

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 195.366 van 17 juli 2009
in de zaak A. 74.882/IX-2191.**

In zake : Edwin VANDERMEULEN,
wonende te LENDELEDE,
Roterijstraat 10

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 Edwin VANDERMEULEN op 4 juli 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 30 april 1997 genomen “namens de Minister” en “voor de Directeur-generaal” door de auditeur-generaal van de Administratie van de BTW, registratie en domeinen van het ministerie van Financiën, waarbij de verzoeker tot nader order niet meer belast wordt met controles en opdrachten buiten het kantoor, en waarbij hem wordt opgelegd, met het oog op een objectieve evaluatie van zijn rendement, een memoriaal bij te houden waarin hij nauwkeurig de uitvoering van iedere taak moet inschrijven, zowel wat de inhoud als wat de eraan bestede tijd betreft, en dat dagelijks moet worden gecontroleerd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 14 februari 2000 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 25 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoeker, 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 :

Feiten

1.1. De verzoeker was werkzaam als adjunct-controleur bij de Administratie van de BTW, registratie en domeinen. Sedert 1 februari 1992 is hij gehecht aan de derde BTW-Controle te Kortrijk, waar hij tot aan de bestreden beslissing belast is met het uitvoeren van controles bij de BTW-plichtigen.

1.2. Op 9 april 1997 brengt de gewestelijk directeur verslag uit aan de directeur-generaal over de controleresultaten die de verzoeker heeft behaald tijdens het werkjaar 1996. Uit dat verslag blijkt dat aan de verzoeker verschillende vragen om uitleg zijn gericht over de wijze waarop hij zijn controles uitoefent.

De gewestelijk directeur besluit uit de gegevens van een inspectieverslag van 28 maart 1997 en uit een overzicht van de door de verzoeker geboekte controleresultaten dat:

- de controleopbrengst van de verzoeker in vergelijking met zijn collega's aan de zeer lage kant ligt, en
- de verzoeker zijn controles verre van grondig doorvoert; dat het aantal controleuren dat hij ervoor opgeeft volkomen onverantwoord is; dat het verslagblad slordig wordt ingevuld en de door de verzoeker ter plaatse gedane onderzoeksverrichtingen niet te controleren zijn.

Hij meent dat het aangewezen is om de verzoeker geen controleopdrachten meer te laten uitvoeren en hem te belasten met een andere functie waarbij hij van heel nabij kan worden gevolgd.

Tevens stelt hij voor om een ongunstige vermelding aan te brengen op verzoekers individuele fiche.

1.3. Bij ministeriële dienstbrief van 30 april 1997 wordt ingevolge het genoemde verslag namens de minister beslist dat de verzoeker tot nader order niet meer belast zal worden met controles en opdrachten buiten het kantoor en dat hem zal worden opgelegd, met het oog op een objectieve evaluatie van zijn rendement, een memoriaal bij te houden waarin hij nauwkeurig de uitvoering van iedere taak moet inschrijven zowel wat de inhoud als wat de eraan bestede tijd betreft, en dat hij dagelijks ter visum moet voorleggen aan de hoofdcontroleur.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt aan verzoeker ter kennis gebracht op 7 mei 1997.

Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op.

Zij voert aan dat de bestreden beslissing een maatregel van interne organisatie is die geen afbreuk doet aan verzoekers rechtsstatuut. Zij betoogt dat dergelijke maatregelen niet vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State.

2.2. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de bestreden maatregelen van die aard zijn dat hij zijn ambt niet langer op normale wijze kan uitoefenen zoals voorzien voor adjunct-controleurs tewerkgesteld in een buitendienst en zoals bepaald in instructie B12. De verzoeker stelt dat hij aldus zijn hoedanigheid van controleambtenaar verliest alsook de ermee gepaard gaande vergoeding. Hij wijst er voorts op dat aan geen enkele andere ambtenaar de verplichting wordt opgelegd tot het bijhouden van een memoriaal.

De verzoeker besluit dat de bestreden beslissing een weerslag heeft op de wijze waarop hij zijn functie moet uitoefenen en dat ze om die reden

grieffhoudend is. De bestreden beslissing werd genomen om redenen die verband houden met verzoekers wijze van dienen en is van aard afbreuk te doen aan zijn aanzien en gezag binnen het bestuur.

De verzoeker is dan ook van oordeel dat het beroep wel degelijk ontvankelijk is.

2.3. Hoewel de bestreden beslissing geen wijziging inhoudt van verzoekers rechtspositie wat betreft zijn graad, brengt ze toch een essentiële wijziging aan in zijn ambtsbevoegdheden. Hij mag immers niet meer de taak uitoefenen die overeenstemt met zijn graad, namelijk het controleren van belastingplichtigen, maar moet zich bezighouden met taken waarvan de verwerende partij niet betwist dat ze normaal worden uitgeoefend door personeel van de lagere niveaus. Daarenboven is de maatregel genomen op grond van verzoekers gedrag, meer bepaald de manier waarop hij zijn controletaken uitoefent. Een dergelijke ordemaatregel, die de statutaire toestand van de verzoeker niet wijzigt, maar die wel ernstige gevolgen heeft op de wijze waarop hij zijn dienst moet uitoefenen en die steunt op redenen die verband houden met zijn wijze van dienen, is voor vernietiging vatbaar.

De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

Ten gronde

3.1. De verzoeker roept onder meer een tweede middel in, afgeleid uit de schending van de motiveringsplicht, zoals bepaald in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Hij voert aan dat alleen de brief van 7 mei 1997 aan hem betekend werd en dat hij pas een kleine twee maanden later een kopie kreeg van de ministeriële dienstbrief van 30 april 1997. Enkel deze laatste dienstbrief bevatte een summiere motivering voor de bestreden beslissing, namelijk “objectieve evaluatie van het rendement”.

De verzoeker betoogt dat deze motivering niet afdoende is.

3.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de bestreden beslissing, bij gebrek aan rechtsgevolgen voor de verzoeker, niet onder de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen valt.

3.3.1. Vermits de bestreden beslissing, die griefhoudend is voor de verzoeker, als een vernietigbare beslissing moet worden beschouwd, valt zij, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, wel degelijk onder de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

3.3.2. De artikelen 2 en 3 van die wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

3.3.3. Tucht sancties onderscheiden zich van maatregelen van inwendige orde door hun bestraffend oogmerk. In tuchtzaken houdt de formele motiveringsplicht in dat de motivering de betrokkene duidelijk moet maken, enerzijds, welke feiten de overheid in aanmerking heeft genomen en, wanneer zulks niet duidelijk is, waarom die feiten een inbreuk op de tucht uitmaken (de aanleiding van de sanctie), en anderzijds, waarom zij de uiteindelijk opgelegde straf verantwoorden (de verantwoording van de keuze van de sanctie).

Ook in het geval maatregelen van inwendige orde worden genomen die voor vernietiging vatbaar zijn, houdt de formele motiveringsplicht in dat de motivering zowel de aanleiding van de maatregel moet verduidelijken, als de verantwoording van de keuze, of met andere woorden de bedoeling van de maatregel. Het is weliswaar mogelijk dat beide in feite samenvallen.

3.3.4. Te dezen blijkt dat naar aanleiding van het verslag van 9 april 1997 van de gewestelijk directeur, waarbij het kwalitatief en kwantitatief lage rendement van de verzoeker werd vastgesteld, twee ordemaatregelen genomen zijn in zijn hoofde, met name het verbod om nog verder belast te worden met controles en opdrachten buiten het kantoor en de verplichting tot het bijhouden van een memoriaal.

De eerste ordemaatregel wordt in de beslissing zelf slechts gemotiveerd door een verwijzing naar het verslag van de gewestelijk directeur. Dit verslag is echter niet bijgevoegd. Uit de beslissing kan de verzoeker dan ook niet opmaken om welke reden hij niet langer controles mag uitvoeren en in binnendienst wordt geplaatst. De formele motiveringsplicht is bijgevolg geschonden wat die maatregel betreft.

De tweede ordemaatregel is blijkens de bestreden beslissing genomen “met het oog op een objectieve evaluatie van het rendement”. Aldus wordt in de beslissing zelf de bedoeling van deze maatregel verduidelijkt. Over de aanleiding ervan blijft de verzoeker evenwel in het ongewisse. Zonder de vaststellingen in voormeld verslag van de gewestelijk directeur zou deze ordemaatregel immers nooit zijn genomen. Indien uit de motivering van de eerste ordemaatregel wel degelijk de inhoud zou zijn gebleken van dat verslag, kon met betrekking tot de tweede ordemaatregel worden volstaan met de verwijzing naar de bedoeling van deze maatregel. Nu dit echter niet het geval is, wordt vastgesteld dat ook de tweede ordemaatregel niet op afdoende wijze formeel gemotiveerd is.

3.3.5. Het tweede middel is gegrond.

4.1. De verzoeker roept ook een derde middel in, afgeleid uit de schending van het recht van verdediging.

Hij voert aan dat minstens het recht om gehoord te worden werd geschonden, omdat hij niet de gelegenheid kreeg om zijn standpunt naar voor te brengen, en hij niettegenstaande zijn schriftelijke verzoeken van 12 en 27 mei 1997 geen inzage kreeg van de gegevens die over hem worden bijgehouden, wat zijn wijze van dienen betreft.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de bestreden beslissing de rechtstoestand van de verzoeker niet wijzigt, zodat de hoorplicht niet van toepassing is.

4.3.1. De hoorplicht houdt in dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen, die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen.

4.3.2. In casu bevat de bestreden maatregel, enerzijds, een ernstige wijziging van de wijze waarop de verzoeker zijn functie dient uit te oefenen, vermits hij, als adjunct-controleur, de taken eigen aan zijn ambt, met name onder meer het ter plaatse controleren van belastingaangiften, niet langer mag uitoefenen, en anderzijds, een fundamentele wijziging van de inhoud van zijn taken, omdat hij voortaan taken dient uit te voeren die door personeelsleden van niveau 2 of lager worden verricht.

Ten slotte moet hij in een memoriaal nauwgezet rekenschap geven van de uitgevoerde taken, en moet hij dit memoriaal dagelijks laten viseren door zijn rechtstreekse chef.

4.3.3. Gelet op de aard, het belang en de draagwijdte van de opgelegde maatregelen, had de verzoeker het recht om vooraf gehoord te worden.

Uit het dossier blijkt dat dit niet gebeurd is.

4.3.4. Het derde middel is in die mate gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 30 april 1997 genomen “namens de Minister” en “voor de Directeur-generaal” door de auditeur-generaal van de Administratie van de BTW, registratie en domeinen van het ministerie van Financiën, waarbij Edwin VANDERMEULEN tot nader order niet meer belast wordt met controles en opdrachten buiten het kantoor, en waarbij hem wordt opgelegd, met het oog op een objectieve evaluatie van zijn rendement, een memoriaal bij te houden waarin hij nauwkeurig de uitvoering van iedere taak moet inschrijven, zowel wat de inhoud als wat de eraan bestede tijd betreft, en dat dagelijks moet worden gecontroleerd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 17 juli 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.