RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 218.313 van 5 maart 2012
in de zaak A. 197.671/IX-6939

In zake : Christine CUVELIER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGS/DSJ
gevestigd te 1050 Brussel
Fritz Toussaintstraat 8

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 10 september 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 12 juli 2010 van de commissaris-generaal van de federale politie waarbij Christine Cuvelier wordt herplaatst naar de dienst CGLX als adjunct-diensthoofd van de dienst excellente politiezorg.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 210.068 van 23 december 2010 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.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2012.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoekster, en adviseur Els Van Rossem, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een 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 hoofdcommissaris van politie. Zij was gedetacheerd naar het Vast Comité P.

Per 1 maart 2010 is zij, middels herplaatsing, tewerkgesteld als diensthoofd van de Federale School (DSEF), één van de drie door de directie van de opleiding (DSE) ingerichte scholen.

In een nota van 2 maart 2010 stelt de directeur DSE dat de verzoekster in het kader van haar herplaatsing in de betrekking van diensthoofd DSE-DSEF belast wordt met de opdracht om de excellente politiezorg te coördineren in de schoot van de structuren van de opleiding.

3.2. Naar aanleiding van een nota van 16 maart 2010 van de verzoekster aan de personeelsleden van de Federale School -waarin zij uiteenzet dat zij sinds 1 maart 2010 aangeduid is als diensthoofd van de Federale School, met "daarnaast de specifieke opdracht" om de opleidingsinitiatieven in het kader van de Excellente Politiezorg te coördineren", en dat zij "in nauwe samenwerking met L. Theys, tot dan toe dienstdoend leidinggevende na de oppensioenstelling van C. Collin, het beheer van de Federale School zou verderzetten"- ontspint zich een discussie tussen de directeur van de directie van de opleiding en de verzoekster over haar precieze taakinvulling. De directeur stelt zich op het standpunt dat de overgang van de verzoekster naar de Federale School specifiek gericht was op de implementatie van de excellente politiezorg (EPZ) in de directie van de Opleiding -dus ruimer dan de Federale School-, dat zij daar voltijds mee wordt belast en dat die opdracht niet verzoenbaar is met de uitoefening van de functie van diensthoofd DSEF omdat zulks concurrentie tussen de scholen kan teweegbrengen. De verzoekster stelt dat zij nooit geopteerd heeft voor een functie die niet verbonden is met een officiële plaats en die niet beantwoordt aan haar mogelijkheden, terwijl er nog wel degelijk behoefte is aan de beleidsfunctie van diensthoofd in de Federale School. In een nota van 8 april 2010 aan de verzoekster stelt de directeur dat hij wenst dat de verzoekster zich schikt naar zijn orders en beveelt haar het project EPZ op te nemen en geen functies van diensthoofd DSEF uit te oefenen. De verzoekster protesteert opnieuw: zij wenst de opdracht van diensthoofd DSEF ten volle uit te oefenen.

3.3. Ook de directeur-generaal van de algemene directie van de ondersteuning en het beheer (DGS) mengt zich in het debat. Op 4 mei 2010 schrijft hij aan de verzoekster:

"DGS wenst de functie van diensthoofd DSEF (functiecode 201212200 OT 2 ter) niet in te vullen. Het functioneel coördineren van de opleidingen dient te gebeuren door een leidinggevende binnen DSEF (niet in de functie van diensthoofd) en het secretariaat, het beheer van zowel het personeel als de logistiek dient te gebeuren door DSE. Dit in het licht van de lopende centralisatie voor wat betreft de beheerstaken binnen DSE.

DGS nodigt HCP Christine Cuvelier, in het belang van de organisatie, uit om de mobiliteit te consulteren en uit te kijken naar een andere functie.

Het staat HCP Cuvelier ook vrij in te gaan op het voorstel om op het niveau van DGS één of meerdere projecten te coördineren.

Mogelijke projecten zijn:
Het ontwikkelen van een concept rond de horeca ten behoeve van de federale politie.
Het ontwikkelen van een concept met betrekking tot de positie van de Dirco in de geïntegreerde politie.
Het concept CIC (calltaking - dispatching) verfijnen.
Het opvolgen van de lopende wetenschappelijke onderzoeken ten behoeve van de begeleidingscommissie.
Het ontwikkelen van een visie betreffende de transfer van militairen naar de federale politie.
De opsomming van deze projecten is niet limitatief. Mogelijks kan de CG of kunnen de andere DG's bijkomende of andere projecten voorstellen.

De voorgestelde functie kan in geen geval gelijkgesteld worden met de functie van beleidscoördinator DGS en opent aldus geen bijkomende rechten.

De nota herplaatsing DGS/DSPO-2010/6237 zal, afhankelijk van het antwoord van HCP Cuvelier, worden ingetrokken of bijgesteld."

De verzoekster reageert daar op 5 mei 2010 als volgt op:

"De situatie - het niet invullen van de functie van diensthoofd DSEF - welke u aangeeft in bovenstaande nota in §1 maakt het niet alleen voor mij, twee maanden na de toewijzing van de functie, onduidelijk. Deze situatie is eveneens onduidelijk en vooral ongekend bij het personeel DSEF. Bovendien vormt DSEF niet de enige entiteit 'school' binnen DSE die de centralisatie van de beheerstaken binnen DSE, waarvan sprake in de nieuwe OT2ter per 1 maart 2010, betrekt. Naast DSEF betrekt ze evengoed DSEO en DSER.

De specifieke functie van diensthoofd DSEF werd ook op de nieuwe TO behouden. Naast deze vaststelling blijken meerdere geschriften duidelijk aan te tonen dat de functie van diensthoofd DSEF wel degelijk in stand zou worden gehouden, zelfs na 1 maart 2010 na mijn herplaatsing als effectief diensthoofd. De functie werd overigens op dat ogenblik minimum door een aangesteld diensthoofd al 6 maanden uitgeoefend. Het betekent dat op dat moment, volgens de wet, dwingende redenen van omkadering het verder bestaan van de betrekking aantonen. De gegeven situatie waarin ik me actueel bevind wijst mogelijk op een niet correcte constructie waarvan ik enkel het slachtoffer kan zijn. Nochtans is de actuele toestand als volgt vast te stellen:

- Op 01/10/2009 wordt u door DSE Dir A. Mahaux in kennis gesteld dat CP L. Theys vanaf die datum 'DSEF faisant fonction' aangeduid werd. Deze nota werd door u niet ingetrokken. CP Theys voert effectief deze functie van DSEF ff uit vanaf dat ogenblik.
- Het personeel DSEF ontvangt in december 2009 een publicatie DSEF News waarin de CP Theys zich voorstelt als nieuwe 'directeur' DSEF en de toekomstige opties binnen DSEf aangeeft. Deze brochure werd niet ingetrokken noch verbeterd naar de correcte toestand door DSE Dir.
- Op 03-03-2010 stelt DSE Dir een nota op, gericht aan DSP, met de vraag om CP Theys aan te stellen in de functie van 'chef de Sv' en hem om die reden een wedde-supplement toe te kennen voor het uitvoeren van een 'fonction superieure'
- De toestand in §1 van uw nota was en is niet bekend intern noch extern. Het tegendeel is dat blijkbaar wel. Bij wijze van voorbeeld stuurt DSR een aantal dagen geleden nog de uitnodiging om DSE Dir en de Directeurs van de scholen uit te nodigen voor een Directievergadering. CP Theys wordt in deze nota als 'Dir DSEF' op uitgenodigd.
- De functie met functiecode 201212200 OT 2 ter is dezelfde voor DSEF als voor DSEO en DSER. Quid de uitvoering van de andere functies van diensthoofd?

Het belang van de organisatie wordt m.i. op die manier niet aangetoond. Uw uitnodiging om dan binnen een uitermate korte tijdspanne uit te kijken naar een andere functie is niet realistisch, zelfs niet realiseerbaar in de huidige context van mobiliteit!

Bovendien brak ik vroegtijdig mijn detachering af vanuit het Vast Comité P Dienst Enquêtes om in het licht van de mogelijkheden die DSE Dir mij voorhield deze plaats/functie met veel enthousiasme en betrokkenheid op te nemen om dan quasi onmiddellijk met deze niet correcte situatie te worden geconfronteerd. Vervolgens wordt mij dan deze situatie, zoals omschreven in § 1 van uw nota van 04/05/2010, ter kennis gebracht.

Wat mezelf betreft stemt deze functie DSEF echter perfect overeen met mijn profiel. Ik engageerde mij daar ook specifiek voor ten aanzien van de mensen en hun werking binnen de Federale School. Ik gaf voor deze herplaatsing ook mijn eerdere positie op bij het Vast Comité P Dienst Enquêtes met de bijbehorende geldelijke voordelen. Ik loop aldus enorme schade op, niet enkel op financieel en op moreel gebied, maar zeker ook op loopbaangebied.

Uw nota van 04/04/2010 kan ik zeker in het licht van de gegeven toestand niet als een uitnodiging noch als een vrijheid van keuze beschouwen. De vrijheid van keuze kan enkel bestaan wanneer er zich voor mij, gezien de gegeven toestand, minstens een gelijkaardige opportuniteit - afgestemd op mijn profiel en CV, datgene waarvoor ik evengoed mijn eerdere positie van detachering en de voordelen eraan verbonden zou verlaten - , moest voorgesteld worden. Mijn antwoord op uw nota blijkt aldus, juist door wat u schrijft in § 6, van ondergeschikt belang. Akkoord gaan met uw nota benadeelt mij immers een tweede keer. Ik blijf aldus bij mijn beslissing om de toegekende plaats en functie in te vullen zoals u het bij nota hebt voorzien en het op BP is verschenen."

3.4. Met een brief van 21 mei 2010 deelt de directeur-generaal DGS een ontwerp van advies aan de commissaris-generaal van de federale politie mee, waarbij hij voorstelt om de verzoekster te herplaatsen. Het advies luidt:

"Korte historiek en probleemstelling
Directeur DSE HCP Alfred Mahaux brengt mij op de hoogte van een geschil met één van diens medewerkers HCP Christine Cuvelier. Hierbij kort het relaas en de probleemstelling.

HCP Christine Cuvelier werd door middel van nota DGS/DSPO-2010/ 6237 d.d. 15/02/2010 van haar functie op DSP- externe diensten- Comité P herplaatst naar de functie van diensthoofd DSEF (functiecode 201212200 OT 2 ter).

Directeur DSE HCP Alfred Mahaux stelt in nota DGS/DSE/060085-n d.d. 19/03/2010 dat er afgesproken was dat HCP Christine Cuvelier zich voornamelijk zou concentreren op een project rond EPZ en dat de wijze waarop zij zou komen werken op DSE van ondergeschikt belang was. Het project bestaat in de coördinatie van EPZ binnen de politionele opleidingsstructuur en het doel is deze filosofie transversaal in de verschillende opleidings-programma`s te integreren conform de bestaande opleidingsplannen.
In zijn nota stelt de directeur DSE dat HCP Cuvelier voltijds belast werd het project EPZ. Hij stelt dat de omvang van het project het niet opportuun maakt dat het gedragen wordt door het diensthoofd DSEF. Hij verwijst naar de nood aan neutraliteit en stelt dat de visie van HCP Cuvelier, zoals blijkt uit nota ref. 4, concurrentie veroorzaakt tussen de scholen en het daarom onontbeerlijk is de functie van diensthoofd los te koppelen van het leiden van het project.

In een schrijven met referentie CC-ips-001 d.d. 30/03/2010 gericht aan HCP Mahaux antwoordt HCP Christine Cuvelier dat er veel onduidelijkheid is over haar rol als projectleider EPZ, maar ze officieel als diensthoofd DSEF werd herplaatst, een functie die wel duidelijk is en die ze ook wenst uit te oefenen.

In zijn nota DGS/DSE/060493-n, d,d. 08/04/2010 maant de directeur DSE HCP Christine Cuvelier aan om zijn orders op te volgen, de functie van diensthoofd DSEF niet meer uit te oefenen en zich ten volle te concentreren op het project EPZ.

Op 19/04/2010 heb ik een onderhoud met HCP Christine Cuvelier, directeur DSE HCP Alfred Mahaux er directeur DSP HCP Patrick Vande Cavey, HCP Christine Cuvelier blijft erbij dat zij in de functie van diensthoofd DSEF werd herplaatst en deze ook zal uitoefenen. Zij stelt dat beide opdrachten (diensthoofd DSEF en coördinator EPZ) zonder probleem gecombineerd kunnen worden. Zij blijft erbij dat zij niet op de hoogte was van het feit dat ze de functie van diensthoofd niet daadwerkelijk zou uitvoeren. Directeur Alfred Mahaux blijft erbij dat de functie diensthoofd DSEF niet compatibel is met het uitvoeren van het project en dat duidelijk mondeling met haar besproken werd dat ze naar DSE kwam om het project EPZ te coördineren.

Op 28/04/2010 heb ik een tweede gesprek met HCP Christine Cuvelier. Nota DGS-BOS/2010 - 16811 d.d. 04/05/2010 is hier het resultaat van. In deze nota staat duidelijk dat het niet de bedoeling is de functie van diensthoofd DSEF (functiecode 201212200 OT 2 ter) in te vullen.

Ik nodig HCP Christine Cuvelier dan ook uit, in het belang van de organisatie, om de mobiliteit te consulteren en uit te kijken naar een andere functie. Het staat HCP Cuvelier ook vrij in te gaan op mijn voorstel om op het niveau van DGS één of meerdere projecten te coördineren ten behoeve van DGS, de geïntegreerde politie en/of de federale politie.

HCP Christine Cuvelier blijft in haar antwoord bij haar standpunt. (zie nota CC-Ips-002 d.d. 05 mei 2010) Zij blijft vasthouden aan de herplaatsing in de rol van diensthoofd DSEF.

Herplaatsing HCP Christine Cuvelier - advies en motivering DGS

De verhouding en de communicatie tussen directeur DSE HCP Alfred Mahaux en HCP Christine Cuvelier is ernstig verstoord. Dit blijkt uit het feit dat beide stellingen aannemen die fundamenteel tegenstrijdig zijn. Deze verstoorde verstandhouding heeft een nefaste impact op de werking van de directie van de opleiding en het personeel.

Een transversale werking tussen de directies, en uiteraard binnen de directies, is voor DGS van het allerhoogste belang. Structurele veranderingen moeten daar een ondersteuning voor bieden en het project betreffende de reorganisatie van DGS is daar het concrete gevolg van. In het licht hiervan wil ik de verregaande decentralisatie op DSE verder afbouwen. Daarom is er geen behoefte aan een nieuw diensthoofd DSEF. De functie van diensthoofd DSEF (functiecode 201212200 OT 2 ter) wordt bijgevolg niet meer ingevuld en zal niet meer voorzien zijn op OT 3. In afwachting van een reorganisatie van de

ingerichte scholen zal de functie van diensthoofd DSEF waargenomen worden door directeur DSE HCP Alfred Mahaux. Deze zal de functie van directeur cumuleren met de formele leiding als diensthoofd over DSEF. Het functioneel coördineren van de opleidingen kan gebeuren door een leidinggevende binnen DSEF- (niet in de functie van diensthoofd). Het uitoefenen van deze coördinatie opent geen bijkomende rechten. Het secretariaat en het beheer van zowel het personeel als de logistiek, dient te gebeuren door DSE. Dit in het licht van de lopende centralisatie voor wat betreft de beheerstaken binnen DSE.

Gelet op de op til zijnde reorganisatie van de ingerichte scholen (DSEF, DSEO en DSER) waarmee we momenteel volop bezig zijn, zou het verder uitoefenen van de functie van diensthoofd HCP Cuvelier weinig toekomstperspectief bieden. De functie van diensthoofd DSEF is uitdovend en het is in het belang van de organisatie om HCP Christine Cuvelier, gelet op haar competenties en ervaring, in te zetten op een functie die beantwoordt aan haar niveau.

Gelet, op de budgettaire contraintes is het niet verantwoord een hoofdcommissaris met dergelijke ervaring en kennis (zie cv) verder te laten functioneren op een voor de organisatie niet-prioritaire en uitdovende plaats.

Er is, daarentegen, wel nood aan een adjunct-diensthoofd voor de dienst EPZ op de directie van de relaties met de lokale politie CGLX (eenheidscode 7171 functiecode 201213200). HCP Christine Cuvelier krijgt daar de opdracht in te staan voor de integratie van het netwerk trainer referentiepersonen EPZ met het netwerk procesbegeleiding. Zij zal eveneens bijdragen tot de verdere implementatie en ontwikkeling van GGPZ, IGPZ en OBV (omzendbrieven CP 1 en CP 2). Daarenboven krijgt ze in deze context de gelegenheid om te werken aan het ontwikkelen van het project EPZ binnen de politionele opleidingsstructuur met als doel deze filosofie transversaal in de verschillende opleidingsprogramma's te integreren conform de bestaande opleidingsplannen.

De organisatie heeft HCP Christine Cuvelier nodig in deze functie op CGLX. Gelet op haar CV, haar competenties en ervaring, kan zij op de dienst EPZ bij CGLX een daadwerkelijke meerwaarde betekenen. Ik wil er tevens op wijzen dat er over het uitvoeren van een project in het kader van EPZ nooit enige betwisting is geweest.

Gelet op alle voorgaande argumenten stel ik voor om HCP Christine Cuvelier vanaf 14 juni 2010 te herplaatsen naar CGLX."

De verzoekster reageert hier schriftelijk op en wordt gehoord op 21 juni 2010. Ook op het verslag van dat onderhoud reageert de verzoekster nog.

3.5. Op 5 juli 2010 maakt de directeur-generaal DGS zijn advies tot herplaatsing van de verzoekster over aan de commissaris-generaal.

3.6. Op 12 juli 2010 beslist de commissaris-generaal om de verzoekster met ingang van 19 juli 2010 te herplaatsen naar "CGLX" als adjunct-diensthoofd van de dienst excellente politiezorg.

Dit is de bestreden beslissing. De commissaris-generaal sluit zich aan bij de motieven vermeld in het advies van DGS.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ontvankelijkheid ratione materiae

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij acht het beroep niet ontvankelijk omdat het bestreden besluit slechts een maatregel van inwendige orde is. Zij stelt dat de beslissing geen weerslag heeft op de wijze waarop de verzoekster haar functie moet uitoefenen, aangezien het haar ambitie was om het project "excellente politiezorg" (EPZ) te realiseren, aangezien zij precies met het oog op de implementatie van dat project -en uitsluitend met dat oogmerk- binnen de opleidingen naar de functie van diensthoofd DSE-DSEF werd overgeplaatst en aangezien zij nu wordt herplaatst als adjunct-diensthoofd van CGLX/Excellente Politiezorg. Zij voegt daaraan toe dat de verzoekster niet verduidelijkt welke impact de gewijzigde standplaats van de verzoekster zou hebben op de wijze waarop zij haar functie moet uitoefenen en dat de bestreden beslissing niet als een verkapte tuchtstraf kan worden gezien.

Beoordeling

5. Met het bestreden besluit wordt de verzoekster herplaatst van de functie “DSE-DSEF-diensthoofd” naar de “functie CGLX/Excellente politiezorg”. Aangezien zij op 15 februari 2010 formeel was aangesteld in de functie van “diensthoofd van de Federale School” zonder dat die aanstelling gewag maakt van de specifieke taak die zij in die functie op zich zou nemen en met name dat haar toen niet gezegd is dat haar nieuwe opdracht beperkt zou zijn tot de zorg voor de EPZ, stelt de verwerende partij ten onrechte dat de verzoekster met de bestreden verplaatsing verkrijgt wat zij heeft gewild, doelend op de zorg voor EPZ.

6. In de visie van de verzoekster wordt zij met de bestreden beslissing verwijderd uit de functie van diensthoofd, waarin zij gewis ook EPZ-verantwoordelijkheid zou opnemen, maar die vooral die van een “diensthoofd” zou zijn. Aangezien uit het dossier niet blijkt dat de verzoekster op het ogenblik van haar herplaatsing op 15 februari 2010 naar DSE-DSEF goed wist of goed had moeten weten dat zij niet zou mogen fungeren als het hoofd van de school -dit is waar de benaming “diensthoofd” normaliter voor staat- wordt haar redenering met betrekking tot de aard van de functie van waaruit zij nu herplaatst is, gevolgd. In die visie heeft de bestreden beslissing dan ook tot gevolg dat zij uit de functie van diensthoofd van de federale school wordt verwijderd en verplaatst naar de functie van adjunct-diensthoofd EPZ, hetgeen duidelijk een functie is met een andere -in ieder geval tot EPZ beperkte- inhoud die ook uitgeoefend wordt onder het gezag van een ander diensthoofd, waargenomen door een personeelslid met een lagere graad.

De bestreden beslissing verandert aldus de situatie waarin de verzoekster binnen de politiestructuur moet functioneren. Die verandering overstijgt de ongemakken die verbonden zijn met elke verandering van dienstaanwijzing en maakt, los van de vaststelling dat de verzoekster in haar middelen aanvoert dat het bestreden besluit neerkomt op een tuchtmaatregel

waarvoor de Raad van State sowieso bevoegd is, dat de herplaatsing een beslissing is die met een annulatieberoep bestreden kan worden.

De exceptie is niet gegrond.

Actueel belang van de verzoekster

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie het actueel belang van de verzoekster, aangezien zij met haar instemming op 28 oktober 2011 opnieuw herplaatst is naar een andere functie, met name "Diensthoofd binnen DGS-Dienst Intern Toezicht".

8. De raadsman van de verzoekster verzet zich tegen die opstelling: Hij wijst erop dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtstraf vormt, zodat zijn cliënte een moreel belang bij het annulatieberoep behoudt en voegt daaraan toe dat haar akkoord met de nieuwe dienstaanwijzing -omdat aldaar "nagenoeg alles beter" is dan in de tewerkstelling bij CGLX- niet verhindert dat zij nog altijd van oordeel is daarmee tewerkgesteld te zijn in een betrekking die niet beantwoordt aan de functie van diensthoofd DSEF.

Beoordeling

9. De Raad van State valt de redenering van de verzoekster bij, in die zin dat, indien de bestreden beslissing als een verdoken tuchtstraf gekwalificeerd moet worden -zoals de auditeur-verslaggever concludeert-, haar belang niet teloorgaat om de enkele reden dat zij akkoord gegaan is met een nieuwe herplaatsing.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekster stelt dat haar met de bestreden beslissing op bedekte wijze een tuchtmaatregel opgelegd is zonder dat de bepalingen van de tuchtwet nageleefd werden. De commissaris-generaal heeft zich ook aan machtsafwending bezondigd doordat hij zijn bevoegdheid om haar te herplaatsen gebruikt heeft om haar te bestraffen.

Zij ontwikkelt het middel als volgt: zij wenste daadwerkelijk de functie op te nemen waarvoor zij in februari 2010 was aangewezen, maar de directeur van de school heeft dat willen beletten, hoewel hij daarvoor geen deugdelijke reden had. Zij is vervolgens uit de functie van diensthoofd DSEF verwijderd omdat zij niet wenste de functie alleen in naam te bekleden en met een papieren functie -de EPZ in de opleiding- belast te worden. De herplaatsing is in feite een tuchtstraf, aangezien de hiërarchie haar bestraft heeft voor haar opstelling om de functie, waarin zij was aangewezen, ten volle op te nemen en om zich niet opzij te laten zetten teneinde commissaris Theys de rol van diensthoofd te kunnen bezorgen. Het bestraffend karakter van de maatregel blijkt ook uit het feit dat de papieren functie die de hiërarchie haar wou geven haar niet toelaat met mensen te werken en haar onder gezag van een lagere in graad bracht terwijl zij voorheen 200 personeelsleden onder haar gezag had.

11. De verwerende partij antwoordt dat aan de verzoekster een maatregel van inwendige orde opgelegd is. Van bij de aanvang was het duidelijk dat de verzoekster naar de functie diensthoofd DSEF werd herplaatst om van daaruit het project EPZ te verzorgen. Haar herplaatsing vanuit die functie naar CGLX als adjunct-diensthoofd is geen straf, maar is genomen in het belang van de organisatie. De verzoekster stelt ten onrechte dat commissaris Theys werd aangesteld in een hoger ambt en een bijhorende premie geniet.

In haar laatste memorie betwist de verwerende partij nogmaals dat de bestreden beslissing een tuchtmaatregel zou zijn, omdat daarvoor het bestaan van een schuldig gedrag vereist is. Zij verzet zich tegen de opstelling dat er een verwijt van schuldig gedrag afgeleid kan worden uit het advies van DGS, waarin gesteld wordt dat de verhouding en de communicatie tussen de verzoekster en directeur Mahaux ernstig verstoord is en dat dit nefast is voor de werking van de directie van de opleiding. Dat zij de verzoekster niet heeft willen straffen leidt zij ook af uit het feit dat de overheid geen bezwaar heeft gezien in haar recente herplaatsing naar een functie bij Intern Toezicht.

Beoordeling

12. Een maatregel, die voorgesteld wordt als een maatregel van inwendige orde of als een ordemaatregel, kan in werkelijkheid bedoeld zijn als een straf. Om tot het bestaan van dergelijke niet-veruitwendigde bedoeling van het bestuur te kunnen besluiten is vereist dat het dossier, dat aan de Raad van State wordt voorgelegd, blijk geeft van bepaalde concrete gegevens die, desgevallend in hun samenhang beschouwd, het bewijs bevatten dat het de bedoeling van het bestuur was om naast de behartiging van de goede werking van de dienst ook de verzoekster te straffen voor een misdraging.

Het verstoord zijn van de verhoudingen tussen personen of de vaststelling dat een ambtenaar zich niet schikt naar de opdrachten waarmee zijn meerderen hem gelasten, kan een overplaatsing rechtvaardigen. Er is geen reden om daar onmiddellijk een bestraffende bedoeling in te zien, zelfs niet wanneer blijkt dat de overgeplaatste aan de oorzaak ligt van de verstoring of dat hij pertinent weigert zich te schikken naar bevelen.

13. De gegevens die de verzoekster in haar stukken aanbrengt om de Raad van State te overtuigen van het bestaan van een tuchtstraf zijn uiterst beperkt en wijzen niet op de bedoeling om een tuchtstraf op te leggen. Uit de omstandigheid dat de opdrachten, waarmee de verzoekster na haar herplaatsing in

de functie van diensthoofd DSEF concreet werd belast, wezenlijk verschillen van wat zij van die herplaatsing verwachtte mag, zelfs wanneer zou kunnen blijken dat die nieuwe opdracht ertoe strekt een ander ambtenaar te bevoordelen, niet zonder meer afgeleid worden dat de verwerende partij de verzoekster wenste te bestraffen voor haar onwillig gedrag. Ook het feit dat zij geen gezag over een groot aantal personeelsleden heeft en dat zij nu zelf onder het gezag van een derde komt kan op zich niet gezien worden als een bewijs van een tuchtrechtelijke bedoeling.

Vraag is dan of de stelling van de verzoekster gestaafd wordt door elementen van het dossier waarop de Raad van State acht kan slaan.

14. De bestreden beslissing is getroffen omdat, zoals de directeur-generaal van de ondersteuning en het beheer in zijn advies schreef, “de verhouding en de communicatie tussen directeur DSE Alfred Mahaux en (de verzoekster) ernstig verstoord (is), wat blijkt uit het feit dat beide stellingen aannemen die fundamenteel tegenstrijdig zijn (en omdat) deze verstoorde verstandhouding een nefaste impact heeft op de werking van de directie van de opleiding en op het personeel”. Alles gaat terug naar de beslissing om de verzoekster in de functie van diensthoofd DSEF aan te stellen -een formele aanwijzing voor een bepaalde plaats: nummer 6831 en bedieningsnummer 11479- en naar de uiteenlopende inhoud die de betrokkenen gegeven hebben aan die overplaatsing: de verzoekster dacht dat zij alle verantwoordelijkheden van het diensthoofd kon opnemen en de directeur van de school zag de opdracht van de verzoekster beperkt tot EPZ; voor die fundamenteel verschillende opstelling kon geen vergelijk gevonden worden.

Uit geen gegevens van het dossier kan worden opgemaakt dat het verzet van de verzoekster tegen wat zij als een inperking van de bevoegdheden van een diensthoofd rekende, haar persoonlijk als een tuchtinbreuk aangerekend is geworden en dat zij daarom herplaatst wordt naar CGLX. De stukken waaruit de onwil van de directeur -en vervolgens de directeur-generaal- blijkt om de stelling van de verzoekster over de inhoud van haar functie te aanvaarden, wijzen er wel op

dat de verzoekster een onaanvaardbare houding aanneemt, maar daarmee is niet gezegd dat zij haar daarvoor persoonlijk willen treffen. Uit de nota's die de directeur opstelde en het advies van de directeur-generaal waarop de bestreden beslissing uiteindelijk steunt, blijkt ook geen teneur van enige bedoeling om te straffen; er wordt enkel vastgesteld dat de opstelling van de verzoekster niet past in het project dat zij voor ogen hebben. Stellen dat de dienst met de opstelling die de verzoekster aanhoudt, niet gediend is betekent nog niet dat men haar voor die opstelling persoonlijk wil treffen. Nalatigheden bij de mededeling van het exact functieprofiel van de verzoekster evenmin. En in dat kader is dan de vaststelling dat de directeur pas na de inplaatsstelling van de verzoekster neergeschreven heeft hoe zij haar functie moest opvatten en dat hij in het verlengde daarvan de verzoekster aangemaand heeft zijn orders te respecteren, evenals de vaststelling dat de directeur-generaal de verzoekster geadviseerd heeft naar een andere functie uit te kijken, onvoldoende om het verwijt van schuldig gedrag te kunnen aannemen.

15. De gegevens die de verzoekster aanreikt en de stukken waarop de Raad van State acht kan slaan, laten niet toe te besluiten dat voldoende overeenstemmende gegevens in redelijkheid aannemelijk maken dat de verwerende partij de verzoekster heeft willen bestraffen voor haar tegendraadse houding en dat zij met de verwijdering van de verzoekster uit de functie van diensthoofd DSEF derhalve meer heeft gedaan dan de goede werking van de dienst verzekeren.

16. De verzoekster verwijst in haar middel ook naar machtsafwending. Voor die bijzonder zware onregelmatigheid, waarvoor volgens artikel 91 van de Raad van State-wet ook een bijzondere rechtsgang gevolgd moet worden, is vereist dat de verzoekster aantoont dat het bestuur de bevoegdheid die het van de wet heeft gekregen heeft gebruikt met als enige, minstens doorslaggevende, bedoeling om haar te bestraffen. De verzoekster blijft in gebreke aan de Raad van State gegevens voor te leggen waaruit die specifieke bedoeling kan opgemaakt worden. In die zin is het middel niet ontvankelijk.

VI. Heropening der debatten

17. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van het derde middel. Er is reden om het onderzoek van de zaak voort te zetten en daarbij ook, in het licht van het bericht van de verwerende partij dat de verzoekster inmiddels opnieuw en nu met haar instemming herplaatst is -wat kan betekenen dat de vernietiging van het bestreden besluit haar geen materieel voordeel meer zal opleveren omdat de nieuwe dienstaanwijzing nu haar rechtstoestand bepaalt-, het actueel belang van de verzoekster te onderzoeken.

BESLISSING

1. De debatten worden heropend.

2. Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 maart 2012, 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**