

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 196.829 van 12 oktober 2009
in de zaak A. 148.327/IX-4081**

In zake : Werner OVERDULVE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de politiezone VLAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Van Heuven
 kantoor houdend te Kortrijk
 President Kennedypark 6, bus 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 april 2004, strekt tot de nietigverklaring van :
- het besluit van 13 februari 2004 van de korpschef van de politiezone VLAS waarbij Werner Overdulve “herplaatst” wordt naar de directie operaties/permanenties;
 - het besluit van het politiecollege van de politiezone VLAS van 20 februari 2004 waarbij voormeld besluit “impliciet bevestigd” wordt.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 129.235 van 15 maart 2004 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

 De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgemaakt.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Steve Ronse, die loco advocaat Dirk Van Heuven, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker maakt als inspecteur van politie deel uit van de directie lokale recherche van de politiezone VLAS. Hij heeft een zoon die zwaar lichamelijk en mentaal gehandicapt is en die niet in staat is voor zichzelf te zorgen. Op het ogenblik van de bestreden herplaatsing naar de directie operaties/permanentie is de verzoeker tevens verwikkeld in een echtscheidingsprocedure. De verzoeker is ook syndicaal afgevaardigde.

3.2. De feiten die aanleiding hebben gegeven tot de maatregel worden in de eerste bestreden beslissing weergegeven. Deze feitelijke gegevens worden door de verzoeker niet betwist. Het feitenrelaas gaat als volgt:

“Op 22 december 2003 word ik in mijn hoedanigheid van korpschef ingelicht door CP Libeer, directeur lokale recherche. Hij deelt mij, in een administratief verslag (bijlage I), kort het volgende mee:

Er gaan geruchten dat Inspecteur Werner OVERDULVE als eigenaar een voertuig Renault 19 bestuurt (nummerplaat GGD 655) zonder geldig schouwingsbewijs.

Na contactname met het Keuringsbureau voor Motorvoertuigen op 08 december 2003, wordt meegedeeld dat het voertuig het laatst werd gekeurd op 20 maart 1998 en de geldigheid is verstreken sedert 11 oktober 1998.

Dezelfde dag, met name op 8 december 2003, wordt door CP Libeer de afspraak gemaakt het voertuig thuis te stallen en het niet meer te gebruiken tot het ter keuring werd aangeboden. Hiervan zou een keuringsbewijs worden voorgelegd bij de wederingebruikname. Inspecteur Werner OVERDULVE engageert zich hiertoe.

Op 17 december 2003, merkt de directeur van de lokale recherche het voertuig met Inspecteur Werner OVERDULVE aan het stuur opnieuw op de openbare weg. Dezelfde dag wordt betrokkene met de niet nagekomen afspraak geconfronteerd. Er wordt eveneens van de feiten PV opgesteld.

In het zelfde administratief verslag overweegt de directeur van de lokale recherche in het bijzonder ‘dat wij geenszins het buitensporige gedrag van Inspecteur Werner OVERDULVE kunnen aanvaarden. Nu zijn de grenzen van het toelaatbare echt wel overschreden. Uit het feit dat hij gedurende meer dan vijf jaar een wettelijke regeling naast zich neerlegt en daarin volhardt, kunnen wij concluderen dat normvervaging voor hem een zeer ruim begrip is geworden.

Inspecteur Werner OVERDULVE maakt misbruik van onze goodwill om de zaak intern te regelen, heeft ons vertrouwen diep geschokt. Vooral in een dienst als de lokale recherche waar hoofdzakelijk gewerkt wordt op zelfstandige basis en waar vertrouwen zeer hoog in het vaandel geschreven staat, is zulks als de pest te mijden.

Wij nemen een grote verantwoordelijkheid door Inspecteur Werner OVERDULVE nog langer zijn functie binnen de lokale recherche te laten uitoefenen.’.

Op 06 januari 2004 wordt een voorafgaand onderzoeker aangesteld voor het onderzoek naar de feitentoe dracht voor een eventueel tuchtvervolg.

Op 16 januari 2004 wordt de toelating voor het gebruik van het PV gevraagd en verkregen.

In het PV dd 17 december 2003 noteren wij in het bijzonder de verklaring van Inspecteur Werner OVERDULVE die erkent sedert het verval van het keuringsbewijs ‘regelmatig gebruiker te zijn van het voertuig’ en het niet laten schouwen ‘een vergetelheid is’. Tevens herhaalt hij dat de voormelde afspraak dd 8 december 2003 als dusdanig werd gemaakt.

In het PV stelt betrokkene uitdrukkelijk ‘ik zal er niet meer mee rijden’.

Op 10 februari 2004 word ik in het bezit gesteld van het voorafgaand onderzoek (bijlage 2).

Uit de verklaring, door Inspecteur Werner OVERDULVE afgelegd tijdens dit vooronderzoek, blijkt dat het voertuig nog steeds niet gekeurd is.

In een bijkomend bestuurlijk verslag meldt de voorafgaand onderzoeker ons dat het voertuig op 7 februari 2004 nog steeds op de openbare weg geparkeerd staat (fotodossier), naderhand (vaststellingen dd 8 februari 2004) verplaatst werd en bijgevolg op de openbare weg bestuurd werd (bijlage 3).

In het dossier van het voorafgaand onderzoek neem ik eveneens kennis van eerder gemaakte werkafspraken, meer bepaald :

- het niet respecteren van snelheidsbeperkingen (187 Km/Hr) tijdens een -zelf- als niet dringend beschouwde opdracht (24 juni 2003);
- het niet voorleggen ter goedkeuring aan de directeur van een afwijking op de voorziene werktijden, door het gebruik van een zekere flexibiliteit in de dienst (organisatie) en een gebrek aan open communicatie, wil tot verantwoording en transparantie met respect voor interne afspraken, procedures of geplogendheden (24 juni 2003);
- het uitvoeren van telefoongesprekken op het bureel en buiten bevolen dienst, wederom met een gebrek aan transparantie en aan respect voor interne afspraken, procedures of geplogendheden (24 juni 2003)."

3.3. Uit de aldus vastgestelde feiten trekt de korpschef volgende conclusies:

“Uit de feiten hiervoor vermeld, in de essentie van de overwogen maatregel ondersteund door de elementen opgenomen in de stukken waarnaar wordt verwezen, moet worden vastgesteld dat

- u onmiskenbaar hebt nagelaten de gemaakte afspraken na te komen;
- u zich onmiskenbaar hebt geëngageerd om niet meer op de openbare weg te rijden met een voertuig dat niet meer aan de wettelijke voorschriften beantwoordt;
- u deze handelingen in weerwil van de afspraken hebt gesteld wetende dat u hieromtrent gecontroleerd kon of zou worden;
- u de werking van uw dienst hebt geschaad doordat u het vertrouwen van uw rechtstreekse meerdere onvoorwaardelijk hebt geschonden;
- u de door u actueel uitgevoerde bediening precies tot voorwaarde heeft dat u in vertrouwen op zelfstandige basis kan werken;
- u, door het negeren van de op basis van vertrouwen gemaakte afspraken, uw positie ten aanzien van uw hiërarchische meerdere ongeloofwaardig maakt in het licht van de integrale en gelijke werking van uw dienst;
- in de lokale recherche fundamenteel gewerkt wordt en enkel kan gewerkt worden op zelfstandige basis en daarbij vertrouwen zeer hoog in het vaandel geschreven staat;
- u zonder twijfel de werking van de dienst schaadt door het niet honoreren van afspraken en hierdoor uw functioneren binnen een dienst als de lokale recherche onmogelijk maakt;
- dit reeds in het verleden eerder het geval is geweest (zie werkafspraken);
- dit als dusdanig door de directeur van de lokale recherche wordt ervaren;
- bijgevolg dringend een kader moet worden gevonden waarin u werkt onder stringente operationele voorwaarden met een permanente omkadering, in een duidelijk gestructureerde en gecontroleerde werkomgeving;
- deze werkomgeving beschikbaar is binnen de directie operaties/dienst permanentie.”

3.4. Op 10 februari 2004 wordt de verzoeker uitgenodigd voor een onderhoud met de korpschef. Het onderhoud vindt plaats op 12 februari 2004. De verzoeker legt er een verweerschrift neer dat in het bestreden besluit als volgt wordt samengevat:

- “• (1) dat de tijd voor het verweer kort was, doch ‘niettemin een verweer wordt neergelegd’;
- (2) het gebrek aan kennisname van het dossier;
- (3) dat betrokkene niet akkoord kan gaan met de voorgenomen maatregel
- (3, a) dat de feiten een louter privaat karakter hebben zonder weerslag op de dienstuitvoering
- (3, b) dat de dienst door de handelingen niet werd verstoord en de herplaatsing dit niet zou herstellen;
- (3; c) dat betrokkene dagelijks rekenschap aflegt in een gestructureerde werkomgeving;
- (4) dat de familiale toestand is gekend
- (5) dat artikel 62 van het KB van 8 februari 2001 in herinnering wordt gebracht;
- (6) dat betrokken niet akkoord gaat met de maatregel;
- (7) dat zonder inzage van het dossier en zonder verdediger, geen afdoende verweer mogelijk is;”

3.5. Op 13 februari 2004 neemt de korpschef dan het eerste bestreden besluit. Hij vervolledigt zijn sub 3.3. vermelde motivering met volgende argumenten:

“Onverminderd de overwegingen opgenomen in punt 2 supra, steun ik de maatregel van inwendige orde, naar aanleiding van het onderhoud dd 12 februari 2004 en rekening houdend met de door u ingenomen standpunten in de voornoemde procedurestukken, bijkomend op de volgende overwegingen, stellende dat :

- er inderdaad geen wettelijke regeling bestaat voor de verdediging inzake de maatregelen van inwendige orde;
- de rechten van de verdediging als rechtsbeginsel in casu niet toepasselijk zijn;
- de hoorplicht dit als dusdanig wel is en eveneens werd nagekomen;
- de tijd voor het verweer, niettegenstaande kort, toch toegelaten heeft een verweerschrift neer te leggen (‘niettemin vindt u hierbij mijn verweer’, bijlage 6);
- bijkomend ter hoorzitting uitdrukkelijk werd gevraagd bijkomende argumentatie te ontwikkelen doch geweigerd werd hierop in te gaan;
- de essentiële elementen tot ondersteuning van de materiële motivering van het voorstel van beslissing, met name de werking binnen en van de dienst, in het voorstel van maatregel letterlijk werden overgenomen uit het administratief stuk uitgaande van de directeur van de lokale recherche (zie punt 1, idem bijlage 1) en als dusdanig aan betrokkene bekend waren;
- de argumentatie als zou betrokkene geen kennis hebben van de stukken van het dossier manifest faalt in feite daar hem integraal inzage werd

- gegeven van alle stukken van het dossier bij het verhoor dd 07 februari 2004 in het kader van het voorafgaand onderzoek (bijlage 2, verhoor);
- de essentiële stukken tot ondersteuning van de maatregel van inwendige orde ten overvloede bij onderhavige beslissing worden gevoegd;
 - de afspraken en engagementen, in vertrouwen gemaakt met de directeur, en in het administratief verlag herhaald, genoegzaam aan betrokkene zijn gekend;
 - deze daarenboven inhoudelijk quasi identiek zijn aan de verklaringen afgelegd in het procesverbaal dd 17 december;
 - in het bijzonder het engagement (nakomen van de gemaakte afspraak) inzake het vertrouwen uitdrukkelijk in het PV is herhaald;
 - in het voorafgaand onderzoek de feiten bewezen werden geacht en deze door betrokkene als dusdanig niet worden ontkend noch gecontesteerd;
 - de inhoud van de eerder opgelegde werkafspraken en in het bijzonder de weerhouden motivering ter ondersteuning ervan, aan betrokkene bekend zijn;
 - de bijkomende vaststellingen in het bestuurlijk verslag, aanvullend bij het voorafgaand onderzoek, bij evidentie aan betrokkene bekend zijn;
 - de feiten aan de grondslag van de maatregel wel degelijk repercussies hebben op de dienstuitvoering daar het verleende vertrouwen door de directeur van de lokale recherche en de korpschef werd geschonden en dit de fundamentele basis voor de werking van de dienst van de lokale recherche (punt 1 en bijlage 1);
 - de elementen tot vaststelling van de verstoring van de dienst wordt geconcretiseerd in de bewoordingen van de directeur van de lokale recherche en de grondslag uitmaken van de overwogen beslissing;
 - deze houding wordt bevestigd door het bijkomend bestuurlijk verslag na het verhoor in het kader van het voorafgaand onderzoek waarin het vertrouwen nogmaals werd geschonden;
 - het materialiseren van het voornemen tot het nemen van de maatregel van inwendige orde afhankelijk is geweest van het bewezen zijn van de feiten, wat enkel kan na de afronding van het voorafgaand onderzoek met wettige kennisname van alle stukken en argumentaties;
 - betrokkene daarenboven gedurende 6 weken buiten de dienst van de lokale recherche een cursus heeft gevolgd en bijgevolg niet in de dienst heeft gefunctioneerd;
 - het gebrek aan transparantie in het handelen van betrokkene en zeer specifiek het gebrek aan wil tot veranderen, met als gevolg een weerslag op de werking van de dienst, reeds uitdrukkelijk werd gesteld in de eerdere werkafspraken;
 - de werkomgeving in de lokale recherche bij evidentie niet is gesteund op een permanente ondersteuning en controle zoals dit in de directie operaties/permanentie het geval is;
 - artikel 62 van het KB van 8 februari 2001 geen enkele relevantie heeft in het licht van de overwogen maatregel;”

3.6. De verzoeker neemt op 13 februari 2004 kennis van deze beslissing. Op 16 februari 2004 richt het VSOA een brief aan de voorzitter van het politiecollege van de politiezone VLAS met de vraag de beslissing in toepassing van artikel 62 van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, te agenderen op een

buitengewone vergadering van het basisoverlegcomité. De verzoeker is namelijk syndicaal afgevaardigde.

3.7. Op 20 februari 2004 beslist het politiecollege:

“Artikel 1: dat in casu geen toepassing moet worden gemaakt van artikel 62 van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten;

Artikel 2: dat de beslissing van 13/02/2004 houdende de maatregel van inwendige orde tot herplaatsing naar de directie operaties/permanentie, exclusief behoort tot de bevoegdheid van de korpschef in toepassing van artikel 44 van de WGP;

Artikel 3: dat in de buitengewone vergadering van het basisoverlegcomité werd toepassing gemaakt van een procedure van willig en niet-georganiseerd beroep ad hoc op vraag van een syndicale organisatie.

Artikel 4: dat de beslissing van de korpschef dd 13/02/2004 supra vermeld, wettig tot stand is gekomen en is gesteund op wettige motieven.”

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.8. De feiten die aanleiding gegeven hebben tot de hier bestreden herplaatsing hebben tevens geleid tot een tuchtprocedure waarbij aan de verzoeker de lichte tuchtstraf van waarschuwing werd opgelegd. De verzoeker heeft deze beslissing niet bestreden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1.1. De verwerende partij werpt met betrekking tot de eerste bestreden beslissing op dat het om een maatregel van inwendige orde gaat die enkel en alleen gesteund is op het belang van de dienst en daarom niet met een annulatieberoep bestreden kan worden. Het betreft ook geen verdoken tuchtmaatregel, nu hij in het geheel niet is ingegeven door het beantwoorden van enige schuldvraag, doch enkel is ingegeven met het oog op het vrijwaren van het belang van de goede werking van de dienst. De verwerende partij merkt in dit verband op dat aan de verzoeker -met een afzonderlijke beslissing- op 8 april 2004 effectief een tuchtstraf (de waarschuwing) werd opgelegd en dat de schuldvraag voor zijn gedrag in die zaak aan de orde gesteld is.

4.1.2. Met betrekking tot de tweede bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat het om een niet voor vernietiging vatbare rechtshandeling gaat. Het gaat slechts om de loutere kennisname, door het politiecollege, van het niet-georganiseerd beroep dat door de verzoeker werd ingesteld tegen de eerste bestreden beslissing en betreft aldus een loutere aktename die geen onmiddellijke rechtsgevolgen resorteert. Zij voegt daaraan toe dat het eigenlijk om een besluit gaat dat zij niet hoefde te nemen en dat niet vernietigd kan worden en dat het uiteindelijk toch om een maatregel van inwendige orde gaat.

4.2. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord onder meer dat de bestreden beslissing zijn statutaire situatie negatief beïnvloedt vermits hij definitief zijn recht verliest op de toelage bepaald bij artikel XII.XI.21, § 1, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (het RPPol). Overeenkomstig paragraaf 3 van dit artikel verliest het personeelslid deze “overgangstoelage” ten definitieven titel als het de betrekking, die het recht op deze toelage opent, verlaat en zelfs indien het personeelslid deze betrekking opnieuw zou opnemen, kan het de eraan verbonden overgangstoelage nooit meer genieten.

De verzoeker besluit dan ook dat het beroep ontvankelijk is.

4.3. De herplaatsing van een ambtenaar is een voor vernietiging vatbare akte indien deze een weerslag heeft op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zijn functie moet uitoefenen.

In casu blijkt dat de herplaatsing van de verzoeker implicaties heeft op de wijze waarop de verzoeker zijn (nieuwe) functie zal moeten uitoefenen, onder meer een andere dienstregeling die ernstige gevolgen heeft voor zijn privé-leven en een geringere zelfstandigheid bij het uitvoeren van zijn opdrachten. Dergelijke herplaatsing is wegens de impact ervan op de omstandigheden waarin de verzoeker zijn ambt uitoefent, een beslissing die door de Raad van State vernietigd kan worden. De exceptie wordt verworpen.

4.4. De tweede bestreden beslissing kan naar luid van artikel 62, derde lid, van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 slechts een “advies” van het basisoverlegcomité aan de bevoegde overheid zijn. Een dergelijk advies is geen

aanvechtbare administratieve handeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In ieder geval voert de verzoeker geen specifiek middel aan tegen de beslissing van 20 februari 2004 van het politiecollege en moet het beroep om die reden onontvankelijk verklaard worden in de mate het gericht is tegen de tweede bestreden beslissing.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van “het redelijkheidsbeginsel, inzonderheid van het evenredigheidsbeginsel”.

Volgens de verzoeker is het redelijkheidsbeginsel geschonden omdat hem een ordemaatregel wordt opgelegd die meer schaadt dan nodig is en aldus eigenlijk een tuchtmaatregel betreft. De ten laste gelegde feiten spelen zich volledig in de private sfeer af en hebben geen weerslag op de dienst. Er wordt verwezen naar zijn professionele attitude maar dat wordt niet gestaafd, evenmin als er wordt uitgelegd hoe zulks het vertrouwen van zijn meerderen geschaad heeft of dat de werking van de dienst in het gedrang gekomen zou zijn. De verzoeker licht dan uitvoerig toe waarom het bestreden besluit zeer zware gevolgen heeft voor hem, met name op het familiaal, sociaal en op het financiële vlak. Zijn zoon is zwaar gehandicapt en hij is verwickeld in een echtscheidingsprocedure. Zijn tewerkstelling in de lokale recherche was uiterst geschikt omdat de dienstregeling er soepel verliep en er goed kon ingespeeld worden op zijn familiale situatie. In zijn huidige dienst is dit niet meer mogelijk omdat er een veel striktere dienstregeling geldt, omdat het aantal te presteren weekenddiensten veel hoger ligt en de verlofregeling onderworpen is aan striktere regels. Hij verliest voorts definitief de toelage bepaald bij artikel XII.XI.21, § 1, van het RPPol en verdient aldus 215,25 euro minder.

5.2. De verwerende partij ontkent dat er in casu sprake zou zijn van een verkapte tuchtmaatregel en verwijst naar de afzonderlijke beslissing van 8 april 2004 waarbij hem de tuchtstraf van de waarschuwing wordt opgelegd. Volgens haar

betreft de bestreden beslissing een louter bewarende maatregel in het belang van de dienst. Zij betwist voorts dat de maatregel van inwendige orde in essentie gesteund zou zijn op feiten uit de loutere privé-sfeer, met name het niet voldaan hebben aan de technische eisen voor het in verkeer brengen van een voertuig. Het bestuur heeft geen standpunt ingenomen over de schuldvraag hieromtrent, maar het heeft enkel vastgesteld dat verzoekers oversten geen vertrouwen meer in hem hadden en de goede werking van de dienst in het gedrang kwam.

Zij voegt daaraan toe dat de maatregel van inwendige orde niet enkel is gesteund op het onderzoek inzake het aanhoudend rijden zonder geldig schouwingsbewijs maar ook op drie eerder gemaakte werkafspraken.

Wat betreft de door de verzoeker aangehaalde gevolgen op het familiaal-sociaal vlak stelt de verwerende partij dat de verzoeker niet hard maakt dat zijn overplaatsing naar zijn huidige dienst dermate disproportioneel is dat het in werkelijkheid om een verkapte tuchtmaatregel zou gaan. Aldus wijst zij erop dat de verzoeker in Kortrijk blijft werken, op zijn niveau en met behoud van zijn statuut, dat de verzoeker indertijd bij de rijkswacht wel opgenomen was in de “permanente inventaris der sociale gevallen”, maar dat hij toch in Kortrijk werkzaam blijft, terwijl hijzelf reeds gevraagd had om bij de BOB in een verder afgelegen brigade afgedeeld te worden, dat de verzoeker niet continu verantwoordelijk is voor zijn gehandicapte zoon, dat hij hier niet aantoont dat het omgangsrecht dat hij vordert door de bestreden beslissing onmogelijk wordt en dat de werksituatie bij de permanentie niet slechter is dan bij de recherche (verlofregeling, weekenddienst, mogelijkheid van flexibiliteit). Wat het door de verzoeker aangevoerde financieel nadeel betreft stelt de verwerende partij dat de verzoeker evenzeer in zijn bewijslast faalt. Minstens toont de verzoeker niet aan dat het door hem ingeroepen financieel nadeel de bestreden beslissingen manifest onredelijk zou maken waardoor zij als een (verkapte) tuchtstraf moeten worden beschouwd.

Beoordeling

5.3.1. De verzoeker voert onder de noemer van de schending van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel vooreerst aan dat in de mate dat de beslissing van de korpschef verwijst naar zijn “professionele attitude”, zij in rechte faalt omdat niet concreet aangetoond wordt in welke mate daardoor het vertrouwen van zijn meerdere wordt geschaad of dat daardoor de werking van de dienst in het

gedrang komt. Hij stelt vervolgens dat de bestreden beslissing voor hem onredelijke en onevenredige zware gevolgen heeft op sociaal-familiaal vlak en op financieel vlak.

5.3.2. Het eerste onderdeel van het middel betreft eigenlijk de materiële grondslag van het bestreden besluit.

De verzoeker betwist de feitelijke gegevens, die de korpschef in overweging genomen heeft om het bestreden besluit te nemen, niet. Hij vindt wel dat de korpschef niet aantoont hoe die feiten hem rechtsgeldig tot het besluit konden brengen dat hij het vertrouwen van zijn meerderen aan het wankelen gebracht had en dat het belang van de dienst geschaad was. De Raad van State volgt de redenering van de verzoeker niet. De korpschef heeft immers uit het hem voorgelegde dossier kunnen opmaken dat de verzoeker de met hem gemaakte afspraken niet naleefde en dat de dienstchef hem medegedeeld heeft dat de goede werking van de dienst waar “in vertrouwen op zelfstandige basis” gewerkt moet worden, schade leed. Het hoeft geen betoog dat het vertrouwen van de dienstchef in zijn personeel een wezenlijk element is voor een optimale dienstverlening. Het blijvend negeren van de aanmaningen om het keuringsbewijs van zijn wagen in orde te brengen, versterkt door een aantal vaststellingen die wijzen op een eigengereide persoonlijke invulling van zijn dienstverplichtingen, konden de superieuren van de verzoeker, binnen de zeer ruime discretionaire bevoegdheid die zij ter zake bezitten, zonder twijfel tot het besluit brengen dat de verzoeker niet langer in die omgeving kon functioneren. Het bestreden besluit heeft wel degelijk een deugdelijke grondslag.

5.3.3. Wat het tweede onderdeel betreft, verwijst de verzoeker naar de schending van “het redelijkheidsbeginsel, inzonderheid het evenredigheidsbeginsel”, doordat de bestreden beslissing meer schaadt dan nodig is. Het evenredigheidsbeginsel is in wezen evenwel niets meer dan een concretisering van het redelijkheidsbeginsel, waaromtrent de Raad van State een marginaal toezicht uitoefent.

In casu vindt de maatregel van herplaatsing steun in het motief dat er een vertrouwensbreuk is ontstaan in de relatie van de verzoeker met de directeur van de lokale recherche. Deze breuk vindt haar oorsprong in het feit dat de verzoeker reeds jaren een voertuig zonder keuringsbewijs bestuurt, en dat de verzoeker niettegenstaande zijn uitdrukkelijke belofte om de toestand te remediëren,

deze belofte niet nagekomen is. Dergelijk feit overschrijdt, in tegenstelling tot wat de verzoeker aanvoert, wel degelijk de grenzen van de privé-sfeer aangezien de belofte gedaan werd aan zijn hiërarchische overste. Daarnaast werd in het voorafgaand onderzoek ook melding gemaakt van eerdere niet gerespecteerde werkafspraken.

De Raad van State kan niet vaststellen dat de overplaatsing van de verzoeker naar een andere dienst in de geschetste omstandigheden, kennelijk onredelijk is.

5.3.4. De verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing een zware impact heeft op zijn persoon wegens de familiale en financiële gevolgen die hij moet ondergaan. Gewis kan de bestreden herplaatsing hem zwaar vallen, maar de korpschef moet bij het opleggen van een ordemaatregel in de eerste plaats oog hebben voor het dienstbelang en de verzoeker toont niet aan met welke andere maatregel de korpschef het dienstbelang even goed kon verzekeren terwijl de verzoeker er minder last van zou ondervinden. Aangezien niet aangetoond wordt dat de korpschef bij het herplaatsen van de verzoeker over een keuzemogelijkheid beschikte die de verzoeker meer of minder ruimte bood voor een beter familiaal leven en voor het behoud van zijn financiële status, kunnen de klachten van de verzoeker over de nadelige situatie waarin hij geplaatst wordt niet dienstig worden aangevoerd om de kennelijke onredelijkheid van zijn herplaatsing aan te tonen.

Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van de fairplay-norm, meer bepaald de rechten van de verdediging.

Hij betoogt dat hem geen ernstige mogelijkheid geboden is tot het opstellen van een degelijk verweer. Hij kreeg geen toestemming om zich bij het onderhoud met de korpschef ter gelegenheid van de “bespreking” van diens intentie om hem te herplaatsen bij te laten staan door een verdediger en er is hem ook geen tijd gegund om een echte verdediging op poten te zetten. Hij had nochtans expliciet

daarom gevraagd en kan alles moeilijk begrijpen nu hij moet vaststellen dat de korpschef reeds op 22 december 2003 in kennis werd gesteld van de ten laste gelegde feiten en op 10 februari 2004 van het verslag van het voorafgaand onderzoek. De verzoeker besluit dat de bestreden beslissing de facto een tuchtmaatregel is, zodat met de rechten van de verdediging niet lichtzinnig mag worden omgesprongen.

6.2. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de bestreden maatregel een ordemaatregel is, waarbij hoogstens de hoorplicht kan gelden voor zover hij steunt op het persoonlijke gedrag van de betrokkene en van die aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten. En in dit geval tast de bestreden beslissing de belangen van de verzoeker niet aan. Zij vervolgt dat de verzoeker wel degelijk de mogelijkheid gehad heeft om zijn standpunt te doen kennen, aangezien het voorstel van de korpschef, inclusief de motivering ten gronde, hem ter kennis gebracht werd en hij gevraagd werd zijn repliek schriftelijk te laten geworden, aangezien hij persoonlijk gehoord werd door de korpschef en toen zelfs een verweerschrift neerlegde en aangezien hij op 13 februari 2004 nogmaals door de korpschef gehoord werd en op 20 februari 2004 door het basisoverlegcomité.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat zij niet mocht dralen toen vastgesteld werd dat de verzoeker op 8 februari 2004, in zijn niet-gekeurde wagen, een derde maal werd opgemerkt op de openbare weg, aangezien de positie van de verzoeker op de dienst recherche daardoor onhoudbaar werd. Zij heeft toen de verzoeker enkel nog de mogelijkheid geboden om de researchecursus, die hij tot 12 februari 2004 volgde, af te maken. Ten slotte stelt de verwerende partij dat de korpschef nooit de bijstand van een syndicaat aanvaardt wanneer over ordemaatregelen wordt beslist.

6.3. De verzoeker repliceert dat indien de rechten van verdediging niet op een zelfde wijze worden toegepast bij maatregelen van inwendige orde als in tuchtzaken, dit niet wegneemt dat de verwerende partij eveneens gehouden is tot de eerbiediging van de fair-playnorm. Er bestond volgens hem geen enkele reden om de aanwezigheid van een syndicale vertegenwoordiger bij het eerste verhoor door de korpschef te weigeren. Gelet op het schadeverwekkend karakter van de bestreden maatregel dient deze beschouwd te worden als een verkapte tuchtmaatregel en dienen de rechten van de verdediging maximaal te worden geëerbiedigd. Het is door

de aanwezigheid van de syndicaal afgevaardigde in eerste instantie te weigeren, dat de verwerende partij juist aantoont dat het beginsel van de fair-play geschonden is.

Beoordeling

6.4.1. In dit middel wordt in essentie aangevoerd dat de rechten van de verdediging geschonden zijn doordat geen ernstige mogelijkheid werd geboden voor het opstellen van een repliek, doordat geen toestemming werd verleend voor de bijstand van een verdediger, en doordat slechts 48 uur werd toegestaan voor het opstellen van de repliek. Het middel wordt ontwikkeld vertrekkende van het uitgangspunt dat de maatregel tot herplaatsing de facto een tuchtmaatregel is en dat de rechten van de verdediging maximaal gevrijwaard moeten worden.

6.4.2. De maatregel tot herplaatsing is een ordemaatregel zonder tuchtrechtelijk karakter. De verzoeker toont niet aan dat de korpschef hem daarmee op verdoken wijze een tuchtstraf zou hebben willen opleggen. Dat opzet wordt overigens tegengesproken door de vaststelling dat de in aanmerking genomen feiten ook daadwerkelijk aanleiding gegeven hebben tot een effectieve tuchtstraf.

6.4.3. Behoudens andersluidende bepaling is het recht van verdediging alleen van toepassing in tuchtzaken. Voor ordemaatregelen geldt enkel de hoorplicht, wat betekent dat de betrokkene de gelegenheid moet krijgen om aan het bestuur zijn standpunt kenbaar te maken wanneer het bestuur een maatregel beoogt die de betrokkene een ernstig nadeel berokkent. Bijstand van een raadsman is daarbij niet vereist.

In casu wordt vastgesteld dat de verzoeker het voorstel van de korpschef, inclusief de motivering, medegedeeld gekregen heeft, dat hij zijn verdediging schriftelijk heeft mogen voeren en dat hij vervolgens zelfs persoonlijk gehoord is door de korpschef. Daarmee heeft de verwerende partij voldaan aan de op haar rustende verplichting.

Het feit dat de verzoeker slechts 48 uur heeft gekregen om zijn verweer op te stellen kan voor hem geen onoverkomelijke hindernis geweest zijn, nu de feiten die aan de basis van de bestreden maatregel liggen niet dermate complex zijn dat zij een langere termijn voor het opstellen van een verweer zouden vereisen.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

7.1. In een derde middel voert de verzoeker overschrijding en afwending van macht aan. Hij stelt dat de overheid, door hem een tuchtmaatregel op te leggen, de haar toegekende bevoegdheid aanwendt voor een ander doel dan dat waartoe zij de bevoegdheid ontving en hierbij het elementair bestuursfatsoen miskent.

7.2. De verwerende partij antwoordt dat er geen sprake is van machtsafwending en dat de verzoeker zelfs geen begin van bewijs voorlegt dat het bestaan van een machtsafwending aannemelijk kan maken.

7.3. In zijn memorie van wederantwoord stelt de verzoeker dat hij in zijn hoedanigheid van voorzitter van de lokale afdeling van het VSOA veel onregelmatigheden aan de kaak stelt en dat dit hem door zijn oversten niet in dank wordt afgenomen. Volgens de verzoeker vormde het huidige dossier het ideale middel om hem aan te pakken en de mond te snoeren. Uit de woordkeuze van verwerende partijen blijkt overduidelijk dat de korpschef de administratieve maatregel vooral oplegde omdat hij zich getergd voelde door de niet aflatende kritische houding van de verzoeker als syndicaal afgevaardigde.

Beoordeling

7.4.1. De bestreden maatregel is geen tuchtmaatregel, ook geen verkapte tuchtmaatregel. Het betreft een maatregel tot herplaatsing die genomen is in het belang van de dienst en die, zoals blijkt uit de bespreking van het eerste middel, niet kennelijk onredelijk is.

7.4.2. Elementen van machtsoverschrijding worden in de andere middelen besproken. En machtsafwending is een subsidiair middel waarbij de verzoeker moet aantonen dat het bestuur de bevoegdheid die de wet hem tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang heeft gegeven, gebruikt voor een ander doel en dit ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de betrokken

handeling is. Het bestaan van machtsafwendings kan worden afgeleid uit voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens.

7.4.3. Te dezen wordt vastgesteld dat de verwerende partij de verzoeker herplaatst heeft omdat er een vertrouwensbreuk was ontstaan. Bij de bespreking van het eerste middel blijkt dat die beslissing niet kennelijk onredelijk is. De herplaatsing in het belang van de dienst heeft dus een geoorloofd oogmerk. Deze vaststelling volstaat om het middel als ongegrond af te wijzen.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht schendt:

- doordat in de bestreden beslissing onterecht wordt gesteld dat de directie operaties/permanentie, in tegenstelling tot de lokale recherche zou zijn gesteund op een “permanente ondersteuning en controle”, zodat de noodzakelijke link tussen de zogenaamde schending van vertrouwen en de noodzaak tot herplaatsing ontbreekt;
- doordat de beslissing van 13 februari 2004 stelt dat de herplaatsing “dringend” is omwille van de schending van vertrouwen, terwijl de verwerende partij reeds sedert 17 december 2003 kennis had van de feiten.

8.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de materiële motiveringsplicht niet geschonden is. Zij begrijpt niet hoe de verzoeker kan betwisten dat hij in zijn huidige tewerkstelling aan meer permanente controle en verantwoording onderhevig is als in zijn vorige tewerkstelling bij de recherche. Alleen al de strikte omkadering die structureel ingebouwd is in de dienst permanentie, waardoor de verzoeker als lid van het basiskader op ieder ogenblik van zijn functioneren gecontroleerd wordt door leden van het middenkader, spreekt in dit verband boekdelen. Dergelijke permanente controle ontbrak net bij de recherche, waar de verzoeker op vrij autonome basis tot zijn activiteitenprioritering kon overgaan. Dit volgt uit de aard zelf van het werk bij de recherche en vereist een hoge graad van zelfstandigheid in hoofde van de rechercheurs. Voorts meent de

verwerende partij dat de verzoeker niet consistent is waar hij in zijn vorige middelen voorhoudt dat zijn huidige tewerkstelling minder “soepel” zou zijn, terwijl hij hier lijkt voor te houden dat hij nog steeds erg zelfstandig en naar eigen goeddunken zou kunnen functioneren.

Wat betreft het verloop van tijd tussen de kennisname van de vertrouwensbreuk en de eerste bestreden beslissing, meent de verwerende partij dat zij niet getalmd heeft maar dat de verzoeker op 5 februari 2004 bezig was met het volgen van een researchecursus, die beëindigd werd op 12 februari 2004. Er werd bewust voor geopteerd om de verzoeker de kans te geven deze cursus te laten beëindigen, precies om hem niet meer te schaden dan nodig. Een reïntegratie in de recherche zelf, na de flagrante vertrouwensbreuk, was evenwel onmogelijk. De vertrouwensbreuk was totaal.

8.3. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de noodzakelijke link tussen de zogenaamde schending van het vertrouwen en de noodzaak tot herplaatsing naar de dienst permanentie nog steeds niet wordt aangetoond. Het is niet omdat de verzoeker in de dienst lokale recherche kon genieten van een “soepele” tewerkstelling en dat de personeelsleden van die dienst desgevallend zouden genieten van een hoge graad van zelfstandigheid, dat er binnen die dienst niet wordt gewerkt onder stringente operationele voorwaarden met een permanente omkadering in een duidelijk gestructureerde en gecontroleerde werkomgeving. Een soepele tewerkstelling sluit een “permanente omkadering” niet uit.

Beoordeling

8.4.1. De verzoeker kan gevolgd worden waar hij stelt dat er een noodzakelijke link moet zijn tussen de schending van het vertrouwen en de noodzaak tot herplaatsing. Wanneer in redelijkheid niet zou kunnen aangenomen worden dat er een vertrouwensbreuk is, dan zou er inderdaad geen motief voor een maatregel tot herplaatsing aanwezig zijn. Uit de bespreking van het eerste middel is evenwel gebleken dat de verwerende partij haar discretionaire bevoegdheid niet te buiten gegaan is wanneer zij oordeelde dat het vertrouwen dermate geschonden was dat een maatregel tot herplaatsing verantwoord was. De noodzakelijke link tussen de schending van vertrouwen en de noodzaak tot herplaatsing ontbreekt dus geenszins. En de schending van vertrouwen volstaat op zich om de maatregel tot

herplaatsing in feite en in rechte te verantwoorden. De vertrouwensbreuk impliceert immers op zich dat een verdere samenwerking binnen de dienst lokale recherche, inzonderheid met de hiërarchische overste, niet meer mogelijk is.

8.4.2. In de mate dat de verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing een consistente draagkrachtige motivering mist aangezien ze enerzijds wijst op het dringend karakter van de maatregel terwijl de verwerende partij reeds bijna twee maanden kennis had van de feiten die tot de bestreden maatregel geleid hebben, mist het middel feitelijke grondslag. De verzoeker stelt immers ten onrechte dat de verwerende partij dit tijdsverloop nergens verklaart. In de bestreden beslissing wordt in de “bijkomende overwegingen” gesteld dat “betrokkene daarenboven gedurende 6 weken buiten de dienst van de lokale recherche een cursus heeft gevolgd en bijgevolg niet in de dienst heeft gefunctioneerd”. Dit gegeven, dat door de verzoeker niet gecontesteerd wordt, impliceert dat de verwerende partij niet inconsistent is wanneer zij op het dringend karakter van de maatregel wijst.

Het vierde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 oktober 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche