

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.353 van 12 april 2016
in de zaak A. 218.894/XIV-36.981**

In zake: Roel DOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Van Kelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Tolstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen:

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Inge Derde en Karel De Schoenmaeker
 kantoor houdend te 1831 Diegem
 Berkenlaan 8A
 Bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 april 2106, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de burgemeester van de stad Antwerpen van 25 maart 2016 tot verlenging van de voorlopige schorsing bij ordemaatregel voor de duur van vier maanden, welke een inhouding van 25% van de bruto maandwedde inhoudt”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 april 2016, om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, bijgestaan door advocaat Johan Van Kelst, en advocaat Karel De Schoenmaeker, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleekere 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. In het tussenarrest nr. 230.875 van 17 april 2015, gewezen na een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de aanvankelijke voorlopige schorsing bij ordemaatregel, zijn de feiten als volgt uiteengezet:

“3.1. Verzoeker is commissaris bij de lokale politie Antwerpen. Vanaf 11 juli 2011 is hij van een vorige functie overgeplaatst naar de directie Operaties, dienst Algemene Reserve en Bijstand, waar hij pelotonmanager van een nieuw proactief team wordt.

Omdat er ernstige problemen in dat team zouden zijn, beslist de korpschef van de lokale politie Antwerpen op 25 januari 2013 om verzoeker bij hoogdringendheid te ontheffen uit de functie van pelotonmanager bij de directie Operaties, dienst Algemene Reserve en Bijstand en hem te herplaatsen naar de afdeling Verkeer als stafmedewerker Training en Interne Communicatie.

Verzoeker stelt een beroep tot nietigverklaring in en de Raad van State vernietigt de voornoemde beslissing van 25 januari 2013 met arrest nr. 229.027 van 4 november 2014.

Verzoeker wil vervolgens zijn functie van pelotonmanager in de dienst Algemene Reserve en Bijstand hernemen, doch met een besluit van de korpschef van de lokale politie Antwerpen van 21 november 2014 wordt hem

dienstvrijstelling verleend omdat de korpschef na de vernietiging van de beslissing van 25 januari 2013 overweegt “bij toepassing van artikel 22 RIM een nieuwe ordemaatregel tot herplaatsing te nemen” en omdat het, “gelet op de vertrouwensbreuk die werd vastgesteld tussen het PROA-team en CP Roel Dom, [...] in afwachting van de verdere afhandeling van de procedure overeenkomstig artikel 22 RIM [is] aangewezen CP Roel Dom een dienstvrijstelling toe te kennen”.

Daarna volgt nog briefwisseling tussen verzoeker, de stad Antwerpen en de lokale politie Antwerpen betreffende een mogelijke nieuwe toepassing van artikel 22 van het reglement op interne mobiliteit van de lokale politie Antwerpen in hoofde van verzoeker.

3.2. Met een brief van 3 maart 2015 deelt een advocaat-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen aan de verwerende partij een brief mee van de procureur des Konings van Antwerpen van 26 februari 2016. In deze laatste brief verklaart de afdelingsprocureur kennis te nemen van een klacht met burgerlijke partijstelling, op 20 februari 2015 ingediend door de korpschef van de lokale politie Antwerpen tegen verzoeker wegens lasterlijke aangifte en laster. De korpschef verwijst in die klacht naar diverse eerdere klachten van verzoeker tegen de korpschef en andere leden van het korps, alsmede naar diverse uitlatingen van verzoeker in diverse media. Volgens de afdelingsprocureur is in de klacht met burgerlijke partijstelling sprake van een lastercampagne die als doel heeft de korpschef zoveel mogelijk schade toe te brengen in zijn privé- en professioneel leven, minstens om zijn ambt te destabiliseren. De afdelingsprocureur verklaart ook op de hoogte te zijn van een klacht met burgerlijke partijstelling van verzoeker tegen de vroegere korpschef wegens gelijkaardige feiten en van diverse andere klachten van verzoeker, onder meer bij de arbeidsauditeur te Antwerpen wegens pesten op het werk. De afdelingsprocureur is van oordeel dat de initiatieven uitgaande van verzoeker en diens acties tegen de korpschef een invloed kunnen hebben op de goede werking van de dienst. Hij vraagt de verwerende partij te willen nagaan of zich maatregelen opdringen om de goede werking van de dienst te verzekeren en te vrijwaren.

3.3. Op de vergadering van het uitgebreide Directiecomité (hierna: Dircom+) van 12 maart 2015 bevestigt de korpschef van de lokale politie Antwerpen de aanwezige leden omtrent de mogelijkheden tot herplaatsing van verzoeker.

