

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 72.631 van 23 maart 1998
in de zaak A. 41.950/IX-508.**

In zake : Gerard M.G. COUCKE,
wonende te BRUGGE,
Fort Zevenbergen 65

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Financiën.

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

Gezien het verzoekschrift dat Gerard COUCKE
op 2 februari 1990 heeft ingediend strekkende tot :

- "1. de herziening van de beslissing van de
Directeur-generaal der directe belastingen van
8 december 1989,
2. de benoeming met terugwerkende kracht tot
1 juli 1989 van verzoeker tot de graad van
adjunct-verificateur of adjunct-ontvanger voor
een periode van 3 maanden;
3. de benoeming met terugwerkende kracht tot
1 oktober 1989 van verzoeker tot de graad van
ontvanger C in het ambtsgebied van de geweste-
lijke directie Brugge";
4. de door verzoeker geleden materiële schade te
doen vergoeden";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
R. AERTGEERTS;

Gelet op de beschikking van 2 december 1993
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 laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 18 februari 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 maart 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. SMETS;

Gehoord de opmerkingen van 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 dienstorder nr. 16/1989 van 7 april 1989 van de administratie der directe belastingen worden verschillende betrekkingen van ontvanger C vacant verklaard en wordt meegedeeld dat de benoemingsvoorwaarden moeten zijn vervuld op 28 april 1989.

Op 21 april 1989 stelt verzoeker, opsteller eerste klasse met administratieve standplaats in het 2e kantoor der belastingen te Brugge, zijn kandidatuur voor een benoeming tot de graad van ontvanger C in het ambtsgebied van de gewestelijke directie Brugge. De ontvanger en de gewestelijke directeur van de directie Brugge brengen, respectievelijk op 24 april 1989 en 3 mei 1989, ter zake een gunstig advies uit.

1.2. Met een circulaire van 16 juni 1989 van de administratie der directe belastingen wordt de organisatie aangekondigd van een vergelijkend overgangsexamen naar de graden hoofdcontroleur en ontvanger A. Aan dit examen mogen de personeelsleden deelnemen die op 14 juli 1989 ten minste tot rang 22 behoren en onder meer geslaagd zijn voor een examen voor verhoging tot de graad van ontvanger C.

1.3. Met een aangetekend schrijven van 27 juni 1989 worden de bevorderingsvoorstellen aan de belanghebbende personeelsleden betekend, onder meer aan verzoeker. Andere kandidaten dan verzoeker blijken te worden voorgesteld voor een betrekking van ontvanger C te Brugge. In de kennisgeving wordt er op gewezen dat een eventueel bezwaar binnen 10 dagen na de kennisgeving rechtstreeks moet toekomen bij de directeur-generaal.

1.4. Verzoeker dient een bezwaarschrift in bij de directeur-generaal der directe belastingen, gedateerd op 3 juli 1989 en aangetekend verzonden op 5 juli 1989. Hij stelt dat in het voorstel tot toekenning der betrekkingen van ontvanger C zijn kandidatuur niet in aanmerking wordt genomen, terwijl een aantal laureaten van latere examens met ingang van 3 juli 1989 wel zouden worden bevorderd. Hij betoogt dat met een circulaire van 16 juni 1989 een vergelijkend overgangsexamen werd aangekondigd naar de graad van ontvanger A, waaraan alle personeelsleden mogen deelnemen die tenminste tot rang 22 behoren en onder andere geslaagd zijn in een examen voor verhoging tot de graad van ontvanger C. Deze deelnemingsvoorwaarde moet op 14 juli 1989 zijn vervuld. Verzoeker stelt dat hij verstoken blijft van elk recht op deelname aan dit examen "aangezien er op (zijn) naam geen voorstel werd uitgebracht tot toekenning van een betrekking tot ontvanger C (mits een wachttijd van drie maanden in rang 22)". Verzoeker meent dat hij aldus op een ernstige

manier in zijn persoonlijke belangen wordt geschaad, tenzij er nog rekening kan worden gehouden met de aangehaalde feiten die van aard zijn om "met terugwerkende kracht tot 3 juli 1989 een beslissing te treffen waardoor aan dit euvel wordt verholpen".

1.5. Op 6 juli 1989 schrijft verzoeker zich langs hiërarchische weg in voor het vergelijkend overgangsexamen naar het hogere niveau voor de bevordering tot de graad van ontvanger A.

Op 6 juli 1989 wordt verzoeker door de personeelsdienst van de directie Brugge uitgenodigd ontvangst te melden van de circulaire van 16 juni 1989.

Op 13 juli 1989 zendt de gewestelijke directeur te Brugge de examenaanvraag aan verzoeker terug daar de voorwaarden tot deelname aan het vergelijkend overgangsexamen niet zijn vervuld op 14 juli 1989.

Bij brief van 19 juli 1989 meldt verzoeker aan de gewestelijke directeur te Brugge dat de terugzending van zijn examenaanvraag voorbarig lijkt aangezien zij geen rekening houdt met zijn bezwaarschrift van 3 juli 1989 en vooruitloopt op de uitslag van het onderzoek van zijn bezwaren tegen de niet-toekenning van een bevordering tot ontvanger C. Verzoeker vraagt ter vrijwaring van zijn rechten zijn examenaanvraag te handhaven en deze te laten behandelen als een "twijfelgeval", dat tegen 24 juli 1989 aan het hoofdbestuur moet worden voorgelegd.

Op 20 juli 1989 zendt de gewestelijke directeur te Brugge de examenaanvraag van verzoeker door met het ongunstige advies : "De gestelde voorwaarden zijn niet vervuld".

1.6. Met een nota van 14 augustus 1989 verzoekt de gewestelijke directeur te Brugge de inspecteur-econoom te Brugge, naar aanleiding van de nakende

verhuizing der dienst gebouwen van Oude Zak 26 naar het financiecentrum Spanjaardstraat 7, onder meer verzoeker, huisbewaarder in het dienstgebouw Oude Zak 26, uit te nodigen ten spoedigste zijn eventuele kandidatuur in te dienen voor het nieuwe huisbewaarderschap in de Spanjaardstraat 7.

Met een schrijven van 16 augustus 1989 vraagt verzoeker om zijn overplaatsing als huisbewaarder in het nieuw te betrekken gebouw "mits (zijn) vraag om bevordering tot de graad van ontvanger C niet wordt of niet kan ingewilligd worden".

1.7. Met een nota van 24 augustus 1989 deelt het hoofdbestuur der directe belastingen aan de gewestelijke directeur te Brugge mee dat de aanvraag van verzoeker om deelneming aan het vergelijkend overgangsexamen naar de graad van ontvanger A niet ontvankelijk is. Er wordt op gewezen dat verzoeker op 14 juli 1989 nog steeds opsteller 1ste klasse was en dus nog niet tot rang 22 behoorde, zodat hij niet voldoet aan de voorwaarden tot deelneming. Op 28 augustus 1989 deelt de personeelsdienst van de directie Brugge deze nota aan verzoeker ter kennisneming mee.

1.8. In een "nota aan de heer directeur-generaal", die niet is ondertekend en niet is gedateerd, maar blijkbaar is bedoeld ter voorbereiding van de beslissing van de directeur-generaal met betrekking tot het bezwaarschrift van 3 juli 1989, wordt voorgesteld het bezwaarschrift als ongegrond af te wijzen. De motivering van dit voorstel luidt als volgt :

"De hr. COUCKE, G., is huisbewaarder in het dienstgebouw Oude Zak 26 te Brugge en kan overeenkomstig de ter zake geldende onderrichtingen (Pers. D.I. 231.1, blz. 3) niet benoemd worden tot de graad van adjunct-verificateur (rang 22) en ipso facto tot ontvanger C, zolang hij zijn huisbewaarderschap niet effectief heeft beëindigd.

De hr. COUCKE die geslaagd is voor het examen van adjunct-verificateur (P.V. 31.8.1972) en van ontvanger C (P.V. 15.2.1978) is goed op de hoogte van die maatregel aangezien hij reeds 10 jaar wacht op de bevordering tot ontvanger C.

Zoals vermeld in de nota aan de Heer Directeur-generaal dd. 31 mei 1989 werd dit aan de betrokkene nog medegedeeld ter gelegenheid van het onderzoek van de kandidaturen en het uitbrengen van de bevorderingsvoorstellen".

1.9. Op 29 augustus 1989 verwerpt de directeur-generaal der directe belastingen het bezwaarschrift van verzoeker als ongegrond. Hij motiveert zijn beslissing als volgt :

"(...)

Overwegende dat de hr. COUCKE huisbewaarder is in het dienstgebouw Oude Zak 26 te Brugge en overeenkomstig de onderrichting van 10 augustus 1976 tot vaststelling van het huishoudelijk reglement der huisbewaarders (Pers. D.I. 231.1, blz. 3) niet benoemd kan worden tot de graad van adjunct-verificateur (rang 22) en ipso facto tot ontvanger C zolang hij zijn huisbewaarderschap niet effectief heeft beëindigd;

Overwegende dat de hr. COUCKE geslaagd is voor het examen van adjunct-verificateur (P.V. 31.8.1972) en van ontvanger C (P.V. 15.2.1978) en, aangezien hij reeds 10 jaar wacht op een bevordering tot ontvanger C, zeer goed op de hoogte is van die maatregel;

Overwegende dat dit aan betrokkene werd medegedeeld ter gelegenheid van het onderzoek van de kandidaturen en het uitbrengen van de bevorderingsvoorstellen";

De directeur-generaal stelt voor de personeelsleden opgenomen in een bijgaand ontwerp van ministerieel besluit te benoemen.

1.10. Met een brief van 29 augustus 1989 wordt verzoeker meegedeeld dat ten gevolge van de nakende verhuizing de betrekking van huisbewaarder in de "Oude Zak 26" wordt afgeschaft. Er wordt een einde gesteld aan

zijn opdracht van huisbewaarder. Verzoeker wordt uitgenodigd de nodige schikkingen te treffen om de conciërge-woning spoedig te ontruimen.

1.11. Bij ministerieel besluit van 18 september 1989 worden een aantal personeelsleden met ingang van 1 juli 1989 bevorderd tot ontvanger C. Verzoeker wordt niet vermeld in dit besluit.

1.12. Met een brief van 11 oktober 1989 wenst verzoeker zijn "bezwaarschrift (van 3 juli 1989) aan te vullen en (zijn) standpunt nader toe te lichten". Hij verklaart tot slot van zijn brief "dat momenteel niets zich verzet tegen een onmiddellijke toekenning van een betrekking van ontvanger C (met terugwerkende kracht tot 1 juli 1989)".

1.13. Op 18 oktober 1989 zendt de gewestelijke directeur van de directie Brugge het schrijven van 11 oktober 1989 door aan de directeur-generaal. Hij merkt op dat "vermits tot op heden nog geen definitief standpunt werd ingenomen in verband met de aanwijzing van een huisbewaarder in het nieuw dienstgebouw te Brugge, Spanjaardstraat 7, waarvoor betrokkene zijn kandidatuur heeft ingediend (...) en aangezien het bovendien ook nog niet vaststaat of hij het dienstgebouw, Oude Zak 26 wel zal verlaten (hij zou er, volgens bekomen inlichtingen misschien als huisbewaarder kunnen blijven fungeren bij de diensten van het Ministerie van Landbouw die het gebouw zouden betrekken), (hij) voorlopig geen ander advies kan uitbrengen".

1.14. Op 20 november 1989 bericht de gewestelijke directeur te Brugge aan verzoeker dat de Minister zijn aanvraag voor de betrekking van huisbewaarder in het dienstgebouw te Brugge, Spanjaardstraat 7, niet in aanmerking heeft genomen.

1.15. Met een schrijven van 8 december 1989 wordt door het hoofdbestuur der directe belastingen, onder verwijzing naar het bezwaarschrift van 3 juli 1989, aan verzoeker meegedeeld "dat, na onderzoek van (zijn) reclamatie, er geoordeeld werd dat ze geen argumenten bevat die enige wijziging kunnen brengen aan de uitgebrachte voorstellen" en dat zijn bezwaarschrift derhalve als ongegrond werd afgewezen.

1.16. Met een brief van 10 januari 1990 deelt verzoeker aan de directeur-generaal der directe belastingen zijn adreswijziging mee met ingang van 2 januari 1990. Hij stelt dat "er thans geen enkele reden meer lijkt te zijn die (zijn) benoeming tot de graad van ontvanger C kan verhinderen". Hij vraagt de directeur-generaal hem "zo spoedig mogelijk te willen aanstellen als adjunct-ontvanger of adjunct-verificateur (rang 22) binnen het ambtsgebied van de gewestelijke directie Brugge voor de vereiste periode van drie maanden om daarna, mits gunstige beoordeling in deze functie, te kunnen bevorderd worden tot ontvanger C".

1.17. Op 12 januari 1990 zendt de gewestelijke directeur van de directie Brugge het verzoek van 10 januari 1990 door aan de directeur-generaal. Hij stelt dat "er thans geen beletsels meer zijn om de hr. COUCKE, G. tot adjunct-verificateur en vervolgens bij gunstige beoordeling tot ontvanger C te benoemen".

1.18. Op 2 februari 1990 verzendt verzoeker zijn verzoekschrift naar de Raad van State.

Met een brief van 5 februari 1990 zendt de gewestelijke directeur te Brugge aan de directeur-generaal een uittreksel uit het bevolkingsregister waaruit blijkt dat verzoeker sedert 24 januari 1990 ingeschreven is op het adres 8200 Brugge, Fort Zevenbergen 65.

1.19. Met een nota van 8 februari 1990 zendt de directeur-generaal der directe belastingen een ontwerp-besluit aan de Minister van Financiën. Hij stelt in zijn nota dat met dit besluit de inwilliging wordt beoogd van het verzoek van 10 januari 1990 waarbij verzoeker vraagt om tot de graad van adjunct-verificateur te worden benoemd. Verzoeker vervult volgens de directeur-generaal de voorwaarden om tot adjunct-verificateur te worden benoemd aangezien hij geslaagd is voor het op 31 augustus 1972 afgesloten bevorderingsexamen.

1.20. Bij dienstorder nr. 5/1990 van 12 februari 1990 worden een aantal betrekkingen van adjunct-verificateur vacant verklaard. In dit dienstorder wordt onder het opschrift "onderrichtingen" onder meer gesteld :

"De personeelsleden die benoemd zullen worden tot de graad van adjunct-verificateur, zullen de post van huisbewaarder niet kunnen behouden (...)".

1.21. Bij ministerieel besluit van 10 april 1990 wordt verzoeker met ingang van 1 februari 1990 benoemd tot de graad van adjunct-verificateur der directe belastingen bij de directie Brugge.

2. Over de bevoegdheid van de Raad van State.

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de Raad van State onbevoegd is om kennis te nemen van de vordering tot schadevergoeding, aangezien verzoeker zijn vraag tot schadevergoeding blijkbaar steunt op een foutief optreden van het bestuur, terwijl die vordering tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoort en de Raad van State derhalve onbevoegd is om er kennis van te nemen;

2.1.2. Overwegende dat verzoeker in zijn verzoekschrift onder meer verwijst naar het gegeven dat de

brief van 8 december 1989 waarbij hem wordt medegedeeld dat zijn bezwaarschrift werd afgewezen, "geen enkel motief vermeldt", en enkel verwijst naar het bezwaarschrift van 3 juli 1989 "zonder rekening te houden met de aanvullende toelichtingen zoals die vervat zijn in het schrijven van 11 oktober 1989"; dat hij stelt dat hij wenst "een einde te stellen aan de toestand die volgt uit het feit dat hij onrechtmatig werd over het hoofd gezien"; dat hij voorts betoogt dat het bestuur "statueert in flagrante tegenspraak met de door haarzelf uitgevaardigde onderrichtingen, die toch bindend zijn zowel voor het personeelslid als voor het bestuur" en dat het "probleem" "door de schuld van de vertegenwoordigers der administratie ontaard (is) in een krachtproef waarbij verzoeker het enige onschuldig slachtoffer is"; dat hieruit blijkt dat verzoeker zijn verzoek tot toekenning van een schadevergoeding steunt op een fout vanwege de overheid in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek; dat verzoeker aldus bij de Raad van State een geschil betreffende een burgerlijk recht - zijn recht op vergoeding van de schade veroorzaakt door een foutief handelen van het bestuur - en niet een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid als bedoeld in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig maakt; dat luidens artikel 144 van de Grondwet geschillen over burgerlijke rechten evenwel bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de Rechterlijke Macht behoren; dat de Raad van State bijgevolg onbevoegd is om kennis te nemen van de vordering tot vergoeding van de "geleden materiële schade aan verzoeker, begroot op het verschil in wedde gedurende drie maanden tussen opsteller 1ste klasse en adjunct-ontvanger, en vanaf 1 oktober 1989, gedurende gans het verloop van het geding, te begroten op het verschil in wedde tussen ontvanger C en opsteller

1ste klasse"; dat de exceptie van onbevoegdheid gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij met betrekking tot het verzoek van verzoeker hem met terugwerkende kracht te doen benoemen tot de graad van adjunct-verificateur op 1 juli 1989 en tot de graad van ontvanger C op 1 oktober 1989, aanvoert dat luidens de gevestigde rechtspraak de Raad van State niet bevoegd is om een bevordering te verlenen of om uitspraak te doen over een vraag tot benoeming;

2.2.2. Overwegende dat geen enkele bepaling de Raad van State de bevoegdheid verleent om benoemingen te verlenen of om de overheid hiertoe een injunctie te geven; dat de exceptie van onbevoegdheid gegrond is;

3. Over de ontvankelijkheid.

3.1. Overwegende, voor zover de vordering is gericht tegen de "beslissing van de Heer Directeur-generaal der directe belastingen d.d. 8 december 1989", dat de verwerende partij er op wijst dat overeenkomstig artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, de beroepen bedoeld bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten werden betekend; dat zij opmerkt dat voor zover het verzoekschrift gericht is tegen de kennisgeving van de directeur-generaal der directe belastingen van 8 december 1989, de brief van de directeur-generaal geen uitvoerbare beslissing is waarbij beoogd wordt wijziging aan te brengen aan een bestaande toestand, maar enkel de bevestiging bevat van de door de bevoegde overheid -in casu de directeur-generaal der directe belastingen- gevolgde statutaire

procedure inzake het onderzoek van het door verzoeker ingediende bezwaar; dat zij aanvoert dat geen enkele reglementaire of statutaire bepaling de bevoegde overheid de verplichting oplegt de bezwaarindiener kennis te geven van het advies dat na onderzoek van het bezwaar werd uitgebracht; dat zij besluit dat bedoelde brief derhalve geen administratieve rechtshandeling is waartegen een verhaal voor de Raad van State kan worden ingesteld, daar het ingeroepen middel niet is gericht tegen een uitvoerbare administratieve beslissing, zodat het bijgevolg niet ontvankelijk is;

3.2.1. Overwegende dat luidens de aanhef van het verzoekschrift verzoeker "een verzoekschrift (indient) tegen de beslissing van de Heer Directeur-generaal der directe belastingen, onder gewone briefomslag betekend bij schrijven van acht december 1989"; dat hij in het dispositief van het verzoekschrift vraagt "de bestreden beslissing van de Heer Directeur-generaal der directe belastingen d.d. 8.12.1989 (...) te doen herzien"; dat het verzoekschrift, dat aan geen geijkte formules is gebonden, moet worden geïnterpreteerd als inhoudende een vordering tot vernietiging van de bestreden akte;

3.2.2. Overwegende dat de brief van de directeur-generaal der directe belastingen van 8 december 1989 de kennisgeving inhoudt van de beslissing van die hoge ambtenaar tot verwerping van het door verzoeker ingediende bezwaar tegen de benoemingsvoorstellen voor het ambt van ontvanger C, hem betekend op 27 juni 1989; dat het beroep moet worden geacht gericht te zijn tegen de in voornoemde brief vervatte beslissing en niet tegen die brief als zodanig; dat zulks wordt bevestigd door de inhoud van het verzoekschrift; dat die beslissing evenwel een louter voorbereidende handeling vormt waardoor verzoekers rechtspositie als zodanig geen wijziging onderging; dat het annulatieberoep tegen zulk

een handeling niet ontvankelijk is; dat het beroep derhalve dient te worden verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig maart 1900 achtennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	G. BAETEMAN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	J. SMETS,	staatsraad,
	M. MILOJKOWIC,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. MILOJKOWIC.

G. BAETEMAN.