RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 69.620 van 17 november 1997
in de zaak A. 45.149/IX-74.

In zake : Noël MARTENS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat F. BAERT,
kantoor houdende te GENT,
Koningin Astridlaan 85-87

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën.

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

Gezien het verzoekschrift dat Noël MARTENS, landmeter-expert van het kadaster, op 11 oktober 1991 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de Minister van Financiën van 12 juli 1991 waarbij hem de machtiging wordt geweigerd om buiten de diensturen de beroepsactiviteit van meetkundige schatter van onroerende goederen uit te oefenen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur R. AERTGEERTS;

Gelet op de beschikking van 14 februari 1995 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 4 september 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 september 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. SMETS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat X. TROCH, die verschijnt voor verzoeker, en van Inspecteur J. DE VLEESCHOUWER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur R. AERTGEERTS;

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. Bij nota van 1 september 1982 van de administratie van het kadaster worden de personeelsleden die buiten hun normale beroepswerkzaamheid een bezoldigde activiteit uitoefenen, verzocht vóór 25 september 1982 bij hun hoofdbestuur een aanvraag tot het verkrijgen van een cumulatiemachtiging in te dienen. Deze nota verwijst naar het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare besturen.

1.2. In september 1982 dient verzoeker een aanvraag in tot cumulatiemachtiging, die door de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent met gunstig advies op 23 september 1982 wordt doorgestuurd naar de directeur-generaal van het kadaster.

1.3. Op 5 juli 1983 betuigt de Minister van Financiën zijn instemming met een nota van 24 juni 1983 van het algemeen secretariaat van het Ministerie van Financiën luidens welke de directieraad van oordeel is dat, gelet op de fiscale opdracht van de administratie van het kadaster, het uitvoeren van particuliere werken niet verenigbaar is met de functie uitgeoefend door de ambtenaren van het kadaster en geen waarborgen biedt voor de administratieve integriteit van de betrokkenen. Onder bepaalde voorwaarden laat de directieraad bij wijze van overgang het uitvoeren van opmetingen toe tot 31 december 1987 aan personeelsleden van de niveaus 2, 3 en 4.

Bij nota van 1 september 1983 deelt de directeur-generaal van het kadaster deze richtlijnen mede aan de gewestelijke directeurs van het kadaster.

1.4. Op 28 september 1983 stuurt de directeur-generaal van het kadaster de aanvraag van verzoeker met gunstig advies door aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën.

1.5. Op 10 mei 1984 laat de directeur-generaal van het kadaster de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent weten dat de Minister van Financiën verzoeker de cumulatiemachtiging in verband met privé-metingen verleent tot 31 december 1987.

1.6. Bij nota van 4 december 1987 wijst de directeur-generaal van het kadaster de Minister van Financiën er op dat de vervaldag van de overgangsperiode nabij is en stelt hij voor deze periode te verlengen.

1.7. Op 5 februari 1988 stuurt de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent aan de directeur-generaal van het kadaster een aanvraag tot cumulatie-machtiging die door verzoeker op 25 januari 1988 was

ingediend om particuliere werken te blijven uitoefenen na het verstrijken van de overgangsperiode.

1.8. Bij nota van 25 februari 1988 aan de Minister van Financiën merkt de secretaris-generaal op dat er geen reden is om terug te komen op de ministeriële beslissing van 1983, die de vorm aanneemt van een algemene richtlijn, maar geenszins in tegenspraak is met de noodzaak om de administratieve beslissingen, inzonderheid inzake cumulatie, een individueel karakter te geven. Op 4 maart 1988 betuigt de Minister van Financiën zijn instemming met deze nota.

1.9. Bij nota van 17 maart 1988 deelt de secretaris-generaal aan de directeur-generaal van het kadaster mede dat er geen reden is om terug te komen op de ministeriële beslissing van 1983 en de overgangsperiode te verlengen.