Uit de antwoorden op deze bevestiging blijkt dat de leden van het Dircom+ een toekomstige samenwerking met verzoeker niet mogelijk zien wegens een gebrek aan draagvlak en aan vertrouwen in de persoon van verzoeker. Als redenen worden gehaald de vele persartikels waarin verzoeker het korps in een slecht daglicht stelde, het opnemen van gesprekken die verzoeker met zijn collega's voerde, de klachten van verzoeker tegen verschillende collega's en de vele moeilijke werksituaties die verzoeker in het verleden heeft gecreëerd.

3.4. Verzoeker wordt met een brief van 13 maart 2015 opgeroepen om te worden gehoord met betrekking tot een eventuele beslissing van voorlopige schorsing.

Op 23 maart 2015 vindt deze hoorzitting effectief plaats. Verzoeker legt alsdan een “verweer voornemen voorlopige schorsing bij ordemaatregel” neer en hij voert ook een mondeling verweer.

3.5. Met een beslissing van de verwerende partij van 2 april 2015 wordt aan verzoeker de voorlopige schorsing bij ordemaatregel opgelegd voor de duur van vier maanden, met ingang van 2 april 2015. Er wordt bepaald dat de voorlopige schorsing een inhouding van 25% van de bruto maandwedge inhoudt.

[...].”

3.2. In het tussenarrest nr. 232.045 van 13 augustus 2015, gewezen na een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van een eerste verlenging van de voorlopige schorsing bij ordemaatregel, zijn de feiten als volgt aangevuld:

“[...]

3.3. Bij brief van 15 juli 2015 wordt verzoeker kennis gegeven van het voorstel tot verlenging van de voorlopige schorsing.

Op 24 juli 2015 wordt verzoeker gehoord. Hij legt hierbij een schriftelijk ‘verweer voornemen verlenging voorlopige schorsing bij ordemaatregel’ neer en hij voert ook een mondeling verweer.

3.4. Op 28 juli 2015 wordt de voorlopige schorsing bij ordemaatregel verlengd in aansluiting met de lopende voorlopige schorsing, voor de duur van vier maanden. Deze beslissing houdt een inhouding van 25% van de bruto maandwedde in.
[...].”

3.3. Op 27 november 2015 wordt de voorlopige schorsing bij ordemaatregel een tweede maal verlengd voor de duur van vier maanden en met inhouding van 25% van de bruto maandwedde. Het beroep tot nietigverklaring tegen die beslissing is bij de Raad gekend onder zaaknummer A. 218.167/XIV-36.878.

3.4. Op 25 maart 2016 wordt de voorlopige schorsing bij ordemaatregel een derde maal verlengd voor de duur van vier maanden en met inhouding van 25% van de bruto maandwedde.

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. De schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte

of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Onder het kopje “II. Feiten en gegevens die het bevelen van de voorlopige schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoorden” situeert verzoeker de uiterst dringende noodzakelijkheid in de periode van vier maanden waarvoor de verlenging van de voorlopige schorsing wordt opgelegd. Verzoeker meent dat het niet met afdoende zekerheid vaststaat dat de Raad van State binnen die termijn van vier maanden tot een uitspraak kan komen indien de gewone schorsingsprocedure zou worden gevolgd. Ook een later tussen te komen vernietigingsarrest zal te laat komen om de uiteengezette nadelige gevolgen van de bestreden beslissing op te vangen.

Onder het kopje “III. Feiten die de spoedeisendheid van het bevelen van de schorsing rechtvaardigen” benadrukt verzoeker in de eerste plaats dat men zich voor de invulling van het begrip spoedeisendheid moet laten leiden door de definitie ervan zoals die werd ontwikkeld in de rechtsleer en in de rechtspraak van de rechtscolleges van de rechterlijke orde. Vervolgens zet hij uiteen dat aan deze voorwaarde is voldaan en dit op grond van drie argumenten.

In het eerste argument voert verzoeker aan dat de verlenging van de schorsing een strikter onderzoek vereist van de feiten, waardoor, indien tot de verlenging wordt beslist, de indruk ontstaat dat hij weldegelijk misstappen zou hebben begaan waardoor zijn aanwezigheid in het korps onverenigbaar is met het belang van de dienst. Indien na een aanvankelijke periode van schorsing van vier maanden die reeds tweemaal werd verlengd, opnieuw tot verlenging wordt overgegaan, leidt dit tot een meer vaststaande overtuiging in hoofde van derden dat

de initiële schorsing om valabele redenen werd opgelegd. Door de bestreden beslissing ontstaat bij zowel verzoekers collega's als bij anderen ontegensprekelijk de indruk dat verzoeker tekortkomingen heeft begaan in de uitoefening van zijn ambt, hetgeen onmiskenbaar leidt tot ernstige reputatieschade in zijn hoofde. Daarenboven zal een verlenging van de schorsing zijn gezagspositie binnen de lokale politie volstrekt ten onrechte aantasten. In geval van vernietiging zal bij sommigen de onuitwisbare indruk ontstaan dat hij ernstige feiten heeft gepleegd bij gebreke waaraan hij niet langdurig zou zijn geschorst. Volgens verzoeker gelden zijn argumenten nog meer bij de verlenging van de schorsing, omdat de overheid verplicht wordt de feiten, de gevolgen van de feiten en de afweging van de belangen van de dienst en zijn belangen te actualiseren. En zoals uit de uiteenzetting van de middelen blijkt, werd volgens verzoeker deze actualisering geenszins doorgevoerd, doch derden zullen wel met redenen veronderstellen dat er wel degelijk werd geactualiseerd. Vervolgens gaat verzoeker dieper in op het gevoerde onderzoek en betoogt hij dat er geen enkele evenredigheid is tussen de belangen van de dienst en zijn belangen waarbij hij voortschrijdende belangen- en reputatieschade vreest, waardoor een verlenging van de schorsing geenszins kan worden verantwoord. Verzoeker zet uiteen dat de voorwaarden voor de verlenging van de schorsing niet zijn voldaan, hetgeen met zich meebrengt dat de uitzonderingspositie waarin hij zich bevindt, moet worden opgeheven.

Een tweede argument ter adstructie van de spoedeisendheid leidt verzoeker af uit de draagwijdte van artikel 61, tweede lid, van de wet van 13 mei 1999 'houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten'. Verzoeker stelt vast dat de schorsing wordt verlengd voor een duur van langer dan een jaar, waardoor derden enkel kunnen veronderstellen dat hij langer wordt geschorst omwille van een tegen hem ingesteld opsporingsonderzoek of strafvervolging. Dit terwijl de strafvervolging enkel een klacht met burgerlijke partijstelling betreft van S. M. waarvan verzoeker stelt dat de verwerende partij bij herhaling heeft gesteld dat deze geen verband houdt met de schorsing. Volgens verzoeker vormt dit niet enkel een argument ten gronde maar maakt het tevens een reden tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid uit, gezien de verlenging

op het scharnierpunt van één jaar. Dit omdat derden en niet het minst verzoekers collega's er immers onterecht van kunnen uitgaan dat hij geschorst wordt omwille van een tegen hem ingestelde strafvervolging, met de bijhorende indruk dat verzoeker ernstige feiten moet hebben gepleegd, hetgeen niet het geval is.

Een laatste argument ter ondersteuning van de noodzaak tot schorsing van de bestreden beslissing leidt verzoeker af uit de machtsafwending waarvan hij het slachtoffer wordt en waarvan hij wenst te vermijden deze te moeten ondergaan. De bestreden beslissing wordt volgens verzoeker immers genomen in functie van de tuchtprocedure en geenszins ter vrijwaring van het dienstbelang, hetgeen hij verder detailleert in het verzoekschrift.

Beoordeling

6. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, of door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 'tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State', bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe "een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen".

Dit impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk maakt dat de schorsing van de

tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone schorsings- of annulatieprocedure verzoeker niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling zijn volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan is, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

7. Uit wat voorafgaat volgt dat het argument dat de voorlopige schorsing bij ordemaatregel uitvoering kent en dat hij zal zijn uitgevoerd vooraleer uitspraak zou kunnen worden gedaan volgens de gewone schorsings- of annulatieprocedure, - zodat de schorsing van de tenuitvoerlegging in de gewone schorsingsprocedure of een later tussen te komen vernietigingsarrest dan ook te laat zouden komen - op zich niet volstaat opdat voldaan zou zijn aan de wettelijke voorwaarde van uiterst dringende noodzakelijkheid.

8. De thans bestreden beslissing is na de beslissingen van 28 juli 2015 en 27 november 2015 de derde beslissing op rij waarmee de aanvankelijk met

een beslissing van 2 april 2015 opgelegde voorlopige schorsing voor een duur van vier maanden met een inhouding van 25% van de bruto maandwedde wordt verlengd voor dezelfde duur. Het gaat dus om de vierde beslissing betreffende deze ordemaatregel.

