RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 198.899 van 15 december 2009
in de zaak A. 127.086/IX-3504

In zake : Viviane PETRÉ
wonende te Landen
Kouterstraat 20

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Walter Muls
kantoor houdend te Brussel
A. Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2002, strekt tot de nietigverklaring van "de mondelinge beslissing (= bevolen mondelinge maatregel) van 30 juli 2002 van de heer Jozef Van Rillaer, directeur-generaal administratie Cultuur, waarbij [Viviane Petré], naast haar functie bij de cel Interregionale Samenwerking, gedwongen wordt te werken voor verschillende adjuncten van de directeur (niveau A1) en houdende de impliciete weigering om [haar] voor te stellen voor een nieuwe dienstaanwijzing op een persoonlijk secretariaat van een secretaris-generaal (A4), op een persoonlijk secretariaat van een directeur-generaal (A3) of op een persoonlijk secretariaat van een afdelingshoofd (A2A)".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 115.372 van 3 februari 2003 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster 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 30 november 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekster, en advocaat Jolien Verboven, die loco advocaat Walter Muls verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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 verzoekster is bij besluit van 23 maart 1999 van de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1995 bevorderd tot deskundige bij het directoraat-generaal van de administratie Cultuur van het voornoemde departement.

3.2. Tot begin 2000 is zij als directiesecretaris werkzaam bij de secretaris-generaal met bijzondere opdracht.

Nadat deze secretaris-generaal op 21 januari 2000 is aangewezen als coördinator van “het Breugelproject”, wordt de verzoekster tewerkgesteld bij de cel Interregionale Samenwerking als directiesecretaris van een contractueel directeur.

3.3. Met een brief van 16 februari 2000 aan de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur vraagt de verzoekster dat zij, naar aanleiding van het lopende bevorderingsexamen voor directiesecretaris, in kennis zou worden gesteld van de vacante betrekkingen van directiesecretaris, zodat zij zich, met voorrang op de geslaagden van dat bevorderingsexamen, voor een vacante betrekking kandidaat zou kunnen stellen.

3.4. Op 29 juni 2000 antwoordt de secretaris-generaal aan de verzoekster dat zij niet meer in aanmerking komt voor een nieuwe bevorderingsbetrekking van deskundige, aangezien zij reeds tot deskundige werd bevorderd. De secretaris-generaal wijst er echter op dat zij zich overeenkomstig artikel V 6 van het Vlaams personeelsstatuut kan beroepen op de interne arbeidsmarkt (mobiliteit) om van dienst te veranderen.

3.5. Op 30 juli 2002 heeft de verzoekster een gesprek met de directeur-generaal van de administratie Cultuur.

Volgens de verzoekster wordt zij hierbij mondeling in kennis gesteld van de beslissing dat zij zou moeten werken voor verschillende adjuncten van de directeur werkzaam bij twee andere organisatorische eenheden, met name de cel Cultuurbeleid en de cel Internationale Culturele Samenwerking.

3.6. Met een brief van 31 augustus 2009 informeert de staatsraad-verslaggever bij de verzoekster of zich sedert de indiening van de laatste memories nieuwe feitelijke of juridische ontwikkelingen hebben voorgedaan die enige weerslag kunnen hebben op de verdere behandeling van de zaak.

De verzoekster antwoordt daarop met een aangetekende brief van 11 september 2009, waarin zij onder meer uiteenzet welke moeilijkheden zij sedert de bestreden beslissing heeft ondervonden bij het uitoefenen van haar functie. Zij vermeldt voorts dat zij vanaf 1 maart 2004 een nieuwe tewerkstellingsplaats heeft ingenomen bij de cel Strategische Adviesraden, waar zij dossiers behandelde met

betrekking tot de Raad voor Cultuur, de Raad voor de Kunsten en de Adviserende Beroepscommissie voor Culturele Aangelegenheden. Naar eigen zeggen werd zij, in het kader van de hervorming van de Vlaamse administratie, bij beslissing van 15 februari 2008 toegewezen aan de nieuwe Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is, aangezien geen beslissing werd genomen, zelfs geen mondelinge.

Zij voegt daaraan toe dat, zelfs indien de verzoekster zou kunnen aantonen dat toch een beslissing werd genomen, deze hoogstens een maatregel van inwendige orde uitmaakt die niet kan worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring.

4.2. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord vooreerst dat mondelinge bestuurshandelingen aanvechtbaar zijn voor de Raad van State.

Zij laat voorts gelden dat de directeur-generaal van de administratie Cultuur wel degelijk een beslissing heeft genomen over de reorganisatie van de cel Internationaal Cultuurbeleid en dat die beslissing op 1 oktober 2002 werd uitgevoerd.

Zij betoogt ten slotte dat de bestreden beslissing geenszins als een maatregel van inwendige orde kan worden beschouwd. Zij stelt dat dienstaanwijzingen, mutaties en overplaatsingen weliswaar in beginsel maatregelen van inwendige orde zijn, die niet voor vernietiging vatbaar zijn, maar zulks geldt volgens haar niet wanneer een dergelijke maatregel een weerslag heeft op de wijze waarop de ambtenaar zijn functie moet vervullen of zijn rechtstoestand nadelig raakt of als de maatregel is bevolen met schending van de regels van het personeelsstatuut.

4.3. De verzoekster laat in haar laatste memorie nog gelden dat “de maatregel van inwendige orde van de directeur-generaal van de administratie

Cultuur [...] een impact [heeft] op de uitoefening van [haar] taken". Zij stelt dat voor de functie van secretariaatsmedewerker bij de cel Internationaal Cultuurbeleid kennis van verschillende talen vereist is en dat zulks niet in overeenstemming is met haar competentieprofiel. Zij voert aan dat bij haar niet werd gepeild naar de bijkomende specifieke technische vaardigheden of capaciteiten, motivatie en belangstelling voor de functie van meertalig directiesecretaris en dat zij overeenkomstig de bepalingen van artikel VIII 23, § 3, van het Vlaams Personeelsstatuut en de principes van de interne mobiliteit zelfs niet in aanmerking komt voor deze functie. De verzoekster besluit dat de verwerende partij niet langer kan volhouden dat de genomen maatregel de goede werking van de organisatie beoogt. Integendeel moet die maatregel volgens haar veeleer als een verkapte tuchtmaatregel worden gekwalificeerd.

Beoordeling

4.4.1. Opdat tegen een bestuurshandeling een beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden ingesteld, moet het gaan om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen een beslissing die de rechtstoestand van iemand wijzigt of verhindert dat een wijziging in de rechtstoestand tot stand komt.

Maatregelen van inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen. Wanneer dergelijke maatregelen echter gevolgen hebben voor de rechtstoestand van de gebruikers of van de betrokken ambtenaren, kunnen zij wel met een annulatieberoep worden bestreden.

In de regel zijn mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een ambtenaar maatregelen van inwendige orde die uitsluitend betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst en waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoren. In beginsel kunnen zij door de betrokken ambtenaar dan ook niet met een annulatieberoep worden bestreden. Dat is wel het geval wanneer zij de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar nadelig raken of op een grievende wijze de situatie waarin hij zijn functie moet vervullen wijzigen.

4.4.2. Te dezen rijst de vraag of de bestreden beslissing -aangenomen dat ze effectief werd genomen- als een maatregel van inwendige orde kan worden beschouwd.

De verzoekster voert aan dat de bestreden beslissing haar nadelig raakt in haar situatie, doordat “de vereiste meertalenkennis op het secretariaat van de cel Internationaal Cultuurbeleid niet in verhouding staat tot [...] [haar] competentieprofiel”. Er moet echter worden opgemerkt dat de verzoekster niet aantoont en uit niets blijkt dat de haar opgelegde taken deze van een directiesecretaris te buiten gaan.

De verzoekster stelt voorts dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is, haar opgelegd door een hiërarchische meerdere.

Een tuchtmaatregel beoogt, in tegenstelling tot een maatregel van inwendige orde, een sanctie op te leggen voor een gedrag dat als laakbaar wordt beschouwd in hoofde van de ambtenaar. Te dezen blijkt uit niets dat de verwerende partij met de bestreden beslissing de verzoekster heeft willen sanctioneren voor welk laakbaar gedrag dan ook.

Derhalve moet worden besloten dat het enkele feit dat de verzoekster, in het kader van de interne organisatie van het directoraat-generaal van de administratie Cultuur, als directiesecretaris niet alleen voor de contractuele directeur van de cel Interregionale Samenwerking, maar voor verschillende adjuncten van de directeur zou moeten werken, een maatregel van inwendige orde betreft, die slechts werd genomen in het belang van de dienst en waarvan niet blijkt dat hij nadelige gevolgen heeft voor de rechtstoestand van de verzoekster of op een grievende wijze de situatie wijzigt waarin zij haar functie moet vervullen. Een dergelijke louter interne maatregel is geen voor vernietiging vatbare bestuurshandeling.

Hetzelfde geldt voor zover impliciet zou zijn beslist de verzoekster niet voor te stellen voor “een nieuwe dienstaanwijzing op een persoonlijk secretariaat van een secretaris-generaal (A4), op een persoonlijk secretariaat van een directeur-generaal (A3) of op een persoonlijk secretariaat van een afdelingshoofd (A2A)”

De exceptie is gegrond.

4.4.3. Het beroep is derhalve niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

met bijstand van

Wim Geurts,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Wim Geurts **André Vandendriessche**