

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Ve KAMER

A R R E S T

**nr. 210.751 van 27 januari 2011
in de zaak A. 196.990/V-1804**

In zake : Peter VAN ACKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens
kantoor houdend te Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Ontwikkelingssamenwerking
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrik De Maeyer
kantoor houdend te Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

Marc RIFFLET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Uyttendaele
kantoor houdend te Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 5 juli 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- de beslissing van de minister van Ontwikkelingssamenwerking van 12 april 2010 houdende de diensaanwijzing van Marc Rifflet als hoofdattaché internationale samenwerking op de Belgische ambassade te Washington;
- de daarin besloten impliciete beslissing tot beëindiging van zijn eigen diensaanwijzing als hoofdattaché internationale samenwerking op die ambassade;
- de in voornoemde beslissingen impliciet besloten eraan voorafgaande beslissing van ongekende datum tot wijziging van het organogram van de ambten van de loopbaan van de attachés voor internationale samenwerking op de ambassade te Washington, met name door de toevoeging van één ambt van raad voor de internationale samenwerking en de schrapping van één ambt van eerste secretaris voor internationale samenwerking, zodat er nu twee ambten van raad voor de internationale samenwerking zijn vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoeker, advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Patrick De Maeyer verschijnt voor de

verwerende partij, en advocaat Joy Moens, die loco advocaat Marc Uyttendaele verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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 is attaché voor de Internationale Samenwerking. Sinds 1 december 2004 behoort hij tot de derde administratieve klasse van de loopbaan van de attachés voor de Internationale Samenwerking (attaché IS).

3.2. Nadat hij van 5 augustus 2005 tot 10 juli 2009 heeft gefunctioneerd als attaché IS op de Belgische ambassade te Kampala wordt hij op 10 augustus 2009 overgeplaatst naar de Belgische ambassade in Washington. Op deze ambassade waren twee attachés IS werkzaam waarvan er één als hoofddattaché, die de leiding heeft van de afdeling IS. De verzoeker, die een grotere anciënniteit heeft dan de andere attaché, H. Vandermeulen, komt in vervanging van de collega die er als hoofddattaché fungeerde en neemt er alzo de functie van hoofddattaché waar. Volgens de officiële titulatuur heeft hij de graad van eerste secretaris, zoals ook H. Vandermeulen. Toch wordt hij op de webstek van de ambassade vermeld als Counselor Ontwikkelingssamenwerking en door de ambassadeur betiteld als ambassaderaad ontwikkelingssamenwerking.

3.3. Bij de beweging van zomer 2010 wordt H. Vandermeulen overgeplaatst naar de Belgische ambassade te Kinshasa. Hij wordt vervangen door Marc Rifflet, ambtenaar van de tweede administratieve klasse van de loopbaan van de attachés IS. Deze neemt de functie van hoofddattaché over, zodat de verzoeker

niet langer de afdeling IS leidt. Dit is de eerste bestreden beslissing waarin de verzoeker de tweede en derde bestreden beslissing impliciet vervat ziet.

3.4. De verzoeker, die reeds voordien van de komst van M. Rifflet op de hoogte was, vraagt op 13 mei 2010 meer uitleg over het juridisch kader waarbinnen de voormelde beweging is beslist en over de wijze waarop hij er zich kan tegen verweren nu deze “blijkbaar als -volstrekt onverwacht en onvoorzien-gevolg heeft” dat hij niet langer hoofdattaché blijft.

Op 23 juni 2010 antwoordt het Hoofdbestuur dat de term “hoofdattaché” geen juridische grondslag heeft en dat zijn vraag eigenlijk betrekking heeft op de hiërarchie binnen de diplomatieke post. Gesteld wordt dat de hiërarchische rang van de ambtenaren de orde volgt zoals vermeld in de tabel gevoegd bij het koninklijk besluit van 3 juni 1999 houdende het organiek reglement van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking en dat de hiërarchie van de ambten die worden uitgeoefend door de attachés IS wordt bepaald door artikel 35 D, eerste paragraaf van dat koninklijk besluit dat in dalende volgorde van belang de volgende ambten bevat:

- minister-raad IS (ambtenaren van de eerste administratieve klasse);
- raad IS (ambtenaren van de tweede administratieve klasse);
- eerste secretaris IS (ambtenaren van de eerste administratieve klasse met minstens zes jaar graadanciënniteit);
- secretaris IS (ambtenaren van de eerste administratieve klasse met minder dan zes jaar en minstens drie jaar graadanciënniteit);
- attaché IS (ambtenaren van de eerste administratieve klasse met minder dan drie jaar graadanciënniteit).

IV. Tussenkoms

4. Met een op 2 augustus 2010 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt Marc Rifflet om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de eerste bestreden beslissing moet gekwalificeerd worden als een maatregel van inwendige orde die enkel de goede werking van de dienst beoogt zonder dat hij nadelige gevolgen heeft voor de verzoeker. Een dergelijke maatregel kan slechts in drie gevallen als een voor vernietiging vatbare handeling worden beschouwd namelijk:

- indien hij tevens een tuchtmaatregel of een ordemaatregel is;
- indien hij een weerslag heeft op de wijze waarop de verzoeker zijn functie moet uitoefenen of hij zijn rechtstoestand nadelig raakt;
- indien de procedure van mutatie of dienstaanwijzing nauwkeurig geregeld wordt door het statuut en de mutatie wordt doorgevoerd met schending van die regels.

Volgens de verwerende partij valt de bestreden maatregel onder geen enkele van deze gevallen. Er is geen sprake van een orde- of een tuchtmaatregel en de maatregel heeft geen nadelige gevolgen voor de verzoeker, vooreerst geen enkel geldelijk nadeel maar ten tweede geen inhoudelijk, daar de maatregel ook niet tot gevolg heeft dat verzoekers functie als hoofdattaché niet langer zou behouden blijven. Deze functie bestaat immers niet, de verzoeker heeft reglementair de hoedanigheid van eerste secretaris voor Internationale Samenwerking en de komst van M. Rifflet doet daar geen afbreuk aan.

In de functieomschrijving van de attaché IS wordt geen onderscheid gemaakt tussen de functies van attaché en die van hoofdattaché, zij bepaalt alleen dat de opdracht van attaché IS, diplomatiek medewerker rang twee of meer, drieledig is, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen de verantwoordelijkheden als adviseur IS, als hoofd van de samenwerkingscel van de zending en als zaakgelastigde.

Voorts bestaat er geen officieel organogram van de Belgische ambassade te Washington. Bovendien duidt de omschrijving van het ambt van de verzoeker die ervan wordt gegeven op de webstek van de ambassade niet op het door hem uitgeoefende ambt maar wel op de taken die hem werden toebedeeld. Deze omschrijving kan niet ingaan tegen het reglementair statuut van de verzoeker. Bovendien wordt verzoeker op de officiële diplomatieke lijst van de Belgische ambassade vermeld als eerste secretaris IS.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat de vermelding in het evaluatieverslag van de verzoeker, dat hij als ambassaderaad functioneert alleen duidt op de taken die hem zijn toebedeeld binnen de ambassade.

De eerste bestreden beslissing ontnemt de verzoeker ook niet de leiding van de Dienst voor Internationale Samenwerking in de ambassade te Washington want deze leiding is niet voorbehouden aan één enkel persoon; elke attaché voert de taken uit die hem door de ambassadeur worden toegewezen.

De verzoeker komt ook niet onder het gezag van M. Rifflet daar elke ambtenaar die werkzaam is op een ambassade onder het rechtstreeks gezag van de ambassadeur valt.

Ook de rechtspraak die de verzoeker inroept ter ondersteuning van zijn stelling dat de dienstaanwijzing van M. Rifflet een voor vernietiging vatbare maatregel is kan niet in aanmerking worden genomen volgens de verwerende partij. In de ingeroepen arresten gaat het telkens om gevallen waar het

de verzoeker zelf was die werd overgeplaatst. Ook de verwijzing naar het recente arrest 76/2010 van 23 juni 2010 van het Grondwettelijk Hof waarin dit oordeelt dat ook tegen eenzijdige administratieve akten met slechts geringe rechtsgevolgen een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep moet openstaan is niet pertinent in casu daar de dienstaanwijzing van M. Rifflet hoegenaamd geen rechtsgevolgen meebrengt voor de verzoeker, besluit de verwerende partij.

Beoordeling

Er moet in het kader van de schorsingsprocedure niet op deze exceptie worden ingegaan nu, zoals hierna zal blijken, niet voldaan is aan één van de schorsingsvoorwaarden.

VI. Onderzoek van de vordering

6. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

7. Wat de tweede voorwaarde betreft, voert de verzoeker in eerste instantie een moreel nadeel aan.

Hij betoogt dat zijn minstens feitelijke degradatie van hoofdattaché naar gewoon attaché zeker in het diplomatiek milieu waarin hij zich begeeft, als een zeer ernstige morele bestraffing wordt beschouwd. De jaarlijkse

beweging wordt door alle Belgische diplomaten nauwlettend gevolgd en de vaststelling dat hij niet langer hoofddattaché IS te Washington is, zal een algemene achterdocht doen ontstaan en een kennelijk slecht functioneren van de verzoeker doen vermoeden.

Daarenboven wordt degene voor wie hij plaats moet ruimen zijn nieuwe hiërarchische overste.

Hij preciseert dat hoewel hij hoofddattaché blijft, hij toch onder het gezag komt van M. Rifflet en dat het in een diplomatieke post hoogst ongebruikelijk is dat een raad IS op post, die de functie van hoofddattaché uitoefent, uit die functie is ontzet.

Enkel om dit motief alleen reeds is de morele schade die hij dreigt te ondergaan bijzonder ernstig. Daarnaast is ze moeilijk herstelbaar daar het opbouwen van een reputatie een werk van lange adem is.

In tweede instantie zullen de belangrijke opdrachten toevertrouwd worden aan de hoofddattaché, namelijk van zodra de missie in verband wordt gebracht met de IS. De verzoeker zal niet langer de daaraan verbonden bijzondere ervaring kunnen opbouwen. De gemiste ervaring ten gevolge van het uitblijven van een schorsing zal ernstige gevolgen hebben voor zijn professionele toekomst, want hij zal zijn unieke ervaring als hoofddattaché te Washington niet meer in de weegschaal kunnen leggen wanneer hij in 2013 naar het hoofdbestuur zal worden teruggeroepen, terwijl het volgens hem duidelijk is dat die unieke verdiensten hem titels en verdiensten zouden verschaffen die hij zou kunnen laten gelden om op het hoofdbestuur een ambt van minstens vergelijkbaar belang te bekomen.

Daarenboven staat hij op de drempel van een bevordering naar de tweede administratieve klasse vermits hij per 1 december 2010 de anciënniteitsvoorwaarden daartoe vervult. Indien hij als hoofddattaché te Washington aan die

bevorderingsprocedure zou kunnen deelnemen dan zouden zijn bevorderingskansen in hoge mate stijgen.

8. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker geen enkel stuk overlegt waaruit blijkt dat hij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dreigt te ondergaan.

Voorts is een moreel nadeel in beginsel niet moeilijk te herstellen. De Raad van State weigert in ambtenarenzaken rekening te houden met een moreel nadeel wanneer wordt vastgesteld dat noch in de bestreden beslissing noch in de daaraan voorafgaande adviezen en nota's wordt beweerd dat de betrokkene ongeschikt zou zijn voor zijn functie. Minstens brengt hij geen enkel stuk bij dat tot het besluit zou kunnen leiden dat hij zou uitgesloten worden om nog enige eindverantwoordelijkheid te dragen met betrekking tot de opdrachten die de ambassadeur aan de Dienst IS zal toevertrouwen. Gelet op de bijzonder gunstige evaluatie die de verzoeker van de ambassadeur bekwaam, kan de bewering dat het posthoofd opdrachten inzake belangrijke missies uitsluitend zou toevertrouwen aan de hoofddattaché, niet worden bijgetreden, wel integendeel.

Daarnaast betoogt de verwerende partij dat het gezichtsverlies dat de verzoeker zegt te lijden, niet bestaat. De diplomaten zullen helemaal niet opmerken dat de verzoeker “plots als hoofddattaché voor de post te Washington van de kaart verdwijnt”. Zij zullen alleen vaststellen dat M. Rifflet, die op basis van zijn anciënniteit tot de tweede klasse behoort en dus het ambt van raad IS vervult, wordt toegewezen aan de Belgische ambassade te Washington.

Beoordeling

9. Uit de stukken van het dossier blijkt wat volgt:

- de verzoeker behoort tot de derde administratieve klasse en heeft meer dan zes jaar anciënniteit in die klasse. Krachtens het artikel 35, D, §1, van het organiek

reglement van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beantwoordt daaraan het ambt van “eerste secretaris IS”. Hij wordt ook aldus betiteld in de officiële documenten waarmee hij de Verenigde Staten binnenkomt;

- de samenwerkingssectie die hij er leidde bestond uit twee attachés IS en de andere attaché had minder anciënniteit dan de verzoeker;
- op de webstek van de ambassade wordt de verzoeker betiteld als adviseur IS (Counselor);
- M. Rifflet behoort tot de tweede administratieve klasse en heeft dus een hogere rang dan de verzoeker. Aan die rang beantwoordt het ambt van “raad IS”. Na diens komst bestaat de samenwerkingssectie uit twee attachés waarvan de ene behoort tot de tweede klasse wat hem toegang geeft tot het ambt van “raad IS” en de andere, de verzoeker, als ambtenaar van de derde administratieve klasse in aanmerking komt voor het ambt van “eerste secretaris IS”;
- de benaming hoofddattaché kan niet worden betrokken op een welbepaalde graad of klasse, minstens blijkt dit niet uit het dossier. Het lijkt eerder een zuiver functionele benaming te zijn.

De verzoeker voert in eerste instantie een moreel nadeel aan.

Dat nadeel bestaat er in dat zijn feitelijke degradatie van hoofddattaché naar gewoon attaché, zeker in het diplomatiek milieu waarin hij zich bevindt, als een zeer ernstige morele bestraffing wordt gezien. Daarenboven wordt degene voor wie hij plaats moet ruimen zijn nieuwe hiërarchische overste. Daarnaast is zijn moreel nadeel moeilijk herstelbaar daar het opbouwen van een reputatie een werk van lange adem is.

De verzoeker stelt dat zijn reputatie zware schade zal ondergaan daar hij als gestraft zal worden beschouwd of er minstens ernstige twijfels over zijn manier van functioneren zullen ontstaan.

De verzoeker toont immers geenszins aan dat zijn reputatie de desastreuze gevolgen zal ondergaan die hij voorhoudt. Hij gaat er aan voorbij dat hij door zijn ambassadeur zeer gunstig werd geëvalueerd en dat uit geen enkel stuk blijkt dat de komst van M. Rifflet ook maar iets te maken zou hebben met de wijze van functioneren van de verzoeker. Daarbij is het ook zo dat wanneer de draagwijdte van de maatregel correct wordt ingeschat de verzoeker geenszins in graad wordt verlaagd: hij is als ambtenaar van de derde klasse reglementair eerste secretaris IS en dat blijft hij. Mogelijk heeft de ambassadeur hem als ambassaderaad (counselor) betiteld maar dat kan niet meer zijn dan een feitelijke situatie of een aangeven van de taken die hij vervulde, daar de verzoeker als ambtenaar van de derde administratieve klasse reglementair niet in aanmerking komt voor het ambt van ambassaderaad want dat is een ambt van rang 13 en de verzoeker is, als ambtenaar van de derde administratieve klasse, een ambtenaar van rang 10. Hij brengt ook geen enkel stuk aan dat hem een juridische grond geeft om dat ambt te bekleden. Daarenboven brengt de mutatie van M. Rifflet de situatie op de ambassade te Washington in overeenstemming met het laatste lid van artikel 35, D, §1, van het organiek reglement van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat bepaalt dat wanneer er bij de diplomatieke zending twee of meer ambtenaren van de loopbaan van de attachés voor Internationale Samenwerking zijn toegevoegd, tenminste één van hen behoort tot de eerste of de tweede klasse.

Indien het dan toch zo zou zijn dat collega's hem zouden beschouwen als iemand die zijn job niet goed uitoefent dan is dat niet het gevolg van de maatregel zelf, correct ingeschat, en volgt dat nadeel als zodanig niet rechtstreeks uit de bestreden maatregel.

De verzoeker voert in tweede instantie aan dat de belangrijke opdrachten toevertrouwd zullen worden aan de hoofddattaché, namelijk van zodra de missie in verband wordt gebracht met de IS en dat hij niet langer de daaraan verbonden bijzondere ervaring zal kunnen opbouwen. Bijgevolg zal hij de unieke ervaring als hoofddattaché te Washington niet meer in de weegschaal kunnen leggen wanneer hij in 2013 naar het hoofdbestuur zal worden teruggeroepen,

terwijl het volgens hem geen toelichting behoeft dat die unieke verdiensten hem titels en verdiensten zouden verschaffen die hij zou kunnen laten gelden om op het hoofdbestuur een ambt van minstens vergelijkbaar belang te bekomen.

De verzoeker is evenwel nog steeds een ambtenaar van de derde administratieve klasse en het ambt dat hem op het hoofdbestuur zal worden toebedeeld zal in de eerste plaats daardoor worden bepaald. Daarnaast heeft hij gedurende één jaar ervaring opgedaan als hoofdattaché op een wijze waarvoor hij door zijn postoverste in zeer lovende bewoordingen werd geëvalueerd. Dit zijn elementen die in elk geval blijven bestaan nu geenszins door de eerste bestreden beslissing afbreuk wordt gedaan aan de wijze waarop hij heeft gefunctioneerd als hoofdattaché.

Hetzelfde geldt voor zijn kansen op bevordering tot de tweede administratieve klasse.

10. Bijgevolg is niet voldaan aan de tweede voorwaarde van voornoemd artikel 17, § 2.

Deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van Marc Rifflet tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 27 januari 2011, door de Raad van State, Ve kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Jacques Jaumotte,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Beirlaen