Het komt aan verzoeker toe aan te tonen dat in zijn geval bijzondere omstandigheden ertoe nopen te oordelen dat hij thans de derde verlenging van deze voorlopige schorsing bij ordemaatregel onmogelijk kan ondergaan in afwachting van de uitspraak ten gronde of via de gewone schorsingsprocedure, omdat de schadelijke gevolgen of nadelen die hij door die derde verlenging dreigt te ondergaan, van dien aard zijn dat verzoeker het resultaat van de procedure hierdoor niet kan afwachten.

Dat verzoeker, naar hij stelt, ernstige reputatieschade dreigt te leiden, alsook dat zijn gezagspositie binnen de lokale politie zal worden aangetast door de bestreden verlenging van de voorlopige schorsing bij ordemaatregel, is een gegeven dat refereert aan een nadeel dat verzoeker ingevolge deze beslissing kan lijden. Hiermee is nog niet *in concreto* aangetoond waarom deze van dien aard zou zijn dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zou kunnen verschaffen, zodat hij aldus het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten. De bestreden beslissing is immers, zoals aangehaald, een (derde) verlenging van een preventieve schorsing bij ordemaatregel. Ook deze verlenging laat de vraag naar de schuld van verzoeker buiten beschouwing. De enkele, in algemene termen gestelde, verwijzing naar de mogelijke perceptie door derden van de betekenis en de draagwijdte van de bestreden verlenging en de vermeende weerslag hiervan op verzoekers reputatie en gezagspositie, toont op zich niet aan dat verzoeker het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten, minstens dit van een gewone schorsingsvordering. De Raad van State stelt bovendien vast dat verzoeker, die de ordemaatregel reeds ondergaat sinds 2 april 2015, de vorige, tweede verlenging van de ordemaatregel (beslissing van 27 november 2015) enkel heeft bestreden middels een beroep tot nietigverklaring. Dit impliceert dat verzoeker inzichtelijk moet maken waarom de

zaak thans voor hem spoedeisend is, terwijl ze dat ter gelegenheid van de eraan voorafgaande schorsing blijkbaar niet was. Verzoeker voert weliswaar in algemene termen aan dat, “[i]ndien, na een aanvankelijke periode van schorsing van 4 maanden, die reeds 2 maal werd verlengd, opnieuw tot verlenging wordt overgegaan, dit tot meer vaststaande overtuiging in hoofde van derden leidt dat de initiële schorsing om valabele redenen werd opgelegd” en dat hij door de verdere verlenging van de voorlopige schorsing ernstige reputatieschade leidt, maar dit betoog steunt op verzoekers persoonlijke beoordeling van de mogelijke perceptie door derden van de betekenis en draagwijdte van de bestreden verlenging en dit in het licht van zijn lezing van de (on)wettigheid van de bestreden verlenging en van de regelgeving. Verzoeker geeft evenwel geen enkele concrete indicatie van het bestaan ervan, of een bijzondere omstandigheid hiervan aan, noch maakt hij *in concreto* aannemelijk waarom deze “voortschrijdende” reputatieschade ingevolge de perceptie door derden van de betekenis en de aard van de beslissing, van dien aard is dat thans bij de derde verlenging ervan, een eventuele later tussen te komen nietigverklaring of schorsing hem niet voldoende genoegdoening zou kunnen verschaffen. Het blijkt dan ook niet dat de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissing zonder een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid onherroepelijke schadelijke gevolgen zou veroorzaken.

9. In zoverre verzoeker voorts ter adstructie van de “[f]eiten die de spoedeisendheid van het bevelen van de schorsing rechtvaardigen” refereert aan de ernst van de door hem aangevoerde middelen, wijst de Raad van State erop dat de ernst van een middel op zich de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering niet aantoont. De ernst van de middelen en de uiterst dringende noodzakelijkheid zijn afzonderlijke voorwaarden die elk afzonderlijk en op zichzelf staand moeten worden beoordeeld.

Tot slot staat het gegeven dat de Raad van State bij de invulling van het begrip spoedeisendheid, aanknoping dient te zoeken bij de vereiste zoals die geldt voor de civiele kortgedingrechter, er niet aan in de weg dat bij de invulling van het begrip spoedeisendheid rekening moet worden gehouden met de

eigen omstandigheden van het objectief contentieux van de Raad van State (*Par St. Senaat*, 2012-2013, nr.5-2271/1, 13).

10. De uiterst dringende noodzakelijkheid is derhalve niet aangetoond.

VI. Conclusie

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf april tweeduizend zestien, 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