

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.477 van 7 oktober 2015
in de zaak A. 215.839/XIV-36.422**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Clonen en Annelies Troost
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Fruithoflaan 124 bus 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR/Jur
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 18 maart 2015 van HCP [P. VDC], directeur Mobiliteit en Personeelsbeheer bij de Federale Politie, met uitgiftenummer DGR.DRP-P/Mob&Det 10859 houdende de intrekking van de detachering van [verzoeker] ingevolge de beslissing van 18 maart 2015 met uitgiftenummer DGR.DRP-P/Mob&Det 9558”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van

het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State.’

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2015.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas De Burchgraeve, die *loco* advocaten Koen Clonen en Annelies Troost verschijnt voor verzoeker en adviseur Ruben Goosens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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. Verzoeker is inspecteur van politie bij de federale politie.

Hij is vanuit de GRG (Reservegroep) sinds 4 november 2011 gedetacheerd naar het CIK (interventiekorps) Antwerpen, met een verdere inzet in de lokale politiezone Mechelen-Willebroek.

3.2. Het wordt niet betwist dat verzoeker om medische redenen niet langer tewerkgesteld kan worden in de politiezone Mechelen-Willebroek en dat, in

samenspraak met verzoekers vakorganisatie, betracht wordt een oplossing daartoe te vinden.

3.3. Op 18 maart 2015 wordt de beslissing DGR.DRP-P/Mob&Det 9558 genomen. Die luidt:

“De tewerkstelling van [verzoeker] naar CIK Antwerpen CSD 6453 wordt beëindigd op 22-03-2015.

Vanaf 23-03-2015 wordt hij voor onbepaalde duur vanuit DGR/DRP-P/GRG tewerkgesteld binnen DJSoc/Terro 6667.”

Verzoeker neemt hiervan kennis via mail op 20 maart 2015.

3.4. Op 18 maart 2015 wordt de beslissing DGR.DRP-P/Mob&Det 10859 genomen, die luidt:

“Dit is het erratum aan nota DGR.DRP-P/Mob&Det 9558 d.d. 18-03-2015.

De tewerkstelling van INP ADDAHRI Hamid (44-50560-06) naar CIK Antwerpen CSD 6435 wordt NIET, zoals eerder aangegeven, beëindigd op 22-03-2015.

Betrokkene blijft voor onbepaalde duur vanuit DGR/DRP-P/GRG tewerkgesteld binnen CIK Antwerpen CSD en wordt niet hertewerkgesteld binnen DJSoc/Terro 6667.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Toepassing van de korte debattenprocedure

A. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie wat het voorwerp van het beroep betreft

4. De verwerende partij voert in de nota aan dat de bestreden beslissing een niet-aanvechtbare maatregel van inwendige orde is, die niet werd genomen op basis van het gedrag van verzoeker, maar wel vanuit de vaststelling dat de vooropgestelde detachering niet kon plaatsvinden. De maatregel vindt haar enige belang in de organisatie en de goede werking van de dienst. Het bekomen

van een bepaalde detachering is geen subjectief recht en het is de overheid die, in functie van de specifieke functionele noden en omstandigheden, discretionair de gepaste maatregelen neemt om de goede werking van haar dienst te garanderen. Het juridisch statuut van verzoeker wijzigt evenmin: hij blijft deel uitmaken van de GRG en wordt in dit raam tijdelijk gedetacheerd. Bovendien heeft de detachering van 18 maart 2015 geen enkele uitvoering gekend.

Beoordeling

5. Een beroep tot nietigverklaring dient krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp te hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtstoestand, dan wel zodanige wijzigingen te beletten.

In de regel zijn mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een ambtenaar die uitsluitend betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst, maatregelen van inwendige orde waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoren. Zij kunnen in beginsel dan ook niet door de betrokken ambtenaar met een annulatieberoep worden bestreden.

Anders is het evenwel wanneer deze maatregelen de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar nadelig raken of indien zij een ernstige nadelige weerslag hebben op de wijze waarop die ambtenaar zijn functie moet uitoefenen dan wel op een grievende wijze de situatie wijzigen waarin hij zijn functie moet vervullen, of genomen zijn op grond van diens gedrag.

6. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeker zelf vragende partij was om op DJSSOC/Terro te worden tewerkgesteld, zijnde de plaats van tewerkstelling die de *supra*, punt 3.3. bepaalde beslissing bepaalt vanaf 23 maart

2015. Niet wordt betwist dat deze detachering er toe strekt een oplossing te bieden aan de bestaande werksituatie van verzoeker die zich - zoals dit wordt bevestigd door de overgelegde medische attesten waaronder dit van de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer - kenmerkt door het feit dat luidens deze attesten verzoeker “om medische redenen niet langer tewerkgesteld [kan] worden in de politiezone Mechelen-Willebroek”. De tenuitvoerlegging van deze detachering houdt derhalve in dat tegemoetkomend aan de voormelde problematiek, verzoekers werkomstandigheden op omstandige wijze wijzigen doordat hij, zoals om medische redenen blijkbaar is gewenst, niet langer zal worden tewerkgesteld in de voornoemde politiezone.

Zoals ook ter terechtzitting werd bevestigd door de verwerende partij, trekt de bestreden beslissing deze eerder op die dag genomen en ter kennis van verzoeker gebrachte beslissing, in. Ze maakt aldus retroactief de gevolgen ongedaan van de eerdere beslissing tot detachering. Verzoeker blijft aldus voor onbepaalde tijd tewerkgesteld binnen het CIK Antwerpen hetgeen de bestreden beslissing expliciteert. Hij maakt aldus opnieuw deel uit van een interventiekorps. Weliswaar blijkt uit een door de verwerende partij overgelegd elektronisch bericht van 10 juni 2015 van de bestuurlijke directeur - coördinator (Dirco) Antwerpen waarin die - op vraag van de verwerende partij naar aanleiding van de voorliggende vordering - bevestigt dat verzoeker, “op vraag van de korpschef niet meer ter beschikking gesteld van noch ingezet zal worden in de PZ Mechelen-Willebroek”, doch de bestreden beslissing zelf sluit zulks op zich niet uit. Voorts stelt verzoeker in het verzoekschrift - zonder op dat punt te worden tegengesproken - dat “in het kader van zijn tewerkstelling bij CIK Antwerpen (eenheid van het interventiekorps van de federale politie op provinciaal niveau) [...] hij slechts [kan] worden ingezet voor operationele basistaken die op geen enkele wijze aansluiten bij zijn specifieke ervaring, kennis en competenties.”

In deze concrete omstandigheden heeft de bestreden beslissing, door retroactief terug te komen op een beslissing die aan verzoeker de mogelijkheid bood zijn arbeidsomstandigheden ingrijpend te verbeteren, wel degelijk een ernstige weerslag op de wijze waarop verzoeker zijn functie uitoefent,

die de ongemakken overstijgt verbonden aan elke verandering van dienstaanwijzing - of te dezen intrekking ervan. De bestreden beslissing moet derhalve als griefhoudend worden beschouwd en vormt bijgevolg *in concreto* geen loutere maatregel van inwendige orde. De omstandigheid dat verzoekers “juridisch statuut” niet wijzigt doordat hij deel blijft uitmaken van de GRG, noch het feit dat de detachering naar het DJSOC/Terro geen enkele uitvoering heeft gekend, leiden tot een andere conclusie.

7. De exceptie wordt verworpen.

B. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991). Hij zet uiteen dat de bestreden beslissing in het geheel niet is gemotiveerd. Ook een brief van de Commissaris-generaal van 13 april 2015 vermeldt geen enkele motivering. Slechts via niet-officiële kanalen verneemt verzoeker dat de maatregel zou zijn ingegeven door de loutere beweringen van niet nader genoemde bronnen, maar “het mag duidelijk zijn dat deze geruchten op geen enkele wijze officieel werden bevestigd, meegedeeld, erkend,...” Hij besluit, samengevat, dat het hem niet mogelijk is te analyseren op welke gronden de beslissing tot intrekking werkelijk tot stand is gekomen en dat het hem geheel onmogelijk is een correct en grondig verweer te voeren ten aanzien van een maatregel die is gesteund op een onbekende rechtsgrond en die werd genomen omwille van onbekende redenen.

9. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing niet tot doel heeft om rechtsgevolgen te creëren - er wordt enkel tegemoet gekomen aan de noden inzake de goede werking en de organisatie van de dienst -, zodat die buiten het toepassingsgebied valt van de wet van 29 juli 1991. Zij stelt dat de detachering enkel werd genomen op vraag van verzoeker om een oplossing te

bieden aan de goede werking van de organisatie. De intrekking ervan gebeurde op basis van de vaststelling dat de geplande detachering niet kon plaatsvinden en er een andere oplossing diende te worden gezocht.

Beoordeling

10. Op grond van artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 moet voor de toepassing van deze wet onder “bestuurshandeling” worden verstaan, de “eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur”.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de beslissing die hem aanbelangt zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

11. Uit de voorgaande verwerping van de exceptie wat het voorwerp betreft (*supra*, punt 7). Volgt dat de thans bestreden beslissing een aanvechtbare administratieve handeling is in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Hoewel het begrip “bestuurshandeling” in de wet van 29 juli 1991 niet geheel overeenstemt met het begrip administratieve handeling in de zin van het voornoemde artikel 14, § 1, valt een voor de Raad van State aanvechtbare individuele administratieve handeling onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991. Anders dan wat de verwerende partij betoogt, is de wet van 29 juli 1991 derhalve van toepassing op de bestreden beslissing.

De bestreden beslissing bevat geen formele motivering. Verzoeker kon derhalve als bestemming van de bestreden beslissing, niet onmiddellijk kennis nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de bestreden beslissing zelf.

Tot slot mag met voor het eerst in de processtukken uitgedrukte motieven geen rekening worden gehouden.

12. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het tweede middel in de aangegeven mate gegrond is. Het auditoraat heeft terecht gemeend dat de zaak met korte debatten een oplossing kan krijgen.

V. De vordering tot schorsing

13. De nietigverklaring van de bestreden beslissing heeft tot gevolg dat de door verzoeker ingediende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ervan geen voorwerp meer heeft.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

14. Verzoeker vraagt dat de verwerende partij zou worden veroordeeld tot de betaling van de kosten met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding, “gelet op de aard en complexiteit voorlopig begroot op het basisbedrag van 840,00 euro onder voorbehoud van vermeerdering of vermindering in de loop van het geding”.

15. Er is te dezen grond om overeenkomstig artikel 30/1, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verzoeker een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen nu deze als de in het gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, is de in artikel 67, § 2, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ vervatte verhoging van de rechtsplegingsvergoeding te dezen evenwel niet verschuldigd, aangezien het beroep tot nietigverklaring slechts korte debatten heeft vereist en derhalve artikel 67, § 2, derde lid, van het voormelde besluit van de Regent toepassing vindt. Dat te dezen voor het beroep tot nietigverklaring slechts korte debatten zijn vereist, verklaart ook waarom er geen reden is om toepassing te maken van de mogelijkheid voorzien in artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, los van de vaststelling dat verzoeker zich beperkt tot de een loutere verwijzing naar de aard en complexiteit van de zaak.

VII. Anonimisering

16. Verzoeker vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

17. Luidens artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt “de beslissing van 18 maart 2015 van HCP [P. VDC], directeur Mobiliteit en Personeelsbeheer bij de Federale Politie, met uitgiftenummer DGR.DRP-P/Mob&Det 10859 houdende de intrekking van de detachering van [verzoeker] ingevolge de beslissing van 18 maart 2015 met uitgiftenummer DGR.DRP-P/Mob&Det 9558”.**
- 2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro ten laste van de verwerende partij.**
- 4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker weggelaten.**

BESLISSING

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven oktober tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques