

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 59.822 van 30 mei 1996
in de zaak A. 67.145/X-6071.**

In zake : Frans DE KEYSER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Financiën.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat op 12 januari
1996 door Advocaat D. LINDEMANS, namens Frans DE KEYSER
werd ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging
te vorderen van

"het koninklijk besluit van 3 oktober 1995 houdende
benoeming op 1 april 1995 tot comptabiliteitsinspec-
teur der directe belastingen van :

- te Elsene (directie Brussel Invordering), mevrouw
Martine LEIRENS;
- te Brussel Invordering -directiediensten, mevrouw
Lydie RAPAILLE;
- te Brussel I (directie Leuven Invordering),
mevrouw Lydia VAN EECKHOUDT;
- te Hasselt I (directie Leuven Invordering), de
heer André LAUVRY,

en de daarin besloten weigering om de verzoeker tot
comptabiliteitsinspecteur der directe belastingen te
benoemen";

Gelet op de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de ar-
tikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 11 maart 1996
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 april
1996, op welke datum de zaak wordt uitgesteld tot de
terrechtzitting van 9 mei 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad
D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
D. LINDEMANS, die verschijnt voor verzoeker en van Audi-
teur-Generaal G. DEKELVER die verschijnt voor de verwe-
rende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
M. LEFEVER;

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

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als
volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Na werkzaam te zijn geweest als adjunct-
verificateur (rang 22) te Leuven wordt verzoeker met
ingang van 1 januari 1981 benoemd tot ontvanger A
(rang 11) met standplaats te Ekeren en vanaf 1 maart
1983 te Tongeren.

1.2. Met het oog op het hervatten van studies als vrij student aan de Katholieke Universiteit te Leuven vraagt hij op 19 juli 1984 om ontlast te worden van het beheer van het ontvangkantoor te Tongeren en "voorlopig aangesteld of benoemd te worden in een graad tot en met adjunct-verificateur, die het mogelijk maakt tewerkgesteld te worden binnen de directie Leuven" en zo spoedig mogelijk te worden overgeplaatst naar die directie. Hij maakt die benoeming en verplaatsing afhankelijk van een voorwaarde die hij als volgt formuleert :

"met dien verstande dat (...) ik steeds in de mogelijkheid blijf, rekening houdend met mijn verworven anciënniteit tot 1.8.84 in rang 11 als Ontvanger A, mijn aanstelling of heraanstelling te vragen in een hogere graad bij het vrijkomen van betrekkingen".

1.3. Bij koninklijk besluit van 3 oktober 1984 wordt verzoeker met ingang van 1 oktober 1984 ontheven van zijn functie van ontvanger A te Tongeren -directie Hasselt- en benoemd tot adjunct-verificateur in het ambtsgebied van de gewestelijke directie Leuven.

1.4. Bij koninklijk besluit van 6 augustus 1990 wordt verzoeker, ondertussen ontvanger B geworden bij het centrum voor beroepsopleiding te Brussel, opnieuw tot ontvanger A benoemd bij voornoemd centrum met ingang van 1 januari 1990.

1.5. Bij dienstorder nr. 16/1994 van 9 december 1994 wordt de vacature van verschillende betrekkingen van comptabiliteitsinspecteur bekendgemaakt. Deze betrekkingen zijn te begeven bij bevordering. Verzoeker stelt zich kandidaat voor een bevordering naar de betrekking te Hasselt I en te Brugge.

1.6. Op 13 maart 1995 worden de voorstellen tot toekenning van de vacante betrekkingen van comptabiliteitsinspecteur meegedeeld aan de kandidaten. Onder meer

de volgende kandidaten worden voorgesteld voor bevordering :

te Elsene	M. LEIRENS
te Brussel-directie	L. RAPAILLE
te Brussel I	L. VAN EECKHOUDT
te Hasselt I	A. LAUVRYS.

Voor de vacante betrekking te Brugge wordt voorgesteld deze bij mutatie te laten begeven door E. POPPE.

