RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 173.307 van 9 juli 2007
in de zaak A. 64.049/IX-530.

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

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Relinda PENNEMANS op 12 juni 1995 heeft ingediend, om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 21 december 1994 van de directeur-generaal van de Algemene Administratieve Diensten van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, waarbij Jacques GODTS aangewezen wordt tot afdelingshoofd van de afdeling Logistiek;

Gelet op het arrest nr. 56.370 van 20 november 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 verzoekster, 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 WAT VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. De verzoekster was rechtskundig adviseur bij het departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting.

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

1.2. Ondertussen was de verzoekster bij brief van 24 maart 1994 uitgenodigd om zich ter beschikking te stellen voor de functie van afdelingshoofd of staflid. De brief vermeldde dat om de voordracht van de kandidaten “op een professionele manier te ondersteunen een assessment center zal georganiseerd worden”.

De verzoekster nam aan het "assessment" deel. Zij slaagde en werd opgenomen in de groep van potentiële afdelingshoofden die in aanmerking kwamen voor de verdere procedure.

Met een brief van 16 december 1994 deelde de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken aan verzoekster 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”. In de brief werd verder gesteld “dat, in tegenstelling tot hetgeen kan worden afgeleid uit het schrijven van 24 maart 1994 over de procedure voor de aanwijzingen, het assessment center als zodanig niet is verankerd in het Vlaamse personeelsstatuut en dat het doorlopen ervan momenteel geen voorwaarde is voor de functie van afdelingshoofd of staflid”.

Op 21 december 1994 beslist de directeur-generaal van de algemene administratieve diensten van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, na overleg met de secretaris-generaal, Jacques GODTS aan te wijzen tot afdelingshoofd van de afdeling Logistiek.

Deze aanwijzing wordt bij besluit van 23 december 1994 door de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken bekrachtigd. De aanwijzing wordt bij dienstnota van 5 januari 1995 aan de personeelsleden van de Algemene Administratieve Diensten en bij dienstorder van 16 januari 1995 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 ministers in het Belgisch Staatsblad van 13 april 1995.

<u>Over de ontvankelijkheid van het beroep</u>

2.1. In haar toelichtende memorie stelt de verzoekster 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. Zij 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 verzoekster 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 de verzoekster, 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 haar laatste memorie stelt de verzoekster nog dat het uithangen van een dienstnota niet kan gelden als een handeling waardoor zij kennis heeft verworven of moest verwerven met betrekking tot het bestaan en de inhoud van een formeel genomen besluit tot aanwijzing. Anders beslissen 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 verzoekster zou daarentegen geen enkele gelijkaardige rechtsbescherming gegeven worden: zij 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 verzoekster stelt dat een dienstnota bovendien geen bekendmaking in de vorm bepaald bij wet is zodat dergelijke nota het besluit niet verbindend kan maken. De besluiten zijn, zoals gebruikelijk voor dat soort beslissingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad,

terwijl een dienstnota slechts een termijn 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. De verzoekster besluit dat de termijn slechts is beginnen lopen vanaf de publicatie van de bestreden beslissing in het Belgisch Staatsblad.

2.3. In een aanvullende laatste memorie van 5 mei 1997 stelt de verzoekster dat de dienstnota van 5 januari 1995 en de dienstorder van 16 januari 1995 nooit aan haar zijn medegedeeld en niet ter inzage van elkeen werden uitgehangen. De dienstnota van 5 januari 1995 werd enkel medegedeeld aan de personeelsleden van de administratie Algemene Administratieve Diensten terwijl de verzoekster werkzaam was in een geheel andere dienst en in een heel ander gebouw. Ook de dienstorder van 16 januari 1995 werd haar nooit medegedeeld. De verzoekster heeft er zich bij haar toenmalig afdelingshoofd over beklaagd dat zij geen omzendbrieven en dergelijke meer ontving, waarop het afdelingshoofd antwoordde dat ieder personeelslid een kopie van de omzendbrieven bezorgd zou krijgen.

2.4. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de verzoekster, in haar laatste memorie, niet betwist dat zij kennis heeft genomen van de voormelde dienstorder. 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 verzoekster 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 verzoekster 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. Met betrekking tot verzoeksters

aanvullende laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat deze onontvankelijk is en uit de debatten moet worden geweerd. Bovendien is de inhoud ervan volkomen ongeloofwaardig, doordat de verzoekster, voor wat betreft de kennisname van de dienstorder van 16 januari 1995 (dat overigens gericht was aan alle LIN-personeelsleden, en ambtenaren hebben de plicht kennis te nemen van dienstorders die tot hen gericht zijn), een tegengestelde stelling ingenomen heeft in haar eerste laatste memorie, en doordat zij, voor wat betreft de dienstnota van 5 januari 1995, in haar oorspronkelijk verzoekschrift zelf verwijst naar die dienstnota.

2.5. Het bestreden besluit is niet van die aard dat het aan de verzoekster 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 verzoekster van de benoeming of aanwijzing reeds eerder kennis gekregen heeft.

Te dezen sloeg de verplichting tot bekendmaking op het besluit van de bevoegde ministers 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 ontvankelijkheid van het beroep. 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.**