

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 84.179 van 20 december 1999
in de zaak A. 44.298/IX-214.**

In zake : Petrus NUYTS,
wonende te ZWIJNDRECHT,
J.B. Tassijnsstraat 29

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 Petrus NUYTS op 16 mei 1991 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van het hoofdbestuur der directe belastingen van het ministerie van Financiën om hem slechts een toelage van 141.002 Fr. uit te keren uit hoofde van buitengewone prestaties verstrekt voor uitvoering van de werkzaamheden in verband met het vestigen en invorderen van provinciale taksen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur-generaal W. VAN ASSCHE;

Gelet op de beschikking van 19 november 1991 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 4 november 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 december 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van auditeur-generaal G. DEKELVER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

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. De verrichtingen voor de vestiging en invordering van de provinciale belastingen worden gedaan door de administratie der directe belastingen, die alle uitgaven die voortspruiten uit de toepassing van de reglementen in verband met deze belastingen te haren laste neemt.

Ter vergoeding van de buitengewone prestaties in verband met het vestigen en invorderen van de provinciale belastingen, worden forfaitaire toelagen toegekend waarvan het bedrag bepaald is bij een ministerieel besluit van 12 april 1965.

De verdeling van de toelage onder de personeelsleden van het kantoor is evenwel niet door voornoemd ministerieel besluit geregeld.

1.2. Op 1 januari 1990 heeft een herstructurering van de ontvangkantoren plaats.

In haar memorie van antwoord schrijft de verwerende partij hierover het volgende :

"Deze hervorming bracht de fusie (en dus ook afschaffing) mede van een honderdtal ontvangkantoren met de andere kantoren, het aantal ontvangers werd met een derde verminderd en de bevoegdheid van de overblijvende ontvangkantoren werd fors uitgebreid.

Aldus werd het Ontvangkantoor 12, alwaar de heer NUYTS voorheen ontvanger was, bevoegd voor de belastingplichtigen onderworpen aan de vennootschapsbelasting van de controles vennootschappen Antwerpen 1 tot 8, uitgebreid tot de bevoegdheid over de belastingplichtigen onderworpen aan de vennootschapsbelasting van de controles Sint-Niklaas 1 tot 3".

1.3 Als gevolg van die herstructurering ontstaat er een onevenwicht in de toekenning van de toelagen wegens de inning van de provinciale belastingen tussen, enerzijds, de ontvangers der vennootschapskantoren, en anderzijds, de ontvangers-particulieren.

In haar memorie van antwoord schrijft de verwerende partij hierover het volgende :

"Aldus, volgens de gegeven cijfers voor het Ontvangkantoor vennootschappen Antwerpen 12, zou een agent die 12 maanden gepresteerd heeft in principe $23.944 \text{ fr.} \times 4,0118 (\text{index}) = 96.059 \text{ fr.}$ bruto moeten ontvangen, terwijl normaal de ontvanger $288.774 \text{ fr.} \times 4,0118 = 1.158.503 \text{ fr.}$ bruto toebedeeld krijgt.

Eén enkel persoon (de ontvanger), die op een indirecte manier aldus een weddesupplement zou ontvangen, zou een onhoudbare toestand scheppen ten overstaan van zijn directe medewerkers".

1.4. Op 19 september 1990 wordt op het hoofdbestuur der directe belastingen een vergadering gehouden met de adjunct-directeurs invorderingen van elke gewestelijke directie. Er wordt beslist dat alle gewestelijke directies een inventaris van de provinciale belastingen van hun gebied zullen maken en hun voorstellen in verband met een eventuele wijziging van de bestaande verdelingsnormen zullen kenbaar maken.

1.5. Op 7 februari 1991 doet het hoofdbestuur der directe belastingen de volgende "mondelinge mededeling nr.1/91" aan de gewestelijke directeurs :

"Mondelinge mededeling nr. 1/91 van 07.02.1991 aan de Gewestelijk directeurs

Onderwerp: Uitkering van de toelagen inzake provinciale taksen vanaf het begrotingsjaar 1990.

Gelet op de uiteenlopende voorstellen van de Gewestelijke directeurs, acht de Administratie het niet wenselijk de van kracht zijnde reglementering grondig te wijzigen.

Er bestaat dan ook geen aanleiding om, in de schoot van elke directie, de huidige verdelingsmodaliteiten die destijds in overleg met de Personeelsraad werden vastgelegd systematisch te wijzigen, tenzij de Gewestelijk directeur zou wensen toch wijzigingen of verbeteringen aan te brengen. In dit geval zal hij daartoe zelf, op lokaal vlak, de nodige maatregelen treffen en zal hij zijn voorstellen voorleggen aan het ter zake bevoegd Basisoverlegcomité.

In elk geval en redelijkerwijs moeten bepaalde beperkingen worden in aanmerking genomen i.v.m. de verdeling van de hier bedoelde vergoedingen. Daarom werd beslist dat bij de verdeling van de toelagen de volgende maximumbedragen niet mogen overschreden worden :

- ontvanger van ontvangkantoor vennootschappen of gemengd ontvangkantoor : 300.000 F
- ontvanger van ontvangkantoor particulieren (gewoon kantoor) : 200.000 F
- ontvanger van ontvangkantoor particulieren (bureau waarnaast een sterretje stond in de documenten die aan de Gewestelijk directeurs werden toegezonden bij de herstructurering van de sector invordering) : 100.000 F
- voor elke andere ambtenaar of beambte : 100.000 F

De Gewestelijk directeur moet dit laatste punt voorleggen aan het ter zake bevoegd Basisoverlegcomité indien de gestelde maxima in zijn directie toepassing vinden.

Deze regeling moet ingaan vanaf het begrotingsjaar 1990 (toelagen te verdelen in 1991).

Voorziene betalingen die de gestelde norm overschrijden moeten worden opgeschort tot nader bericht".

1.6. Op 20 maart 1991 richt verzoeker een brief aan de directeur-generaal der directe belastingen in de volgende bewoordingen :

"Ik ontving een assignatie ten belope van 141.002 frank voor de werkzaamheden tijdens het jaar 1990 gepresteerd.

Bij navraag blijkt dat het bruto bedrag beperkt werd tot 300.000 frank.

Hiermee wens ik bezwaar in te dienen tegen deze werkwijze om volgende redenen :

- de onderrichtingen inzake de berekening van de vergoedingen werden niet gewijzigd. Er is nergens sprake van een beperking van het bruto bedrag;
- de werkzaamheden werden zoals voorgeschreven gedaan buiten de diensturen. Hoe zou het zelfs mogelijk zijn met een onderbezetting op het kantoor de prestaties te leveren tijdens de diensturen;
- bij de inning heb ik de volledige verantwoordelijkheid moeten dragen en niet een gedeeltelijke.

Ik verzoek U dan ook beleefd het geblokkeerde gedeelte onverwijld te willen uitkeren.

Mocht ik binnen de maand geen voldoening hebben gekregen dan zal ik mij verplicht voelen mij te wenden tot de gerechtelijke instanties om reden van het achterhouden van sommen die mij rechtmatig toekomen".

1.7. Op die brief van 20 maart 1991 ontvangt verzoeker het volgende antwoord van 26 april 1991 :

"In antwoord op uw brief onder referte, heb ik de eer U mede te delen dat de Administratie het niet wenselijk acht de van kracht zijnde reglementering betreffende de uitkering van de toelagen inzake provinciale taksen grondig te wijzigen.

Er werd echter wel beslist bepaalde maximumbedragen vast te leggen, waaronder het bedrag van de vergoeding toe te kennen aan de ontvangers van de

ontvangkantoren vennootschappen. Hier werd een maximumbedrag van 300.000 F weerhouden. De Gewestelijke directeur moet dit punt voorleggen aan het ter zake bevoegd Basisoverlegcomité indien de gestelde maxima in zijn directie toepassing vinden.

Tussen de Gewestelijke directie Antwerpen 1 en het betreffende Basisoverlegcomité werd tot op heden nog geen definitieve beslissing genomen. Als voorzorgsmaatregel werden evenwel, dit in afwachting van een definitieve beslissing, de voorziene betalingen beperkt tot de voorziene maxima, in uw geval dus 300.000 F, dit tot nader bericht".

1.8. Op 11 juli 1991 laat de gewestelijke directeur van Antwerpen 1 aan de directeur-generaal der directe belastingen het volgende weten :

"Gevolg gevend aan Uw telefonisch verzoek heb ik de eer U mede te delen dat aan de Heer NUYTS Petrus, ontvanger te Antwerpen 12, als vergoeding voor de prestaties gedurende het jaar 1990 verricht in het kader van de heffing en invordering van provinciale taksen, aanvankelijk een bruto-toelage werd toegekend van 1.158.525 fr. Ingevolge de mondelinge mededeling nr. 1/91 van 07 februari 1991 werd slechts een bruto bedrag betaalbaar gesteld van 300.004 fr. Na inhouding van 159.002 fr. bedrijfsvoorheffing werd hem op 11 maart 1991 netto een som van 141.002 fr. uitbetaald.

Met betrekking tot de gelden die aanvankelijk aan de Heer NUYTS werden toegekend, maar aan hem niet werden vereffend aangezien zij het gestelde maximum overschreden, werd beslist deze te verdelen onder de personeelsleden die gedurende het jaar 1990 tewerkgesteld waren op de ontvangkantoren van mijn ambtsgebied.

De toekenning zal pro rata temporis geschieden en dit ongeacht de graad, de uitgeoefende functie of het kantoor van tewerkstelling. De passende maatregelen zullen genomen worden opdat deze aanvullende toekenning geen overschrijding van de gestelde maxima zou veroorzaken.

Tot slot deel ik U mede dat in de loop van september 1991 tot de bijeenroeping van het Basisoverlegcomité zal worden overgegaan, met als enig agendapunt de beperking van de toelagen inzake provinciale taksen tot het gestelde plafond van 300.000 fr., 200.000 fr., of 100.000 fr. per ambtenaar, zoals gestipuleerd in de mondelinge mededeling nr 1/91 (fax van 07 februari 1991)".

2. Over het voorwerp van het beroep.

Overwegende dat verzoeker in zijn verzoekschrift verklaart bezwaar in te dienen tegen de "handelwijze" waarbij "de bruto-bedragen werden beperkt, voor een kantoor bevoegd inzake vennootschappen, tot 300.000 fr."; dat aldus het verzoekschrift geïnterpreteerd moet worden als een annulatieberoep gericht tegen de beslissing ("mondelinge mededeling nr 1/91") van 7 februari 1991 met betrekking tot de beperking van de toelagen voor buitengewone prestaties voor werkzaamheden inzake het vestigen en het invorderen van provinciale belastingen, waarvan verzoeker kennis kreeg door de brief van 26 april 1991 van het hoofdbestuur;

3. Over de bevoegdheid van de Raad van State.

3.1. Overwegende dat de verwerende partij de onbevoegdheid van de Raad van State opwerpt; dat zij dienaangaande stelt dat "het verzoekschrift (...) een vordering tot betaling in(houdt) van een toelage waarop dhr. NUYTS meent recht te hebben" en dat "vermits hij zich derhalve beroept op een burgerlijk recht (...) de gewone rechtbanken overeenkomstig artikel 92 van de Grondwet uitsluitend bevoegd (zijn)";

3.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord stelt dat zijn verzoekschrift is gericht tegen een beslissing "die in feite niet is genomen door de Gewestelijke directeur te Antwerpen 1, maar (is) ingegeven door het Hoofdbestuur", die "nooit werd gepubliceerd en dan ook niet kan (worden) uitgevoerd", die "slechts op 9 september 1991 werd voorgelegd aan het Basisoverlegcomité, dus met terugwerkende kracht" en "ter zake (...) minstens een procedure fout werd gemaakt";

3.3. Overwegende dat het beroep van verzoeker niet strekt tot betaling van of tot een erkenning van een subjectief recht op toelagen, maar tot de nietigverklaring van de beslissing met verordenend karakter over de verdeling van de toelagen, meer bepaald de beslissing waarbij het bedrag van de vergoeding toe te kennen aan de ontvangers van de ontvangkantoren vennootschappen tot een maximumbedrag van 300.000 fr. wordt beperkt; dat zulk een beslissing een uitvoerbare administratieve rechtshandeling is die vatbaar is voor vernietiging; dat als de annulatie ervan een invloed kan hebben op de omvang van een subjectief recht, zulks evenwel niet volstaat om tot de onbevoegdheid van de Raad van State te kunnen besluiten; dat de exceptie grond mist;

4. Over de gegrondheid van het beroep.

4.1.1. Overwegende dat verzoeker in wat als een eerste middel wordt beschouwd aanvoert wat volgt :

"de onderrichtingen inzake de berekening van de vergoedingen werden niet gewijzigd. Er is geen sprake van een beperking van het bruto-bedrag behalve voor de toelage opgenomen onder 10° van het M.B. van 12.4.1965, toekenningen aan het personeel van de directiediensten en comptaliteitsinspecteurs";

4.1.2. Overwegende dat artikel 1 van het besluit van de minister van Financiën van 12 april 1965, dat werd genomen op grond van artikel 7 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het personeel der ministeries, bepaalt wat volgt :

"Artikel 1. — Op voet van onderstaande bedragen, worden aan de ambtenaren van het Ministerie van Financiën forfaitaire toelagen toegekend uit hoofde van de buitengewone prestaties verstrekt voor uitvoering van de werkzaamheden in verband met het vestigen en invorderen der provinciale taksen :
(...)"

9° inning der provinciale belastingen (met inbegrip desgevallend, van de gemeentepcentimes op deze belastingen)

250.000 fr. en minder :	2 t.h.
250.001 fr. tot 800.000 fr. :	1,5 t.h.
800.001 fr. tot 1.300.000 fr. inbegrepen :	1 t.h.
1.300.001 fr. en meer :	0.5 t.h.";

dat het ministerieel besluit van 12 april 1965 het tarief bepaalt op basis van de ontvangsten per kantoor, maar geen regeling bevat over de verdeling van de toelagen onder de personeelsleden van het kantoor; dat hierin is voorzien door administratieve onderrichtingen vervat in "commentaar D.I. 322.52"; dat die onderrichtingen wat de verdeling van de toelagen met betrekking tot de "inning der provinciale belastingen" als volgt luiden :

"C. Verdeling der toelagen.

1. Toelage opgenomen onder 9° van het M.B. van 12.4.1965.

Deze toelage wordt toegekend voor de inning van de provinciale belastingen.

Zij bezoldigt tegelijk de algemene verantwoordelijkheid van de invordering, het gevaar van geldverlies en de uitvoering van geringe materiële werkzaamheden betreffende de inning : aanzuiveringen, enz...

De verdeling zal naar volgende gronslagen geschieden :

- a) aan de ontvanger 50 t.h. van de toelage;
 - b) aan de kassier: 10 t.h. van de toelage, met dien verstande dat deze toekenning respectievelijk niet meer dan 1.200, 1.500 of 1.800 F mag overschrijden, maximum dat overeenkomt met de helft van de overeenstemmende vergoeding die de belanghebbende geniet voor het verlies van gelden;
 - c) het saldo van de toelage, aan de gemeenschappelijke massa waarvan sprake in onderstaand 2°;
- (...)"

dat aan het einde van paragraaf C van die onderrichtingen het volgende bepaald is :

"(...)

De nieuwe reglementering zal van toepassing blijven voor de komende jaren, tenzij de bevoegde gewestelijke directeur het noodzakelijk zou achten er zekere behoorlijk gerechtvaardigde verbeteringen aan

toe te brengen of eventueel vastgestelde onregelmatigheden recht te zetten.

In dit geval, behoort het het advies in te winnen van de Personeelsraad en het, tot staving van de voorstellen, aan het Hoofdbestuur over te maken";

4.1.3. Overwegende dat verzoeker de rechtsgeldigheid van de genoemde onderrichtingen niet betwist, maar er zich integendeel op beroept door aan te voeren dat hij als ontvanger recht heeft op 50 % van de verleende toelage zoals bepaald in die onderrichtingen zonder een maximumbedrag te bepalen; dat volgens die onderrichtingen de nieuwe reglementering van toepassing is totdat de bevoegde gewestelijke directeur het noodzakelijk acht er "zekere behoorlijk gerechtvaardigde verbeteringen aan toe te brengen" en dat hij in dat geval het advies van de personeelsraad dient in te winnen en dat advies aan het hoofdbestuur moet doorsturen tot staving van zijn voorstellen; dat te dezen door de gewestelijke directeur te Antwerpen II op 12 oktober 1990 voorstellen worden gedaan en dat in zijn "mondelinge mededeling" van 7 februari 1991 het hoofdbestuur een beslissing neemt die geldt voor de personeelsleden van de directe belastingen van heel het Rijk en dat met die beslissing onder meer de toelage aan de ontvanger van een ontvangkantoor vennootschappen of gemengd kantoor beperkt wordt tot maximum 300.000 Fr; dat zulks bijgevolg strijdt met de bewering van verzoeker dat de onderrichtingen inzake berekening van de vergoedingen niet werden gewijzigd; dat de vraag of de wijziging op regelmatige wijze heeft plaats gehad echter niet aan de orde wordt gesteld; dat, zelfs al mocht men van oordeel zijn dat zulks op impliciete wijze zou zijn gebeurd, toch moet worden vastgesteld dat verzoeker niet aangeeft waarom de genoemde onderrichtingen niet mochten worden gewijzigd en evenmin door welke onregelmatigheid in voorkomend geval de doorgevoerde wijziging aangetast zou zijn zodat

men in het ongewisse blijft over de vraag welke rechtsregel alsdan geschonden zou zijn; dat dit middel van verzoeker aldus niet ontvankelijk is;

4.2.1. Overwegende dat verzoeker in wat als zijn tweede middel wordt beschouwd betoogt dat de "beperking werd toegepast zonder enige voorafgaandelijke kennisgeving of mededeling";

4.2.2. Overwegende dat de meergenoemde onderrichtingen geen kennisgeving of mededeling aan de belanghebbenden voorschrijven voor het geval een wijziging ervan wordt overwogen; dat de afwezigheid van of een gebrek in de kennisgeving of mededeling van een administratieve rechtshandeling in de regel de geldigheid van die rechtshandeling zelf niet aantast; dat zulks terzake het geval is; dat ook dit middel bijgevolg niet gegrond is;

4.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord en in zijn laatste memorie nog aanvoert dat de wijziging van de onderrichtingen plaatsvond na 31 december 1990 terwijl de vergoedingen waarvan sprake betrekking hebben op de prestaties verstrekt tijdens het jaar 1990 en zij aldus in principe verworven zijn op 31 december 1990; dat hij het hiermee klaarblijkelijk over een andere boeg wil gooien en de erkenning van een subjectief recht nastreeft waarvoor de Raad van State niet bevoegd is,

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 twintig december 1900 negenennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	voorzitter,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	L. HELLIN,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. BORRET.