

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 176.001 van 22 oktober 2007
in de zaak A. 62.518/IX-798.**

In zake : Anne-Marie VERDOODT,
die woonplaats kiest bij
advocaat T. STEVENS,
kantoor houdende te AALST,
Karel Van de Woestijnestraat 4.

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 Anne-Marie VERDOODT op
27 februari 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van:

- de beslissing van de Directeur-generaal van de BTW, Registratie en Domeinen van 23 december 1994;
- de ter uitvoering van de voornoemde beslissing op dezelfde datum door auditeur-generaal VAN BEVER genomen beslissingen met kenmerk E.P.223.1/HN en E.P.223.1/CH;
- de beslissing van 28 december 1994, genomen door gewestelijk directeur ad interim VAN MAELE, waarbij ter uitvoering van de eerste bestreden beslissing aan de verzoekster ter kennis wordt gebracht dat zij per 30 december 1994 van haar ambt van ontvanger A ad interim is ontheven en dat zij haar functie van verificateur dient te hernemen op het tweede registratiekantoor Woluwe;

Gelet op het arrest nr. 54.428 van 10 juli 1995 waarbij de
vordering tot schorsing en tot het opleggen van een dwangsom wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 8 december 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 laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 17 juli 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 oktober 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. STEVENS, die verschijnt voor de verzoekster, en van inspecteur J. DE VLEESCHOUWER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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. Tot 31 december 1994 zijn er in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad 33 registratiekantoren. In drie ervan wordt het ambt van ontvanger A uitgeoefend door een ambtenaar die in het ambt benoemd is, in de overige 30 kantoren wordt de functie uitgeoefend door een ambtenaar die ad interim de functie uitoefent. De verzoekster behoort tot die tweede categorie: zij heeft de graad van verificateur, doch is sinds 23 april 1990 belast met de uitoefening van de hogere functie van ontvanger A der registratie in het vierde kantoor te Brussel.

Bij besluit van de Secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën van 15 december 1994 houdende reorganisatie van bepaalde ontvangkantoren der registratie van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, worden 12 van de 33 registratiekantoren afgeschaft, de bevoegdheden van die 12 kantoren overgedragen naar de 21 andere kantoren, de benamingen van deze 21 overblijvende kantoren gewijzigd en het grondgebied van het arrondissement Brussel-Hoofdstad onder deze 21 kantoren verdeeld. Deze nieuwe organisatie treedt in werking op 1 januari 1995.

1.2. Onder meer met het oog op deze reorganisatie was reeds op 12 juli 1994 een dienstorder uitgevaardigd waarbij aangekondigd werd dat gesolliciteerd kon worden voor interimbetrekkingen die in de loop van het jaar 1995 zouden openvallen. De personeelsleden die een interim aanvroegen moesten een orde van voorkeur tussen al de gesolliciteerde betrekkingen opgeven. Voor wat betreft de betrekkingen van ontvanger A van de registratiekantoren in Brussel-Hoofdstad, werd uitdrukkelijk gevraagd om kantoren aan te duiden die nog zouden blijven bestaan ingevolge de reorganisatie voorzien voor 1 januari 1995; als bijlage werd de lijst opgegeven van de 21 kantoren waarvan het behoud voorzien was.

De verzoekster had zich op 10 augustus 1994 kandidaat gesteld voor de uitoefening van de hogere functie van onder meer ontvanger A der registratie. Zij had daarvoor alle 21 over te blijven kantoren in Brussel-Hoofdstad, in volgorde van voorkeur, opgegeven.

1.3. Bij besluit van 23 december 1994 stelt de directeur-generaal van de B.T.W., Registratie en Domeinen met ingang van 31 december 1994 *s avonds een einde aan de hogere functies van ontvanger A, uitgeoefend door 30 met name genoemde ambtenaren in 30 kantoren die het voorwerp uitmaken van de hoger genoemde reorganisatie. De verzoekster is één van die personen. Dit is de eerste bestreden handeling. Het genoemde besluit wordt op 20 maart 1995 door de Minister van Financiën bekrachtigd.

