

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.464 van 21 november 2016
in de zaak A. 213.642/IX-8475**

In zake : Philippe CENGIAROTTI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 september 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 14 maart 2014 van de voorzitter van het directiecomité a.i. van de FOD Binnenlandse Zaken “houdende de overplaatsing van de heer Philippe Cengiarotti als maatregel van inwendige orde, benoemd in de graad van veiligheidsmedewerker bij het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas, naar de graad van veiligheidsmedewerker bij Bureau T van de AD Vreemdelingenzaken, met als standplaats het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas”.

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.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 juni 2016.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lize Vandersteegen, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Stijn Butenaerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft 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 statutair ambtenaar in dienst van de verwerende partij. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is hij tewerkgesteld als veiligheidsmedewerker in de gebouwen van het Centrum voor Illegalen te Merksplas (hierna: het CIM).

3.2. In een medisch attest van 8 juli 2011 verklaart verzoekers arts dat verzoeker lijdt aan chronische bronchitis “waarvoor absoluut contact van en met rokers en rokersruimten dient vermeden te worden”. Volgens verzoeker is dit toe te schrijven aan passief meeroken op het werk. Er geldt dan wel een rookverbod in het CIM, maar dit is niet van toepassing in de private vertrekken – leefruimten en slaapzalen – van de bewoners. Aangezien hij als veiligheidsmedewerker voortdurend langs deze ruimtes moet en de deuren de hele tijd openstaan heeft het rookverbod nagenoeg alle belang verloren, aldus verzoeker.

Verzoeker bezorgt het medisch attest aan de directie van het CIM en wordt vervolgens onderworpen aan een medisch onderzoek door de arbeidsgeneesheer. Op 20 september 2011 oordeelt de arbeidsgeneesheer dat verzoeker voldoende geschikt is voor de normale uitoefening van zijn functie van veiligheidsmedewerker, zonder beperkingen. Niettemin wordt verzoeker, zo stelt de verwerende partij, sedert het indienen van het medisch attest “rekening houdend met de continuïteit van de dienst en voor zover organisatorisch mogelijk” tewerkgesteld “op de meest rookvrije plaatsen”.

3.3. Verzoeker blijft ondertussen een correcte toepassing van het rookverbod benaarstigen. Omdat hij de inspanningen van de verwerende partij onvoldoende acht, dagvaardt hij de verwerende partij bij deurwaardersexploot van 3 september 2012 voor de arbeidsrechtbank te Turnhout.

Op de zitting van 6 augustus 2013 komen de partijen overeen dat verzoeker bij wege van voorlopige maatregel en tot een behandeling van de zaak ten gronde tewerkgesteld zal worden als portier, onderportier of vaste man in blok IV van het CIM in een strikt rookvrije ruimte.

Met een tussenvonnis van 10 februari 2014 legt de arbeidsrechtbank met toepassing van artikel 19, tweede lid, Ger.W. de volgende voorlopige maatregelen op:

- “- de heer Cengiarotti tot zij een einduitspraak ten gronde zal hebben gedaan, niet te werk te stellen in de door de Belgische Staat als private ruimtes beschouwde plaatsen, dat wil zeggen de dagzalen, crearuimtes en private kamers van het centrum;
- het roken te verbieden in alle andere werkruimtes en de sociale voorzieningen van het CIM, evenals eventueel in het vervoermiddel dat voor gemeenschappelijk vervoer van en naar het werk ter beschikking wordt gesteld van het personeel;
- erop toe te zien dat dit verbod effectief wordt toegepast en gehandhaafd;
- de nodige maatregelen te nemen om erover te waken dat derden die zich in het CIM bevinden, geïnformeerd worden over de maatregelen die de Belgische Staat toepast overeenkomstig de wet;
- elk element dat tot roken kan aanzetten of dat laat geloven dat roken toegestaan is buiten de door de Belgische Staat als private ruimtes beschouwde plaatsen, dat wil zeggen de dagzalen, crearuimtes en private kamers van het centrum, te verwijderen, te weren en te verbieden.”

In hetzelfde vonnis stelt de arbeidsrechtbank ook de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 11, §2, 1° van de Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 11 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 22 en 23 van de Grondwet en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de werknemers van alle instellingen van maatschappelijke dienstverlening en van de gevangenen, waaronder asielcentra, blootstelt aan de gezondheidsrisico's verbonden aan het gebruik van tabaksproducten als deze werknemers arbeid moeten verrichten in de als private vertrekken te beschouwen gesloten plaatsen van deze instellingen, waar de bewoners en niet-bewoners kunnen roken onder de voorwaarden die er voor hen zijn vastgelegd, daar waar andere werknemers uit de private en publieke sector het recht hebben te beschikken over werkruimten en sociale voorzieningen vrij van tabaksrook en dus wel in een rookvrije omgeving kunnen werken?”

3.4. Met een brief van 12 maart 2014 stelt verzoekers raadsman de verwerende partij in gebreke omdat zij de door de arbeidsrechtbank opgelegde voorlopige maatregelen en de door de partijen op de zitting gesloten overeenkomst niet naleeft. Hij vraagt dat verzoeker zou worden tewerkgesteld als portier, dan wel als vaste man in blok IVa met de garantie van een rookvrije werkplek.

3.5. Op 14 maart 2014 heeft de verwerende partij een onderhoud met verzoeker. Uit een nota van 11 april 2014 van de adviseur-generaal van de Algemene Directie Vreemdelingenzaken blijkt dat tijdens dit gesprek aan verzoeker vier voorstellen van tewerkstelling werden gedaan, waaronder tewerkstelling als portier of op een vaste post. Verzoeker wenste pas op één van die voorstellen in te gaan indien de verwerende partij bijkomende garanties zou bieden op een rookvrije werkplek. Omdat hierover geen overeenkomst werd bereikt, wijst verzoeker de vier alternatieven van tewerkstelling af. Vervolgens neemt de verwerende partij de thans bestreden beslissing, die luidt:

“Besluit houdende de overplaatsing van de heer Philippe Cengiarotti als maatregel van inwendige orde, benoemd in de graad van veiligheidsmedewerker bij het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas, naar de graad van veiligheidsmedewerker bij Bureau T van de AD Vreemdelingenzaken, met als standplaats het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas.

De Voorzitter van het Directiecomité, a.i.,

Gelet op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, inzonderheid op artikel 49, zoals tot op heden gewijzigd;

Gelet op het Koninklijk Besluit van 14 januari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 5 september 2002 en 11 juli 2003;

Gelet op het tussengekomen vonnis van de Arbeidsrechtbank van Turnhout dd. 10 februari 2014;

Gelet op het feit dat het betreffende vonnis met toepassing van artikel 19, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek een aantal voorlopige maatregelen heeft opgelegd ten aanzien van de heer Cengiarotti;

Gelet op het feit dat de functie die de heer Cengiarotti op heden uitoefent, het onmogelijk maakt om de nakoming van de voorlopige maatregelen te garanderen, zonder de continuïteit en de organisatie van de openbare dienst in het gedrang te brengen;

Gelet op de vereiste om de continuïteit en de organisatie van de openbare dienst te garanderen;

BESLUIT:

Artikel 1. De heer Philippe Cengiarotti, benoemd in de graad van Veiligheidsmedewerker bij het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas bij de AD Vreemdelingenzaken, wordt bij wege van maatregel van inwendige orde gereffecteerd naar de graad van Veiligheidsmedewerker bij Bureau T van de AD Vreemdelingenzaken met als standplaats het Gesloten Centrum voor Illegalen te Merksplas.”

3.6. Op 17 maart 2014 dient verzoekers raadsman bezwaar in tegen de bestreden beslissing. Hij laat onder meer gelden dat de maatregel niet beantwoordt aan de maatregelen opgelegd door het tussenvonnis van 10 februari 2014, dat verzoeker kan aanblijven als vaste man in blok IVa of als portier in het bureau dat conform de interne richtlijn volledig rookvrij moet zijn en dat verzoeker in zijn nieuwe functie nog steeds in aanraking komt met tabaksrook, vermits de vervoerde personen na het transport toegestaan is te roken, waarbij de chauffeur hen van vuur moet voorzien en in hun nabijheid moet blijven om veiligheidsredenen.

3.7. Op 19 maart 2014 antwoordt de verwerende partij dat de bestreden beslissing werd genomen om de continuïteit en de organisatie van de openbare dienst te garanderen; dat de nieuwe werkpost als veiligheidsmedewerker-chauffeur een rookvrije plek is, hetgeen in de lijn ligt van het tussenvonnis; en dat een continue vaste plek als portier om organisatorische en veiligheidsredenen niet gegarandeerd kon worden, waarna zij besluit dat de bestreden beslissing wordt gehandhaafd.

3.8. Sedert de inwerkingtreding van de bestreden beslissing is verzoeker herhaaldelijk langdurig afwezig om medische redenen. Het gevolg is dat hij voor de jaren 2014 en 2015 zijn functie als veiligheidsmedewerker-chauffeur slechts beperkt heeft uitgeoefend.

3.9. Op 31 maart 2014 dient verzoeker met toepassing van artikel 19, tweede lid, Ger.W., bij de arbeidsrechtbank een verzoek in om het eerdere tussenvonnis van 10 februari 2014 te specificeren.

