

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.132 van 21 januari 2014
in de zaak A. 205.641/IX-7759**

In zake : Vera CAUWENBERGHS
woonplaats kiezend te 2800 Mechelen
Pareipoelstraat 25

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Gertie De Fraeye
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 31 juli 2009 van de minister van Justitie waarbij de administratieve standplaats van Vera Cauwenberghs met ingang van 1 augustus 2009 wordt vastgesteld bij het Veiligheidskorps van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben elk een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Gertie De Fraeye, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Verzoekster is attaché P&O in dienst van de verwerende partij. Op het ogenblik van het bestreden besluit was zij sedert 1 augustus 2008 voor onbepaalde duur naar het Veiligheidskorps van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen gedetacheerd, dit ingevolge het besluit van 30 juni 2008 van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Verzoeksters administratieve standplaats was op dat ogenblik nog gevestigd bij de centrale gevangenis van Leuven, waar zij voorheen de functie van attaché P&O uitoefende.

3.2. Vanaf 16 februari 2009 is verzoekster langdurig afwezig. Zij is eerst met ziekteverlof en vervolgens, na uitputting van haar ziekteverlof, in

disponibiliteit wegens ziekte. Met ingang van 15 september 2011 wordt zij in dienstactiviteit hersteld.

Gedurende verzoeksters afwezigheid wordt bij het Veiligheidskorps een betrekking van attaché P&O vacant. Omdat verzoekster daar reeds als attaché P&O is tewerkgesteld, wordt bij besluit van 31 juli 2009 van de minister van Justitie haar administratieve standplaats met ingang van 1 augustus 2009 bij het Veiligheidskorps vastgesteld. Dit is het bestreden besluit.

3.3. Op 24 november 2011 vraagt verzoekster aan haar diensthoofd om haar naar aanleiding van haar werkhervatting op 15 september 2011 een functie conform haar graad toe te kennen, haar een overeenkomstige functiebeschrijving te overhandigen en haar de nodige middelen ter beschikking te stellen om deze functie naar behoren te vervullen.

3.4. Met een e-mail van 6 juni 2012 wordt verzoekster door haar diensthoofd geïnformeerd over de huisvesting van het Veiligheidskorps. Er wordt haar meegedeeld dat haar kantoor op het huidige adres gevestigd blijft en dat de rest van het personeel wordt verspreid over “de Waterside en de centrale garage”.

3.5. Met een besluit van 6 juli 2012 van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie wordt verzoeksters standplaats met ingang van 9 juli 2012 vastgesteld bij het directoraat-generaal Centrale Diensten bij de dienst Gezondheidszorg Gevangenissen. Dit besluit steunt op de overwegingen dat er geen betrekking van attaché P&O bij het Veiligheidskorps meer vacant is, dat verzoekster vaardigheden en ervaring in personeelsmanagement heeft, dat een betrekking van attaché P&O vacant is bij de dienst Gezondheidszorg Gevangenissen en verzoekster aan de vereisten van die functie voldoet.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat het bestreden besluit louter een maatregel van inwendige orde en derhalve geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. Zij stelt dat het bestreden besluit slechts verzoeksters administratieve standplaats vaststelt op de plaats waar zij sedert 1 augustus 2008 was gedetacheerd en aldus verzoeksters interne positie regulariseert.

Daarenboven werpt de verwerende partij op dat verzoekster niet beschikt over een actueel belang aangezien haar standplaats bij besluit van 6 juli 2012 opnieuw werd gewijzigd.

5. In haar laatste memorie stelt verzoekster dat het bestreden besluit een nadelige weerslag heeft op de wijze waarop zij haar functie moet uitoefenen en dus geen loutere maatregel van inwendige orde is. Zij betoogt in dat verband dat zij in de centrale gevangenis van Leuven een zinvolle en betekenisvolle taak had als attaché P&O terwijl zij bij het Veiligheidskorps, ofschoon daar in theorie eenzelfde functie vacant was, de functie van attaché P&O niet mocht uitoefenen en zelfs geen enkele functie, laat staan een vergelijkbare, kreeg toegewezen. Zij verwijst ter staving van deze stelling naar haar vraag van 24 november 2011 aan het diensthoofd van het Veiligheidskorps om haar een functie toe te kennen en naar de mededeling van 6 juni 2012 van haar diensthoofd dat zij niet met de andere personeelsleden mee verhuist, waaruit zij afleidt dat het diensthoofd haar aanwezigheid op de dienst overbodig vindt.

Zij voegt daaraan toe dat “de vernietiging van [het bestreden besluit] [toelaat] dat [zij] opnieuw een waardevolle functie kan vervullen die bij haar graad en hoedanigheid past in een validerende werkomgeving die voldoening en gemoedsrust biedt, in tegenstelling tot wat nu het geval is”.

Beoordeling

6. 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, beïnvloeden de rechtstoestand van de betrokkene niet en zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen.

Tot dit soort maatregelen behoren onder meer: wijzigingen van de plaats van tewerkstelling, reorganisaties, dienstaanwijzingen en mutaties. In beginsel kunnen deze door de betrokken ambtenaar niet met een annulatieberoep worden bestreden.

Dergelijke maatregelen kunnen uitzonderlijk toch met een annulatieberoep worden bestreden indien ze griefhoudend zijn doordat ze de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar nadelig raken, een ernstige weerslag hebben op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zijn functie moet uitoefenen of genomen zijn op grond van diens gedrag en zich aldus aandienen als een ordemaatregel of eventueel zelfs als een verdoken tuchtmaatregel.

7. Indien een besluit zich aandient als een loutere maatregel van inwendige orde staat het aan de betrokkene om voor de Raad van State aannemelijk te maken dat de maatregel in werkelijkheid griefhoudend is en dienvolgens het voorwerp van een ontvankelijk annulatieberoep kan uitmaken. Verzoekster wijst in dit verband op de volgens haar ernstige en griefhoudende nadelige gevolgen van de standplaatswijziging. De overtuigingskracht van die argumenten hoeft in deze zaak echter niet te worden beoordeeld. Immers, indien deze specifieke

standplaatswijziging van Leuven naar Brussel bij hypothese aanvechtbaar zou zijn, dan blijft het zo dat bij besluit van de voorzitter van het directiecomité van de verwerende partij van 6 juli 2012, de standplaats van verzoekster andermaal gewijzigd wordt en wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Centrale Diensten bij de dienst Gezondheidszorg Gevangenen. Dit heeft tot gevolg dat de inwilliging van haar beroep en de wijziging van haar eerdere standplaats, niet meer het door verzoekster nagestreefde voordeel, om zich terug in haar standplaats te Leuven te bevinden en daar te kunnen werken, kan opleveren. Hieruit volgt dat verzoekster niet meer doet blijken van het rechtens vereiste actueel belang om het ministerieel besluit van 31 juli 2009 aan te vechten.

8. De exceptie van de verwerende partij is ten minste in die mate gegrond en het beroep tot nietigverklaring is niet ontvankelijk.

V. Kosten

Standpunt van de partijen

9. Verzoekster stelt in haar laatste memorie dat zij door de administratie “in een jarenlange penibele, psychisch belastende en gedestabiliseerde administratieve toestand werd gebracht” zodat het “als volkomen redelijk mag worden beschouwd” dat zij het voorliggende annulatieberoep heeft ingesteld en vraagt daarom de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij te leggen.

10. De verwerende partij wijst in haar laatste memorie op artikel 68, vijfde lid, van het algemeen procedurereglement, dat bepaalt dat de kosten van het beroep ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Zij stelt dat de Raad van State, in tegenstelling tot wat verzoekster vraagt, de kosten van het geding niet bij wijze van schadevergoeding ten laste van verwerende partij kan leggen.

Beoordeling

11. De verwerende partij wijst terecht op de regel dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld in principe verwezen wordt in de kosten van het beroep. Te dezen ziet de Raad van State geen bijzondere omstandigheden die een afwijking van deze regel kunnen verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 21 januari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren