

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.486 van 3 oktober 2011
in de zaak A. 196.911/IX-6856**

In zake : Sven LOMMAERT
 wonend te 2640 Mortsel
 Windhoek 8
 alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kitty Vinck en Sofie Bontinck
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juni 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 8 december 2009 van de korpschef van de lokale politie te Antwerpen “waarbij aan Sven Lommaert, bij wijze van ordemaatregel, de functie van perswoordvoerder van Lokale Politie Antwerpen werd ontnomen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2011.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathalie Swartebroeckx, die loco advocaat Ingrid Martens verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Thomas De Donder, die loco advocaten Kitty Vinck en Sofie Bontinck verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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 als adviseur (CALog) tewerkgesteld bij de lokale politie te Antwerpen. Sinds 1 november 2003 is hij er perswoordvoerder.

3.2. Naar aanleiding van een incident op 29 september 2009, waarbij een personeelslid van de lokale politie te Antwerpen een overvaller doodschiet, berichten zekere media over het een al dan niet opleggen van een tuchtmaatregel aan dat personeelslid.

Op 1 oktober 2009 verstuurt de verzoeker, na overleg met de waarnemend korpschef en na goedkeuring door de persmagistraat, doch zonder overleg met de directeur Communicatie van de lokale politie te Antwerpen en het kabinet van de burgemeester, een persbericht waarin onder meer gesteld wordt dat “de inspecteur die het fatale schot loste op de overvaller, zich niet ongerust moet maken over een eventuele tuchtsanctie”, dat “[d]e korpsleiding van de Lokale Politie Antwerpen wenst te benadrukken dat met de huidige stand van het onderzoek, dat bijna is afgerond, er op geen enkel moment aanleiding is geweest om de betrokken inspecteur te onderwerpen aan een tuchtonderzoek” en dat “[d]e korpsleiding betreurt dat journalisten, die niet ter plaatse waren, vanachter hun bureau een zo origineel mogelijke invalshoek zoeken om het verhaal te belichten en dan maar over tuchtmaatregelen en een eventuele correctionele vervolging schrijven.”

3.3. Op 29 oktober 2009 deelt de korpschef van de lokale politie te Antwerpen aan de pers het volgende mee:

“Vanaf vandaag 29 oktober 2009 neemt commissaris [F.B.] tijdelijk de functie van perswoordvoerder van de lokale politie van Antwerpen over van Sven Lommaert. Dit in afwachting van de aanstelling van een nieuwe perswoordvoerder.

[...]

De korpsleiding wenst Sven Lommaert uitdrukkelijk te danken voor zijn inzet van de afgelopen 6 jaren als perswoordvoerder van het korps in vaak moeilijke omstandigheden. [...].”

3.4. De verzoeker is afwezig wegens ziekte van 29 oktober 2009 tot en met 27 november 2009. Op 30 november 2009 hervat hij het werk.

3.5. Op 8 december 2009 maakt de korpschef van de lokale politie te Antwerpen volgend “voorstel ordemaatregel” op:

“De korpsleiding heeft kennis genomen van een aantal problemen met betrekking tot het functioneren van ADV Sven Lommaert als perswoordvoerder van Lokale Politie Antwerpen:

- het niet naleven van de protocolovereenkomst Perswoordvoering die sinds september 2009 van kracht is;

- het niet naleven van de afsprakennota Perswoordvoering die sinds mei 2009 van kracht is;
- zijn persoonlijk aandeel in de gebeurtenissen die het gewenste partnership tussen pers en LPA bemoeilijken;
- een partieel andere visie op de functie van perswoordvoerder dan deze die door het korps wordt vooropgesteld.

Als perswoordvoerder is een goede samenwerking gebaseerd op wederzijds vertrouwen met de bestuurlijke overheid van cruciaal belang. Bovenstaande feiten hebben dit vertrouwen geschonden waardoor een constructieve samenwerking niet meer mogelijk is.

Op basis van deze elementen beslis ik dat ADV Sven Lommaert de functie van perswoordvoerder niet langer kan waarnemen.

Er wordt hem een nieuwe functie aangeboden binnen de dienst klantenmanagement.

Om ADV Sven Lommaert de kans te geven zelf een voorstel voor een mogelijke taakin-vulling te formuleren, krijgt hij tot einde december 2009 de tijd.

Besluit:

In overleg met ADV Sven Lommaert wordt overeengekomen dat hij gedurende de maand december 2009 alle lopende dossiers zal afhandelen

ADV Sven Lommaert krijgt daarnaast tot einde december 2009 de tijd om zelf een voorstel voor een andere taakin-vulling te formuleren.

Indien er uiterlijk 31 december 2009 geen overeenkomst wordt bereikt, zal hij, conform art. 44 WGP, met ingang van 1 januari 2010 herplaatst worden naar de dienst klantenmanagement.”

Dit is de bestreden beslissing. De verzoeker tekent deze op 31 december 2009 “voor gelezen”.

3.6. Eveneens op 31 december 2009 bezorgt de verzoeker per e-mail een voorstel van taakin-vulling voor de functie van stafmedewerker van de korpschef.

3.7. Met een beslissing van 9 februari 2010 van de burgemeester van de stad Antwerpen wordt de verzoeker op zijn vraag vanaf 1 februari 2010 -met een voorziene duur tot 30 juni 2011- gedetacheerd naar de federale politie in het kader van het Europese voorzitterschap van België.

3.8. In antwoord op een vraag van de auditeur-verslaggever stelt de verwerende partij in een e-mail van 17 maart 2011 dat de verzoeker in de periode

tussen 30 november 2009 en 1 februari 2010 is aangebleven als perswoordvoerder, maar geen publieke taken van perswoordvoering meer heeft verricht. Wel heeft hij taken verricht voor de korpschef, met name het redigeren en herschrijven van teksten voor intern gebruik.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep onontvankelijk is.

Zij voert vooreerst aan dat de bestreden beslissing geen uitvoerbare rechtshandeling is, maar slechts een voorbereidende handeling die geen rechtsgevolgen resorteert: de bestreden beslissing betreft immers een “voorstel tot ordemaatregel” waarbij de verzoeker wordt medegedeeld welke ordemaatregel tegen hem wordt overwogen en waarop de verzoeker dan nog zijn opmerkingen kan laten gelden; tot op heden is nog geen definitieve beslissing over de ordemaatregel genomen, is de verzoeker nog niet in een andere functie herplaatst en werd hem de functie van perswoordvoerder nog niet ontnomen; weliswaar oefent de verzoeker de functie van perswoordvoerder thans niet langer uit, maar dit is het gevolg van een detachering op eigen initiatief.

De verwerende partij werpt ook op dat de verzoeker geen belang heeft bij zijn beroep omdat hij op eigen initiatief gedetacheerd is naar de federale politie. Een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing zal die detachering niet ongedaan maken en er niet toe leiden dat de verzoeker zijn taken als perswoordvoerder terug kan waarnemen.

5. De verzoeker antwoordt dat de beslissing om hem de functie van perswoordvoerder te ontnemen wel degelijk in de bestreden akte vervat zit aangezien de korpschef letterlijk stelt dat de verzoeker de betrokken functie niet langer kan waarnemen. De omstandigheid dat de voorziene overplaatsing naar de

dienst klantenmanagement niet heeft plaatsgevonden, doet daar geen afbreuk aan aan. Evenmin heeft de detachering voor gevolg dat de verzoeker niet langer over het rechtens vereiste belang zou beschikken aangezien een vernietiging van de bestreden beslissing tot gevolg zal hebben dat de verzoeker bij de beëindiging van zijn detachering zijn vroegere functie van perswoordvoerder opnieuw zal kunnen opnemen. De verzoeker wijst erop dat hij de bewuste detachering enkel heeft voorgesteld omdat en nadat hem zijn functie van perswoordvoerder werd afgenomen en er hem geen gelijkwaardige functie werd aangeboden en stelt dat hij nog steeds het perswoordvoederschap ambieert. Ten slotte stelt de verzoeker dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is zodat hij ook over een moreel belang bij de vernietiging ervan beschikt.

6. In haar laatste memorie blijft de verwerende partij bij haar standpunt dat met de bestreden beslissing de verzoeker zijn functie van perswoordvoerder niet wordt ontnomen. Zij benadrukt dat de verzoeker in de periode tussen 30 november 2009 -na het einde van zijn ziekteverlof- en 1 februari 2010 -het begin van zijn detachering- wel degelijk verder is aangebleven als perswoordvoerder. De omstandigheid dat hij geen publieke taken meer heeft verricht, maar zich enkel heeft beziggehouden met het redigeren en herschrijven van teksten voor intern gebruik doet daar geen afbreuk aan aangezien de taakomschrijving van de perswoordvoerder niet louter voorziet in de uitoefening van publieke taken, maar ook van ondersteunende en beheerstaken, alsook in de opmaak van teksten.

Beoordeling

7. Uit het persbericht van 29 oktober 2009 en de bestreden beslissing van 8 december 2009 blijkt onbetwistbaar dat de verzoeker vanaf 29 oktober 2009 de functie van perswoordvoerder niet meer mag uitoefenen en dat een andere commissaris die functie van hem overneemt in afwachting van de aanstelling van een nieuwe perswoordvoerder. De stelling van de verwerende partij dat de verzoeker bij zijn terugkeer uit ziekteverlof op 30 november 2009 als

perswoordvoerder is aangebleven, kan dan ook niet worden bijgevalen. De verwerende partij geeft bovendien ook zelf toe dat de verzoeker zich na zijn werkhervatting slechts mocht inlaten met het redigeren en herschrijven van teksten voor intern gebruik, wat een veel beperktere opdracht is dan het takenpakket waarmee de perswoordvoerder van de lokale politie te Antwerpen normaliter is belast.

8. Het “voorstel ordemaatregel” van 8 december 2009 is de administratieve vertaling van het persbericht van 29 oktober 2009 dat duidelijk vermeldt dat de verzoeker geen perswoordvoerder meer mag zijn. Dergelijke beslissing bepaalt definitief de wijze waarop de verzoeker tewerkgesteld wordt en kan wel degelijk met een annulatieberoep bij de Raad van State bestreden worden.

Verzoekers detachering is niet van aard om hem het belang bij het beroep te ontzeggen. Na afloop van deze tijdelijke detachering wordt de verzoeker immers opnieuw opgenomen in het korps en ondergaat hij voluit de gevolgen van de bestreden beslissing.

9. De aangevoerde excepties zijn niet gegrond.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoeker voert de schending aan van de hoorplicht doordat de bestreden beslissing een ernstige negatieve invloed op zijn rechtstoestand heeft, hij niet voorafgaandelijk werd gehoord en niet de kans heeft gekregen om zijn standpunt naar voor te brengen.

11. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker wel degelijk in de mogelijkheid werd gesteld om zijn standpunt te doen kennen. Zo werd hij twee keer gehoord door de directeur Communicatie over het persbericht van 1 oktober

2009 zodat hij wist waarom het vertrouwen aan het wankelen was gebracht. Vervolgens werd hem op 29 oktober 2009 meegedeeld dat de korpschef de intentie had om hem bij ordemaatregel in een andere functie te herplaatsen en op 31 december 2009 werd hem het “voorstel ordemaatregel” ter kennis gebracht, waarna hij een voorstel tot taakinvulling voor een functie van stafmedewerker aan de korpschef heeft bezorgd. De verwerende partij is dan ook van oordeel dat de verzoeker wel degelijk zijn standpunt naar voor heeft kunnen brengen, maar dat hij dit beperkt heeft tot het voorstel tot taakinvulling.

12. De verzoeker repliceert dat hij geenszins de kans heeft gekregen om met kennis van zaken zijn standpunt naar voor te brengen over de precieze verwijten die hem werden gemaakt vooraleer de bestreden beslissing werd genomen. Het is pas met het “voorstel ordemaatregel”, dat hem op 31 december 2009 ter kennis werd gebracht, dat hij kennis heeft gekregen van de precieze motieven die aan de grondslag lagen van de beslissing om hem het perswoordvoederschap te ontnemen, maar op dat ogenblik was de bestreden beslissing reeds genomen en bovendien werd hem bij die gelegenheid niet gevraagd zijn standpunt naar voor te brengen, maar slechts om na te denken over een andere functie. Ook in de gesprekken met de directeur Communicatie kreeg hij niet de gelegenheid om op nuttige wijze zijn standpunt uiteen te zetten. Hij heeft dit slechts kunnen doen bij de ontwikkeling van het onderhavig beroep.

Beoordeling

13. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gebaseerd is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem de mogelijkheid geboden wordt om op nuttige wijze zijn standpunt te doen kennen.

De mogelijkheid om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te kunnen brengen impliceert onder meer dat het bestuur de betrokkene behoorlijk moet uitnodigen om dat standpunt kenbaar te maken. Hij moet weten wat hem

precies wordt verweten, hij moet zicht hebben op de plannen van het bestuur en de juridische grondslag ervan. Voor het horen moet het bestuur aan de betrokkene een redelijke voorbereidingstijd geven.

14. Uit de bestreden beslissing blijkt onmiskenbaar dat zij gesteund is op het persoonlijk gedrag van de verzoeker. Even onmiskenbaar tast zij zijn belangen ernstig aan, aangezien hij niet langer de functie van perswoordvoerder mag uitoefenen. De beslissing kon dan ook niet genomen worden zonder dat de verzoeker in de mogelijkheid werd gesteld om op nuttige wijze zijn standpunt over de aangelegenheid ter kennis van het bestuur te brengen.

Volgens de verwerende heeft de verzoeker die mogelijkheid wel degelijk gekregen.

15. Uit het administratief dossier blijkt evenwel in het geheel niet dat zij de ten laste gelegde feiten vooraf en precies aan de verzoeker heeft meegedeeld of dat zij de verzoeker vooraf in kennis heeft gesteld van de voorgenomen maatregel. Evenmin toont de verwerende partij aan dat zij de verzoeker een redelijke termijn heeft gegeven om zijn verweer behoorlijk voor te bereiden.

16. De verwerende partij wijst erop dat de verzoeker twee keer door de directeur Communicatie werd gehoord, zodat hij wel degelijk wist waarom het vertrouwen in hem aan het wankelen was gebracht. In dat verband dient evenwel opgemerkt dat de verwerende partij over die twee contactmomenten -op 2 en 6 oktober 2009- zelf aangeeft dat zij beperkt bleven tot de mededeling “dat dergelijk persberichten nefast zijn voor de lange termijnrelatie met de pers en het imago van de politie” en dat “[o]ok de goede relatie met de burgemeester als hoofd van de politie en tevens partner in het communicatiebeleid [...] hierdoor in het gedrang [kwam]”. Daarmee is evenwel niet aangetoond dat de verzoeker vooraf op de hoogte werd gebracht van de hem ten laste gelegde feiten, laat staan van de

voorgenomen maatregel van het ontnemen van de functie van perswoordvoerder of de herplaatsing.

Dat de korpschef op 29 oktober 2009 aan de verzoeker zijn intentie heeft meegedeeld om hem bij ordemaatregel te herplaatsen in een andere functie, laat de vaststelling onverlet dat de functie van perswoordvoerder hem onmiddellijk -“vanaf 29 oktober 2009”, zoals het persbericht van de korpschef zelf vermeldt- werd ontnomen. Overigens, zoals reeds opgemerkt, is het beroep van de verzoeker slechts gericht tegen de beslissing tot het ontnemen van de functie van perswoordvoerder en spreekt de verzoeker zelf niet over een herplaatsing.

Ook het feit dat de verzoeker op 31 december 2009 in kennis werd gesteld van het “voorstel ordemaatregel”, is ter zake niet dienend aangezien de functie van perswoordvoerder hem reeds vanaf 29 oktober 2009 werd ontnomen en dergelijk voorstel niet als een vraag om uitleg kan worden beschouwd.

17. De verzoeker heeft niet de mogelijkheid gekregen om op nuttige wijze zijn standpunt ten aanzien van de bestreden beslissing te doen kennen. Het derde middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 8 december 2009 van de korpschef van de lokale politie te Antwerpen waarbij Sven Lommaert de functie van perswoordvoerder van de Lokale Politie Antwerpen wordt ontnomen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 oktober 2011,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche