”. De verzoeker argumenteert voorts dat op het ogenblik van de verspreiding van de dienstorder nog niet alle plaatsen van afdelingshoofd waren ingevuld en de aanstellingen nog “precair” waren, dat ambtenaren die niet op de lijst van afdelingshoofden vermeld waren, nog kans maakten om in andere diensten te worden aangewezen, en dat het eveneens mogelijk was de reeds bekendgemaakte aanstellingen met een nieuwe dienstorder te wijzigen, zodat de afdelingshoofden pas door de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad definitief werden aangewezen. De verplichting tot bekendmaking in het Belgisch Staatsblad hoeft, aldus verzoeker, niet voort te vloeien uit een uitdrukkelijke wettelijke regeling; is er geen dergelijke regeling, dan beslist de overheid welke de meest gepaste bekendmakingsvorm is. In casu is gebleken dat de overheid nog wijzigingen in de aanstellingen heeft

aangebracht na de dienstorder zodat de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad beschouwd moet worden als de “meest gepaste” vorm die de beroepstermijn doet ingaan. Overigens moet de interne bekendmaking, om de beroepstermijn te doen lopen, berusten op een gewoonte of een courante praktijk binnen de betrokken administratie, hetgeen ter zake niet het geval is aangezien het de eerste maal is dat afdelingshoofden werden aangeduid.

2.2. In zijn laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat het beweerd maar niet bewezen uithangen van een dienstnota niet kan gelden als een handeling waardoor hij kennis heeft verworven of moest verwerven met betrekking tot het bestaan en de inhoud van een formeel genomen besluit tot aanwijzing. Hij voegt hieraan toe “dat hij nooit enige dienstnota heeft gezien, laat staan ontvangen, waaruit de aanstelling van de heer DECRAMER als afdelingshoofd van de afdeling Wegen West-Vlaanderen zou moeten blijken”. Verzoeker heeft, integendeel, herhaaldelijk verzocht om mededeling van alle documenten met betrekking tot de motivering en aanwijzing van de afdelingshoofden, hetgeen nooit duidelijkheid opgeleverd heeft, zodat hij pas met de bekendmaking van het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad zekerheid kreeg. Een beslissing tot onontvankelijkheid van het beroep zou een manifeste schending van het gelijkheidsbeginsel doen ontstaan, doordat ten aanzien van de persoon aan wie een beslissing moet worden genotificeerd, de termijn voor een beroep tot nietigverklaring slechts ingaat na notificatie van de inhoud van de beslissing mét bovendien de uitdrukkelijke mededeling dat die beslissing aanvechtbaar is met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State alsook de ter zake in acht te nemen voorschriften en termijnen. Aan de verzoeker zou daarentegen geen enkele gelijkaardige rechtsbescherming gegeven worden: hij zou moeten gissen dat het uithangen van een dienstnota met een (onvolledige) lijst van afdelingshoofden als draagwijdte heeft dat een formele reeks besluiten tot aanstelling van afdelingshoofden zou zijn getroffen. De verzoeker stelt dat een dienstnota bovendien geen bekendmaking in de vorm bepaald bij wet is zodat een dergelijke nota het besluit niet verbindend kan maken. De betrokken besluiten zijn, zoals gebruikelijk voor dat soort beslissingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, terwijl een dienstnota een termijn slechts kan doen ingaan voor beslissingen die niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt of behoeven te worden bekendgemaakt, weze het op grond van een gebruik. Verzoeker besluit dat de termijn slechts is beginnen lopen vanaf de bekendmaking van de bestreden beslissing in het Belgisch Staatsblad.

2.3. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat er geen twijfel over kan bestaan, gelet op de bewoordingen van het verzoekschrift, dat voormeld dienstorder wel degelijk werd bekendgemaakt én dat de verzoeker er kennis van kreeg aangezien hij erin las dat niet hij (maar wel Hubert DECRAMER) tot afdelingshoofd was aangewezen. Die dienstorder bevat geen normatieve bepaling, zodat de bekendmaking ervan niet is onderworpen aan de vormen van artikel 190 van de Grondwet of van artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Er is bovendien ook geen enkele wettelijke bepaling die de betekening van de bestreden beslissing aan de verzoeker verplicht. Adressanten tot wie zich een wettelijk verplichte bekendmaking of betekening van de administratieve rechtshandeling richt zijn niet vergelijkbaar met personen ten opzichte van wie dergelijke wettelijke verplichting niet bestaat, zodat, in tegenstelling tot wat de verzoeker beweert, het gelijkheidsbeginsel geen toepassing kan vinden. Voor besluiten die noch moeten worden bekendgemaakt, noch moeten worden betekend, vangt de termijn voor het annulatieberoep aan met de (afdoende) kennisneming. Een vaste praktijk van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad kan moeilijk bestaan ten aanzien van eerste aanwijzingen; de bekendmaking van personeelsaangelegenheden bij dienstorder gericht aan alle personeelsleden binnen het departement Leefmilieu en Infrastructuur is daarentegen wel gebruikelijk. De verwerende partij besluit dat de termijn voor annulatieberoep is beginnen lopen met ingang van de datum van de dienstorder.

2.4. Het bestreden besluit is niet van die aard dat het aan de verzoeker betekend moest worden. Dit is evenmin het geval voor het besluit van de bevoegde ministers waarbij dat besluit is bekrachtigd.

Artikel 84, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naargelang van het geval; wanneer zij geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, mogen zij bij uittreksel worden bekendgemaakt of het voorwerp zijn van een eenvoudige vermelding in het Belgisch Staatsblad, en wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, mag daarvan afgezien worden. Hieruit vloeit voort dat de besluiten die geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers maar waarvan de bekendmaking een openbaar nut heeft, bij uittreksel moeten worden bekendgemaakt of het voorwerp moeten uitmaken van een vermelding in het Belgisch Staatsblad. Artikel 84 handelt

enkel over de besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Er mag echter worden aangenomen dat voor de besluiten die door de leden van een regering worden genomen, ingevolge de delegatie krachtens artikel 69 van de bijzondere wet, dezelfde regels inzake bekendmaking gelden.

De bijzondere wet zelf bepaalt niet wat onder “openbaar nut” moet worden verstaan. Op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, was het een vast gebruik dat besluiten waarbij ambtenaren van niveau 1 in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bevorderd werden, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt. Dit gebruik wijst erop dat de bekendmaking van zulke besluiten naar het oordeel van het bestuur een karakter van openbaar nut vertoont. Het bestuur miskent hierdoor het begrip “openbaar nut” niet. De in artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie (thans: afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State bepaalde termijn om het annulatieberoep tegen de besluiten tot bevordering van ambtenaren van niveau 1 in te stellen, gaat derhalve in met de bekendmaking van de betrokken benoeming of aanwijzing in het Belgisch Staatsblad, ongeacht of bijkomend in een andere wijze van bekendmaking is voorzien en ongeacht of de verzoeker van de benoeming of aanwijzing reeds eerder kennis gekregen heeft.

Te dezen sloeg de verplichting tot bekendmaking op het besluit van de bevoegde minister van 23 december 1994 en, nu dat besluit de bekrachtiging inhield van het besluit van de directeur-generaal van 21 december 1994, ook op dat laatste besluit. Aangezien het bestreden besluit bij wege van vermelding in het Belgisch Staatsblad van 13 april 1995 is bekendgemaakt, is het op 12 juni 1995 ingediende beroep tot nietigverklaring binnen de termijn ingesteld.

3. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van de exceptie van onontvankelijkheid. Derhalve is er aanleiding tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek voort te zetten en een aanvullend verslag op te maken.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 9 juli 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.