1.4. Eveneens op 23 december 1994 stelt de directeur-generaal bij afzonderlijke besluiten 18 van die 30 ambtenaren aan om vanaf 1 januari 1995 de hogere functie van ontvanger A bij een van de nieuwe kantoren van Brussel-Hoofdstad uit te oefenen. De verzoekster behoort niet tot de groep ambtenaren waaraan aldus een nieuwe interimopdracht wordt gegeven.

Op dezelfde datum stuurt de auditeur-generaal van de Centrale administratie van de BTW, Registratie en Domeinen, namens de directeur-generaal, twee dienstnota's aan de gewestelijke directeur der registratie te Brussel, de ene met betrekking tot de Nederlandstalige interimarissen van de betrekking van ontvanger A, de andere met betrekking tot de Franstalige interimarissen. De Nederlandstalige dienstbrief, die mede op de verzoekster betrekking heeft, luidt als volgt :

“Ingevolge de reorganisatie van bepaalde ontvangkantoren der registratie van Brussel-Hoofdstad op 1 januari 1995, heb ik de eer U hierbij een aantal voor eensluidend verklaarde afschriften toe te sturen van de beslissing waarbij

op 31 december 1994 ('s avonds) een einde wordt gesteld aan alle interims van de betrekkingen van ontvanger A van de registratiekantoren van Brussel-Hoofdstad belast met de burgerlijke akten en successies.

De betrokken ambtenaren zullen als rekenplichtige gedesinstalleerd worden op 31 december 1994 ('s avonds).

U gelieve een afschrift van deze beslissing te overhandigen aan de hiernavermelde personeelsleden :

-

- VERDOODT Anne-Marie V.A., verificateur

-

Wat de toekenning op datum van 1 januari 1995 van de interims voor de 'nieuwe' vacante kantoren betreft, zullen de individuele beslissingen het voorwerp uitmaken van afzonderlijke dienstbrieven.

U gelieve de hiernavermelde ambtenaren, waarvan het interim een einde neemt op 31 december 1994 en aan wie na de herstructuratie op 1 januari 1995 geen interim meer wordt toegekend, uit te nodigen hun functies te hernemen op hun kantoor van aanhechting, vermeld naast hun naam:

-

- VERDOODT Anne-Marie: 2^{de} registratiekantoor Woluwe

-”

In totaal blijken 12 ambtenaren (zeven Nederlandstalige en vijf Franstalige), waaronder de verzoekster, geen interimopdracht meer te krijgen.

De twee genoemde dienstbrieven zijn de in de tweede plaats bestreden handelingen.

1.5. Op 28 december 1994 zendt de gewestelijke directeur van de registratie aan de verzoekster een brief met de volgende inhoud:

“Ik heb de eer U ter kennis te brengen dat op vrijdag, 30 december 1994, u van uw ambt zal worden ontheven.

U wordt verzocht bij die aangelegenheid de van toepassing zijnde onderrichtingen na te leven (...).

(...)

Het zal U gelieven uw functies te hernemen op uw nieuw kantoor van aanhechting : 2^{de} registratiekantoor WOLUWE”.

Dit is de derde bestreden handeling.

1.6. Op 5 januari 1995 vraagt de verzoekster aan de directeur-generaal om toch nog, gebeurlijk met retroactieve kracht, per 1 januari 1995 in één van de door haar op 10 augustus 1994 gesolliciteerde betrekkingen te worden aangesteld.

Zij wijst erop dat drie interimarissen werden aangesteld die na haar slaagden in het examen van verificateur, en dat ook de kandidaturen in aanmerking werden genomen van drie kandidaten die weliswaar laureaat waren van een vroeger examen, doch een standplaats hadden buiten Brussel.

Hierop lijkt geen antwoord te zijn gekomen.

1.7. Op 13 februari 1995 richt de gewestelijke directeur een schrijven aan de verzoekster, met de volgende inhoud:

“Ik verzoek u uw definitieve medewerking te verlenen op het kantoor Brussel DOMEINEN II vanaf 20 februari 1995.”

Over de ontvankelijkheid van het beroep

In zoverre het beroep gericht is tegen het besluit van de directeur-generaal van 23 december 1994

2.1. De verwerende partij werpt met betrekking tot het eerste bestreden besluit een exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekster. Zij zet uiteen dat de beëindiging van de hogere functie van de verzoekster het gevolg is van de afschaffing van haar kantoor. Zij wijst op het precaire karakter van een hogere functie, die onvermijdelijk een einde neemt wanneer de betrekking wordt afgeschaft. In de mate dat de bestreden beslissing betrekking heeft op de verzoekster gaat het slechts om de vaststelling van een feitelijke toestand, namelijk het einde van haar hogere functie tengevolge van het wegvallen van de betrekking die zij bij wege van hogere functie bekleedde. De verwerende partij besluit dat de verzoekster geen belang heeft bij de vernietiging van de eerste bestreden beslissing daar zij niet aantoonbaar waarin deze akte haar kan schaden, noch welk voordeel de vernietiging ervan voor haar kan meebrengen.

2.2. De verzoekster repliceert dat ze niet kan aanvaarden dat de beslissing van de directeur-generaal van de B.T.W., Registratie en Domeinen van 23 december 1994 wordt afgedaan, enerzijds, als een loutere consequentie van het precaire karakter van haar interim-functie, en anderzijds, als de tenuitvoerlegging van de reorganisatie-beslissing van de secretaris-generaal van 15 december 1994 waarbij een einde wordt gesteld aan alle ad interim functies van ontvanger A der

registratiekantoren van Brussel-Hoofdstad en welke beslissing dus zonder onderscheid des persoons zou zijn genomen. Zij stelt dat er wel degelijk een onderscheid werd gemaakt aangezien tegelijkertijd, bij een andere beslissing, namelijk de brief van auditeur-generaal VAN BEVER van 23 december 1994, 12 ontvangers ad interim ervan in kennis werden gesteld dat zij niet meer konden worden gereconducteerd, terwijl aldus impliciet 18 andere ontvangers ad interim werden aangesteld en de verwerende partij voor dit verschil in behandeling geen enkele verantwoordingsgrond vermag te putten uit de loutere overweging van de beoogde reorganisatie. Bovendien schaadt deze beslissing verzoeksters belangen nu zij hierdoor maandelijks een substantieel lagere wedde ontvangt. Tevens kan zij niet langer de mogelijkheid genieten om voor openbare besturen schattingen te verrichten van de waarde van onroerende goederen.

2.3. Het bestreden besluit van de directeur-generaal van 23 december 1994 beperkt zich tot het beëindigen van de uitoefening van hogere functies door alle 30 interimarissen waarvan het kantoor in de reorganisatie van de ontvangkantoren der registratie te Brussel wordt betrokken. De beëindiging van de uitoefening van die hogere functies is het rechtstreeks gevolg van de reorganisatie van de betrokken kantoren, waartoe beslist is bij het besluit van de secretaris-generaal van 15 december 1994. Dit is met name zo voor de beëindiging van de hogere functie van de verzoekster, nu haar vroegere kantoor en dus ook de betrekking van ontvanger A die zij bij wege van hogere functie bezette, is afgeschaft. Artikel 2, § 1, van het besluit van de secretaris-generaal van 15 december 1994, dat door de verzoekster niet wordt aangevochten, bepaalt immers: “Het vierde kantoor der registratie van Brussel wordt afgeschaft. Zijn bevoegdheden worden overgedragen naar het derde kantoor der registratie van Brussel.” Mocht het eerste bestreden besluit vernietigd worden, dan zou de verwerende partij niets anders kunnen doen dan dezelfde beslissing te hernemen. De verzoekster heeft dan ook geen belang bij de vernietiging van het eerste bestreden besluit.

Weliswaar werpt de verzoekster hiertegen op dat het eerste bestreden besluit impliciet ook de beslissing inhoudt om 18 van de 30 interimarissen meteen een nieuwe interimopdracht te geven. Deze stelling strookt niet met de gegevens van het dossier. Er blijken immers 18 individuele besluiten te bestaan, alle genomen op 23 december 1994 door de directeur-generaal, waarbij de 18 betrokken ambtenaren met een nieuwe interimopdracht in een van de nieuwe ontvangkantoren der registratie worden belast. Van een impliciete beslissing tot toekenning van

bepaalde interimopdrachten, vervat in het eerste bestreden besluit, kan er dan ook geen sprake zijn.

De exceptie van onontvankelijkheid is gegrond.

In zoverre het beroep gericht is tegen de beslissingen vervat in de dienstbrieven van de auditeur-generaal, namens de directeur-generaal, van 23 december 1994

3.1. Met betrekking tot de tweede reeks bestreden beslissingen werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit het feit dat het niet gaat om handelingen die voor vernietiging vatbaar zijn.

In zoverre de tweede bestreden akte de gewestelijke directeur in kennis stelt van de beslissing van de directeur-generaal, gaat het volgens de verwerende partij om niets anders dan de mededeling van een door deze laatste genomen beslissing. Een dergelijke mededeling kan niet het voorwerp zijn van een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring.

In zoverre de bestreden beslissing het kantoor van aanhechting van de verzoekster vaststelt, met behoud van dezelfde standplaats en zonder verandering aan te brengen in de titels die zij ontleent aan haar graad, gaat het volgens de verwerende partij om een maatregel van inwendige orde, genomen in het kader van de organisatie van de diensten. Daaruit kan voor de verzoekster geen nadeel ontstaan en daartegen kan geen ontvankelijk beroep worden ingesteld.

In zoverre in de bestreden akte wordt vermeld dat de individuele beslissingen tot toekenning van de interims voor de nieuwe kantoren het voorwerp zullen uitmaken van afzonderlijke dienstbrieven, gaat het volgens de verwerende partij om een eenvoudige inlichting, die uitvoerbare kracht mist.

3.2. De verzoekster repliceert dat de bestreden akte wel degelijk een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling is, aangezien zij meer inhoudt dan de loutere tenuitvoerlegging van de eerste bestreden beslissing. De tweede bestreden beslissing houdt immers impliciet de herbenoeming in van 18 ad interim ontvangers A en de niet-herbenoeming van 12 anderen, waaronder zijzelf, en die beslissingen kunnen niet verantwoord worden door de loutere verwijzing naar het principe van de reorganisatie van de dienst. Indien de tweede bestreden akte slechts een loutere mededeling zou zijn, dan had zij enkel moeten inhouden dat alle

ad interim ontvangers A per 31 december 1994 uit hun interimfuncties werden ontzet, zonder dat een aantal daarvan werden herbenoemd.

3.3. De dienstbrieven van de auditeur-generaal, voor de directeur-generaal, van 23 december 1994, houden drie soorten beslissingen of mededelingen in.

3.3.1. In de eerste plaats wordt aan de gewestelijke directeur van de registratie gevraagd om aan de 30 interimarissen kennis te geven van de beslissing van de directeur-generaal van dezelfde dag waarbij een einde is gesteld aan hun hogere functies van ontvanger A in een registratiekantoor van Brussel-Hoofdstad. Een dergelijke mededeling is geen voor vernietiging vatbare handeling.

3.3.2. Voorts wordt aan de gewestelijke directeur medegedeeld dat de individuele beslissingen waarbij met ingang van 1 januari 1995 interims worden toegekend voor de nieuwe kantoren, het voorwerp zullen uitmaken van afzonderlijke dienstbrieven. Ook een dergelijke mededeling is geen voor vernietiging vatbare handeling. Zoals hiervóór is opgemerkt, vormen de bedoelde beslissingen het voorwerp van 18 individuele besluiten, alle genomen op 23 december 1994. Die besluiten, die wel voor een beroep tot vernietiging in aanmerking komen, zijn door de verzoekster echter niet bestreden.

3.3.3. Ten slotte wordt in de bestreden dienstbrieven opdracht gegeven om 12 ambtenaren, waaronder de verzoekster, “aan wie na de herstructuratie op 1 januari 1995 geen interim meer wordt toegekend, uit te nodigen hun functies te hernemen op hun kantoor van aanhechting, vermeld naast hun naam”. Voor de verzoekster wordt bepaald dat zij haar werkzaamheden moet verrichten in het 2^{de} registratiekantoor Woluwe.

Anders dan de verzoekster aanvoert, houdt de aanhechting van de 12 betrokken ambtenaren aan een bepaald kantoor geen impliciete weigering in om hen opnieuw ad interim met een hogere functie te belasten, en houdt die aanhechting evenmin een impliciete beslissing in tot heraanstelling van 18 collega's in de hogere functie van ontvanger A. Zoals hiervóór is opgemerkt, maakt de toekenning van een nieuwe interimopdracht aan 18 ambtenaren immers het voorwerp uit van 18 besluiten van de directeur-generaal van 23 december 1994. Het is uit die besluiten dat ook voortvloeit dat de verzoekster, samen met 11 andere collega's, geen nieuwe interimopdracht heeft verkregen.

Rest dus enkel de beslissing dat de verzoekster wordt toegewezen aan het 2^{de} registratiekantoor Woluwe. Uit de wijze waarop de verzoekster haar belang omschrijft, blijkt dat dit erin bestaat zelf aangesteld te worden, bij wege van hogere functie, in één van de 18 betrekkingen van ontvanger A waarvoor er geen titularis was. Een eventuele vernietiging van verzoeksters aanwijzing voor de betrekking van verificateur in het 2^{de} registratiekantoor Woluwe kan haar daarvoor van geen nut zijn. Een dergelijke vernietiging zou immers de 18 aanstellingen, gerealiseerd door de genoemde besluiten van de directeur-generaal van 23 december 1994 en door de verzoekster niet bestreden, onverkort laten bestaan. Daargelaten de vraag of de beslissing tot toewijzing van de verzoekster aan het 2^{de} registratiekantoor Woluwe een voor vernietiging vatbare handeling is, moet in elk geval geconcludeerd worden dat de verzoekster geen belang heeft bij de vernietiging van die beslissing.

3.3.4. De exceptie van onontvankelijkheid is gegrond.

In zoverre het beroep gericht is tegen de beslissingen vervat in het schrijven van de gewestelijke directeur van 28 december 1994

4.1. De verwerende partij werpt ook ten aanzien van de derde bestreden handeling een exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit het feit dat het niet gaat om een handeling die voor vernietiging vatbaar is. De verwerende partij voert aan dat ook deze beslissing niet meer is dan de mededeling van een door anderen reeds genomen beslissing. Een dergelijke mededeling kan niet het voorwerp zijn van een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring.

4.2. De verzoekster repliceert dat de derde bestreden beslissing impliciet de herbenoeming inhoudt van 18 interims en de niet-herbenoeming van 12 anderen, waaronder de verzoekster. Volgens de verzoekster is de derde beslissing verbonden met de tweede akte daar zij het gevolg is van de niet-reconductie van de verzoekster en zij, als gevolg daarvan, de verzoekster in haar oude functie van verificateur herstelt in een bepaalde aanhechtingsplaats. Bijgevolg is de derde bestreden beslissing eveneens een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling.

4.3. Met de derde bestreden handeling wordt aan de verzoekster ter kennis gebracht dat zij vanaf 30 (sic) december 1994 uit haar ambt als ontvanger A ontheven wordt, en wordt haar gevraagd om in dat verband de nodige maatregelen te nemen. Voorts wordt de verzoekster gevraagd haar functies te hernemen op haar

nieuw kantoor van aanhechting, zijnde het 2^{de} registratiekantoor Woluwe. Aldus blijkt dat deze handeling in wezen niet meer inhoudt dan de loutere kennisgeving aan de verzoekster van beslissingen die reeds door andere overheden zijn genomen. Een dergelijke kennisgeving is geen voor vernietiging vatbare handeling.

De exceptie van onontvankelijkheid is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 22 oktober 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.