1.10. Met een nota van 28 april 1988 stelt de directeur-generaal van het kadaster de gewestelijke directeurs in kennis van het standpunt dat de Minister van Financiën op 4 maart 1988 heeft ingenomen.

1.11. Bij brief van 2 mei 1988 verzoekt de directeur-generaal van het kadaster de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent om, rekening houdende met de beslissing van 4 maart 1988 van de Minister van Financiën, de personeelsleden onder zijn bevel die een aanvraag hebben ingediend tot verlenging na 31 december 1987 van hun cumulatiemachtiging, mede te delen dat geen gunstig gevolg kan worden gegeven aan hun aanvraag.

1.12. Op 9 mei 1988 deelt de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent aan verzoeker mede dat geen gunstig gevolg wordt gegeven aan zijn aanvraag tot verlenging van de cumulatiemachtiging.

1.13. Bij verzoekschrift van 1 juli 1988 vordert verzoeker de vernietiging van de beslissing van de Minister van Financiën van 4 maart 1988.

1.14. Bij arrest nr. 36.205 van 10 januari 1991 vernietigt de Raad van State de beslissing van 4 maart 1988 van de Minister van Financiën waarbij aan verzoeker de machtiging wordt geweigerd om buiten de diensturen de beroepsactiviteit van meetkundige-schatter van onroerende goederen uit te oefenen.

1.15. Bij brief van 8 april 1991 zendt de directeur-generaal van het kadaster de aanvraag tot cumulatiemachtiging van verzoeker van 30 december 1987 met ongunstig advies toe aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën, ten einde de Minister toe te laten terzake een individuele en gemotiveerde beslissing te nemen.

1.16. Op 17 mei 1991 brengt de directieraad van het Ministerie van Financiën een ongunstig advies uit over de aanvraag tot cumulatiemachtiging van verzoeker, om reden dat de gevraagde cumulatie onverenigbaar is met het ambt van fiscaal ambtenaar van het kadaster, vermits de administratieve onafhankelijkheid van de betrokkene erdoor in opspraak kan worden gebracht.

1.17. Op 12 juli 1991 ondertekent de Minister van Financiën een besluit waarvan het enig artikel luidt als volgt :

> "De toelating wordt geweigerd om de hierna vermelde cumulatieactiviteit uit te oefenen, die het voorwerp uitmaakt van de naast de naam van de aanvrager tussen haakjes aangeduide aanvraag.
> Private opmetingen en afpalingen + opmaken plans; MARTENS, N.J. (landmeter-expert van het Kadaster; aanvraag van 25 januari 1988).
> De gevraagde cumulatie is onverenigbaar met het ambt van fiscaal ambtenaar van het Kadaster vermits

de administratieve onafhankelijkheid van de betrokkene erdoor in opspraak kan worden gebracht".

1.18. Met een brief van 14 augustus 1991 verzoekt de directeur-generaal van het kadaster de gewestelijke directeur van het kadaster te Gent verzoeker in kennis te stellen van de ongunstige beslissing van de Minister van Financiën met betrekking tot zijn cumulatieaanvraag. Op 22 augustus 1991 zendt de gewestelijke directeur een afschrift van deze brief voor kennisneming aan verzoeker;

2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat verzoeker als middel de schending inroept van op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten doordat de bestreden beslissing geen individuele motivering bevat, maar één enkel algemeen en collectief motief, waarin op geen enkele wijze gewag wordt gemaakt of wordt verwezen naar enige omstandigheid eigen aan de individuele toestand van verzoeker, terwijl artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten voorschrijft dat de beslissingen, zowel van toelating als van weigering of intrekking moeten zijn gemotiveerd en het, gelet op het individuele karakter van de aanvraag en van de eventuele toelating, geen twijfel lijdt dat de motivering concreet en individueel moet zijn en betrekking moet hebben op de persoonlijke toestand van de ambtenaar in kwestie, en zulks geval per geval;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij op dit middel antwoordt hetgeen volgt :

"(...)De H. Minister van Financiën heeft, na voorafgaand en individueel onderzoek van de desbetreffende cumulatieaanvraag en na gemotiveerd advies van de Directieraad, bij besluit van 12 juli 1991 de gevraagde cumulatiemachtiging geweigerd omdat

de gevraagde cumulatie onverenigbaar is met het ambt van 'fiscaal ambtenaar van het Kadaster, vermits de administratieve onafhankelijkheid van de betrokkene erdoor in opspraak kan worden gebracht'. Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk en ondubbelzinnig dat de H. Minister van Financiën, in tegenspraak met de beweringen van verzoeker, wel degelijk rekening gehouden heeft met de persoonlijke en individuele toestand van de verzoeker.

Naast de individuele en persoonlijke toestand van de belanghebbenden, waarmede bij het onderzoek van cumulatieaanvragen wel degelijk wordt rekening gehouden, moet de administratie evenwel ook rekening houden met het aspekt 'onverenigbaarheden' :

- voorgeschreven bij de artikelen 49 en 50 van het gewijzigd koninklijk besluit van 2 oktober 1937 betreffende het statuut van het Rijkspersoneel enerzijds (...)
- voorgeschreven bij artikel 2 en artikel 3, §2 van het gewijzigd koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 betreffende cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten anderzijds (...)

Aangezien de H. MARTENS, N., bekleed is met de graad van landmeter-expert en zodoende ingedeeld is in het technisch kader van het kadaster kan hij - voor zover hij thans niet effectief belast is met opmetingsverrichtingen en fiscale schattingen - ten allen tijde belast worden met opmetingsverrichtingen en fiscale schattingen in een controle, bijgevolg is de gevraagde cumulatie onverenigbaar met de fiscale opdracht van verzoeker vermits de administratieve onafhankelijkheid van de betrokkene erdoor in opspraak kan worden gebracht.

Wanneer meerdere personeelsleden, belast met een fiscale opdracht, om gelijkaardige cumulatietoelatingen verzoeken, waarvoor dezelfde onverenigbaarheid bestaat, is het ook normaal dat in ieder individueel geval tot weigering van de cumulatieaanvraag dezelfde motivering gebruikt wordt, zelfs al zouden bepaalde persoonlijke en individuele toestanden van de personeelsleden verschillen. Zoals uiteengezet maakt elke cumulatieaanvraag het voorwerp uit van een individueel onderzoek, rekening houdende met de persoonlijke en individuele toestand van verzoeker en met zijn administratieve opdrachten. Het feit dat de verzoeker al dan niet tesamen met andere collega's is opgenomen op hetzelfde ministerieel besluit met dezelfde motivering doet geen afbreuk aan het individuele karakter van de genomen beslissing terzake. Het is trouwens de gewoonte, logisch en rationeel dat de H. Minister van Financiën individuele beslissingen treft die opgenomen worden in collectieve besluiten (...)";

2.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat, overeenkomstig artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 en het arrest van de Raad van State nr. 36.205 van 10 januari 1991, de Minister van Financiën in elke zaak een individuele en zowel een materieel als naar de vorm gemotiveerde beslissing moet nemen, terwijl de bestreden beslissing slechts één enkel algemeen en collectief motief bevat, waarin op geen enkele wijze gewag wordt gemaakt of wordt verwezen naar enige omstandigheid eigen aan de individuele toestand van verzoeker;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie antwoordt dat zij aan de hand van de door verzoeker verstrekte gegevens slechts kon vaststellen dat er een onverenigbaarheid bestaat wanneer een persoon als fiscaal ambtenaar de graad van landmeter-expert van het kadaster bekleedt en daarbuiten een beroepsactiviteit als meetkundige schatter van onroerende goederen uitoefent, zodat de motivering van de bestreden beslissing geenszins mag worden geïnterpreteerd als de uiting van een beginseloverweging of van een gedragslijn van de verwerende partij;