1.7. Verzoeker dient bij brief van 21 maart 1995 bij het college van dienstchefs een bezwaarschrift in tegen de benoemingsvoorstellen. Hij herinnert eraan dat hij aan zijn aanvraag om in een lagere graad te worden herbenoemd de voorwaarde had verbonden dat hij zijn anciënniteit verworven in de graad van ontvanger A in de periode tot 1 augustus 1984 zou blijven behouden met het oog op een benoeming in een hogere graad, dat zijn aldus geformuleerde vraag zonder enige opmerking werd ingewilligd waardoor mag worden aangenomen dat de door hem gestelde voorwaarde werd aanvaard, dat bijgevolg voor de berekening van zijn graadanciënniteit als ontvanger A rekening moet worden gehouden met de anciënniteit die hij heeft verworven in de periode van 1 januari 1981 tot 30 september 1984, hetgeen trouwens het geval is voor zijn weddeanciënniteit, zodat hij "rangordelijk in aanmerking" komt om bevorderd te worden tot comptabiliteitsinspecteur.

Hij drukt de wens uit dienaangaande te worden gehoord door het college van dienstchefs.

1.8. Op 28 maart 1995 onderzoekt het college van dienstchefs het bezwaarschrift van verzoeker. Dit onderzoek wordt in de notulen van de vergadering als volgt weergegeven :

"Na onderzoek van het dossier en na betrokkene te hebben gehoord stelt het college van dienstchefs vast dat voor het vaststellen van de graadanciënniteit

geen rekening kan worden gehouden met de periode van 1.1.1980 tot 30.9.1984 gedurende dewelke hij als ontvanger A fungeerde voor hij op zijn verzoek werd teruggezet tot de graad van adjunct-verificateur. Artikel 64 van het Statuut van het Rijkspersoneel stelt immers uitdrukkelijk dat voor het berekenen van de graad- en niveauanciënniteit alleen de werkelijke diensten in aanmerking komen die de ambtenaar als rijksambtenaar zonder vrijwillige onderbreking heeft verricht als lid van het personeel van een ministerie en als titularis van een ambt met volledige prestaties.

Derhalve is het college van dienstchefs met eenparigheid van stemmen van oordeel dat het bezwaar van de heer DE KEYSER geen elementen bevat die enige wijziging kunnen brengen aan de uitgebrachte voorstellen en als ongegrond wordt afgewezen".

1.9. Het benoemingsdossier wordt op 6 juli 1995 voorgelegd aan de minister. Het bevat het gemotiveerd advies van het college van dienstchefs waarin de situatie van verzoeker wordt uiteengezet en omstandig wordt gemotiveerd waarom niet kan worden ingegaan op zijn vraag.

1.10. Bij koninklijk besluit van 3 oktober 1995 worden dan de bestreden benoemingen genomen.

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in een exceptie betoogt dat verzoeker niet doet blijken van het rechtens vereiste belang om benoemingen aan te vechten in betrekkingen waarvoor hij geen kandidaat was, dat van de vier door hem bestreden benoemingen alleen deze van A. LAUVRYs een betrekking betrof waarvoor verzoeker zich kandidaat stelde, meer bepaald voor de standplaats Hasselt I;

Overwegende dat deze exceptie moet worden aanvaard; dat de vordering tot vernietiging en bijgevolg de vordering tot schorsing slechts ontvankelijk zijn in

zoverre zij de betrekking te Hasselt I betreffen, waarin A. LAUVRYIS is bevorderd;

2.2. Overwegende dat verzoeker in geen enkel middel aanvoert dat de benoeming tot comptabiliteitsinspecteur het voorwerp is van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij en dat er voor hem bijgevolg een recht op die benoeming bestond; dat de graad van comptabiliteitsinspecteur overigens behoort tot rang 12 en een benoeming in deze graad een benoeming naar keuze is; dat indien de overheid de kandidaten zou hebben benoemd in volgorde van hun anciënniteitsrangschikking dat bijgevolg niet is omdat de anciënniteit een voor haar bindend criterium zou zijn waaraan een recht op benoeming in hoofde van de kandidaten beantwoordde; dat de vordering tot vernietiging van de impliciete weigering om verzoeker te benoemen en bijgevolg het daarop betrekking hebbende onderdeel van de bevordering tot schorsing niet ontvankelijk zijn;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

3.1. Overwegende dat, gelet op hetgeen hierboven is vastgesteld onder nrs. 2.1. en 2.2., het verder onderzoek van de zaak enkel nog de benoeming van A. LAUVRYIS betreft;

3.2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.3. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat verzoeker omtrent het nadeel in het verzoekschrift doet gelden wat volgt :

"Het komt de verzoeker voor dat hij terecht kan stellen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel meebrengt.

Naast het - in de regel herstelbare - financiële nadeel veroorzaakt deze tenuitvoerlegging immers een carrièreachterstand. In abstracto is, na eventuele nietigverklaring, zo'n carrière mogelijks wel te herstellen. Maar in concreto niet. Want het is onmogelijk om retroactief aan de verzoeker de taken en verantwoordelijkheden van een comptabiliteitsinspecteur te geven.

Een vergelijking van zijn huidige taakomschrijving en die van comptabiliteitsinspecteur toont dit duidelijk aan.

Taakomschrijving Ontvanger A der directe Belastingen (huidige functie) :

Het is de leidinggevende ambtenaar van een ontvangkantoor, en rekenplichtige, belast met de inning en de vervolgingen der directe belastingen voor een bepaald ambtsgebied (+ 80.000 belastingplichtigen).

De groep ontvangers kan postuleren voor de functie van Comptabiliteitsinspecteur (bij wijze van bevordering).

Taakomschrijving Comptabiliteitsinspecteur (gepostuleerde functie die niet werd toegekend) :

- deze functie is regionaal gespreid;
- zij behelst toezicht op een aantal ontvangkantoren, verificatie van de beheersrekeningen en toezicht op de ingestelde vervolgingen en comptabiliteitsverrichtingen van de ontvangers van zijn inspectiegebied, met rapportering aan de onmiddellijke chef in casu de Adjunct-directeur invorderingen van de Gewestelijke directie;
- de groep Comptabiliteitsinspecteurs kan onder meer postuleren voor de functie van Adjunct-directeurs invorderingen (bij wijze van bevordering).

De nadelen die ontstaan door de niet-benoeming omwille van de weigering tot samenvoeging van de reeds verkregen anciënniteitsperiode (of, met andere woorden, door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen) zijn dan ook onder meer :

- door de regionale spreiding van de Comptabiliteitsinspecties zullen de nu ten onrechte benoemde personen mutatie kunnen vragen naar voor de verzoeker interessante standplaatsen (dicht bij de woonplaats - over het algemeen gegeerde standplaatsen als rondreizend inspecteur of op een directie of leidinggevend ambtenaar van een zogenaamde Juridische Cel);
- ook na de verzoeker geklasseerde ontvangers kunnen op basis van de niet-toekenning van de anciënni-

teitsperiodes van de verzoeker voor toekomstige vacante betrekkingen postuleren en zullen aldus ook - ten onrechte - worden benoemd.

Zonder schorsing van tenuitvoerlegging zal na een eventuele vernietiging een groot aantal personeelsleden en collega's van de verzoeker - die ten onrechte alsdan werden benoemd of gemuteerd - zo al niet rechtens, dan toch feitelijk, in de zaak en in het carrièreherstel moeten worden betrokken. Dit zal mogelijks gepaard gaan met herziening van hun postulatie en mutatie en daardoor opnieuw veranderen van standplaats of zelfs terugplaatsing in graad, en dit na de functie van Inspecteur gedurende de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen (en dus gedurende jaren) te hebben uitgeoefend. Dit is allemaal misschien wel theoretisch denkbaar, maar in de praktijk niet. Alleen al die praktische moeilijkheden voor een herstel van de loopbaan zijn op zich al een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Verder derft de verzoeker hoe dan ook op onherstelbare wijze het voordeel en het aanzien van de uitoefening van een functie met nog meer verantwoordelijkheid.

Door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen kan de verzoeker ook niet postuleren voor de benoeming van Adjunct-directeur.

Dit belang wordt des te groter gelet op de nakende hervorming van de Fiscale Administratie (onder andere samenvoeging van de administratie - Directe Belastingen met de administratie BTW) waarvan de eerste fase als start op 1 juli 1996 en waarbij voorzien is in bijkomende functies van Comptabiliteitsinspecteur en Adjunct-directeur Invordering. Bovendien zal de graadanciënniteit voor voornoemde functies alsdan bovendien zal spelen ten opzichte van ambtenaren van andere fiscale administraties zoals de BTW in plaats van zoals nu alleen ten opzichte van de collega's van de Directe Belastingen";

3.4. Overwegende, wat de carrièreachterstand betreft die niet te herstellen is na nietigverklaring, dit nadeel door een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden bevordering ten dezen niet kan worden geweerd; dat verzoeker door zulke schorsing immers, zoals hoger is vastgesteld, de benoeming en de taken van een comptabiliteitsinspecteur niet bekomt, laat staan retroactief; dat overigens dit nadeel inherent is aan elke gemiste kans op bevordering; dat het bijgevolg niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden beslissing;

Overwegende, wat de mogelijkheid betreft dat de ambtenaar van wie de bevordering wordt bestreden mutatie kan vragen naar voor verzoeker interessante standplaatsen, dit nadeel voortvloeit uit die latere gebeurlijke mutatie zelf; dat dit nadeel dus niet is te wijten aan de bestreden bevordering zelf; dat dit laatste eveneens moet worden vastgesteld wat het als nadeel aangevoerd feit betreft dat ambtenaren met een kleinere graadanciënniteit dan verzoeker zouden kunnen benoemd worden in betrekkingen die ook verzoeker ambieert; dat ook dat nadeel niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden bevordering maar uit die latere benoemingen;

Overwegende, in zoverre een eventuele vernietiging de herziening zou meebrengen van de administratieve toestand van een groot aantal ambtenaren, dat dit nadeel geen persoonlijk nadeel van verzoeker is; dat overigens waar verzoeker daarbij naar carrièreherstel in zijn hoofd verwijst, niet kan worden ingezien hoe van zulk herstel sprake zou kunnen zijn; dat immers, zoals hoger onder nr. 2.2. is vastgesteld, hij niet aantoonde dat er een rechtsplicht zou bestaan om hem te benoemen;

Overwegende dat het feit dat verzoeker het voordeel en het aanzien van een functie met meer verantwoordelijkheid derft, een nadeel is dat niet door de gevraagde schorsing van de bestreden bevordering kan worden verholpen, aangezien verzoeker door zulke schorsing die functie niet daadwerkelijk zou verkrijgen;

Overwegende, in zoverre verzoeker ten slotte stelt dat hem door de bestreden bevordering een kans wordt onthouden op een navolgende bevordering tot adjunct-directeur, dat het ontnemen van een dergelijke kans als een te hypothetisch nadeel moet worden beschouwd om het nadeel uit te maken waarop de schorsing

van de bestreden beslissing kan worden gesteund; dat dit nadeel immers veronderstelt dat verzoeker tot comptabiliteitsinspecteur zou worden bevorderd, hetgeen zoals reeds hoger is vastgesteld, ten dezen niet rechtstreeks volgt uit een gebeurlijke schorsing, noch uit een vernietiging van de bestreden beslissing;

Overwegende dat aldus niet voldaan is aan één van de cumulatieve voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig mei 1900 zesennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. VERMEIRE,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	Ch. BAMPS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Ch. BAMPS.

J. VERMEIRE.