2.5.1. Overwegende dat de artikelen 2 en 3, § 2, van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 142 van 30 december 1982 en opnieuw gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 445 van 20 augustus 1986, bepalen wat volgt:

> "Artikel 2. De personeelsleden (...) mogen geen beroepsactiviteiten cumuleren.
> (...)
> Artikel 3, §2. Bij afwijking van artikel 2 kan de minister of het beheersorgaan, op geschreven en voorafgaande aanvraag van het personeelslid en na gemotiveerd advies van de directieraad of van het orgaan dat er de rol van inneemt, machtiging verlenen tot cumulatie buiten de diensturen van beroepsacti-

viteiten die verenigbaar zijn met de hoedanigheid van personeelslid en die zonder nadeel voor de dienst of voor het publiek uitgeoefend kunnen worden.
(...)
De machtiging kan worden herroepen.
De beslissingen tot machtiging, tot weigering en tot herroeping worden met redenen omkleed";

2.5.2. Overwegende dat de bevoegdheid die in het hierboven weergegeven artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 aan de minister of het beheersorgaan is opgedragen, duidelijk een bevoegdheid is die telkens geval per geval moet worden uitgeoefend; dat de in het laatste lid van die bepaling opgelegde plicht tot motivering van de beslissingen over de aanvragen tot cumulatie bijgevolg inhoudt dat die beslissingen telkens in concreto, rekening houdend met de individuele gegevens die door elke aanvrager werden aangedragen, moeten aangeven waarom al dan niet een machtiging tot cumulatie wordt toegestaan; dat het gegeven dat een aantal ambtenaren in een vergelijkbare situatie verkeren, niet wegneemt dat de situatie van elk ambtenaar afzonderlijk moet worden onderzocht; dat dit gegeven er weliswaar toe kan leiden dat de concrete motivering van de beslissing omtrent het toestaan van de cumulatie gelijkaardig kan zijn, maar niet dat een algemene formule mag worden gebruikt die op geen enkele wijze betrokken is op de concrete situatie van elk van de aanvragers;

2.5.3. Overwegende dat verzoeker in zijn aanvraag tot cumulatiemachtiging een aantal individuele inlichtingen verstrekt met betrekking tot de activiteit die hij naast zijn ambt van landmeter-expert bij het kadaster wenst uit te oefenen; dat de bestreden beslissing enkel steunt op de overweging dat "de gevraagde cumulaties onverenigbaar zijn met het ambt van fiscaal ambtenaar van het kadaster, vermits de administratieve onafhankelijkheid van de betrokkenen erdoor in opspraak kan worden gebracht"; dat dit motief evenwel nergens wordt

betrokken op de concrete gegevens, eigen aan zijn individuele situatie, die verzoeker had aangereikt; dat meer bepaald niet wordt aangetoond waarom en op welke wijze de voorgenomen activiteiten de administratieve onafhankelijkheid van verzoeker in het gedrang brengen; dat dit motief integendeel dient te worden beschouwd als een beginseloverweging die voortspruit uit de zuivere en eenvoudige toepassing van een vooraf gestelde gedragsregel, van toepassing op alle ambtenaren van het kadaster, waarbij geen rekening wordt gehouden met de individuele situatie van verzoeker;

2.5.4. Overwegende dat bij de beoordeling van de motivering van de aangevochten beslissing geen rekening kan worden gehouden met overwegingen die niet in de bestreden beslissing zijn opgenomen, maar slechts achteraf in de processtukken werden aangevoerd;

2.5.5. Overwegende dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 12 juli 1991 van de Minister van Financiën waarbij aan verzoeker de machtiging wordt geweigerd om buiten de diensturen de beroepsactiviteit van meetkundige schatter van onroerende goederen uit te oefenen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventien november

1900 zevenennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	A. BEIRLAEN,	wnd. voorzitter, staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
	J. SMETS,	staatsraad,
	M. MILOJKOWIC	toegevoegd griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

M. MILOJKOWIC. **A. BEIRLAEN.**