In een tussenvonnis van 30 juni 2014 stelt de arbeidsrechtbank onder meer het volgende:

“De rechtbank stelt vast dat de Belgische Staat niet betwist dat zij er niet in is geslaagd om de opgelegde maatregelen binnen het CIM uit te vaardigen of te doen respecteren. Er wordt nog steeds gerookt buiten de als private ruimte bestempelde delen van het centrum. De heer Cengiarotti wordt nog steeds

‡CBLQOBAFB-BCHCFBV‡

blootgesteld aan tabaksrook. Uit de stukken van het dossier en de hierbij door partijen op de zitting verschaft toelichting, blijkt dat dit ook zo is in zijn nieuwe functie. De reffectatie van de heer Cengiarotti naar een andere functie, kan dus bezwaarlijk worden beschouwd als een maatregel waarmee de Belgische Staat tegemoet komt aan de maatregelen opgelegd in het vonnis van 10 februari 2014.

De rechtbank oordeelt het dan ook gepast om de maatregelen die zij oplegde in het vonnis van 10 februari 2014 aan te vullen in die zin dat zij van toepassing zijn op elke werkplek waarop de heer Cengiarotti in afwachting van een beslissing ten gronde wordt tewerkgesteld. Dit laat enerzijds de Belgische Staat de nodige beleidsruimte om, rekening houdend met de noodwendigheden en de continuïteit van de openbare dienst waarin de heer Cengiarotti is aangesteld, een geschikte taak of functie voor hem te vinden. Anderzijds belet het dat de Belgische Staat deze beleidsruimte, zoals zij thans wel lijkt te doen, zou misbruiken om aan de opgelegde maatregelen te ontkomen.

Gelet op de onwil van de Belgische Staat om zich te schikken naar het vonnis 10 februari 2014, vindt de rechtbank het gepast om deze maatregelen thans op te leggen onder verbeurte van een dwangsom. De rechtbank merkt hierbij op dat partijen zich op de zitting van 8 augustus 2013 al akkoord verklaarden om de heer Cengiarotti als voorlopige maatregel met toepassing van artikel 19, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek te werk te stellen als portier, onderportier of vaste man in blok IV van het CIM, in een strikt rookvrije ruimte, en dit beperkt tot de periode tot de behandeling van de zaak ten gronde. Het openbaar ministerie was het toen eens met deze voorlopige maatregel. Ondanks dit akkoord op de zitting heeft de Belgische Staat deze regeling niet altijd gerespecteerd.

De rechtbank gaat niet in op de tweede gevorderde voorlopige maatregel. Het is niet aan haar om de bewijsvoering van de heer Cengiarotti te faciliteren. Als de heer Cengiarotti meent dat de opgelegde maatregelen zijn geschonden en hieruit rechten wil putten, moet hij hiervan het bewijs leveren. Het staat hem vrij het meest geëigende bewijsmiddel te kiezen. De rechter zal te gepasten tijde aan de hand van de aangevoerde bewijsmiddelen nagaan of de door de heer Cengiarotti ingeroepen feiten vaststaan.

5. Uitspraak

De arbeidsrechtbank heeft over de zaak beraadslaagd. Zij beslist op tegenspraak.

De rechtbank heeft mevrouw de arbeidsauditeur gehoord in haar grotendeels eensluidend mondeling advies. De partijen hebben hierop gerepliceerd.

De arbeidsrechtbank verklaart de vordering van de heer Cengiarotti toelaatbaar.

Met toepassing van artikel 19, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek regelt de rechtbank de toestand van de partijen voorlopig door de Belgische Staat bij wijze van voorlopige maatregel op te leggen:

1. de heer Cengiarotti tot zij een einduitspraak ten gronde zal hebben gedaan, niet te werk te stellen in de door de Belgische Staat als private ruimtes beschouwde plaatsen, dat wil zeggen de dagzalen, crearuimtes en private

- kamers van het centrum noch in enige andere ruimte of voertuig waarin geen rookverbod geldt;
2. het roken te verbieden in alle andere werkruimtes, voertuigen en de sociale voorzieningen van het CIM, evenals eventueel in het vervoermiddel dat voor gemeenschappelijk vervoer van en naar het werk ter beschikking wordt gesteld van het personeel;
 3. erop toe te zien dat dit verbod effectief wordt toegepast en gehandhaafd;
 4. de nodige maatregelen te nemen om erover te waken dat derden die zich in het CIM, in andere werkruimtes of voertuigen waarin de heer Cengiarotti zijn functie uitoefent, bevinden, geïnformeerd worden over de maatregelen die de Belgische Staat toepast overeenkomstig de wet;
 5. elk element dat tot roken kan aanzetten of dat laat geloven dat roken toegestaan is buiten de door de Belgische Staat als private ruimtes beschouwde plaatsen, dat wil zeggen de dagzalen, crearuimtes en private kamers van het centrum, te verwijderen, te weren en te verbieden en dit in alle plaatsen en voertuigen waar de heer Cengiarotti voor de uitoefening van zijn functie of taak aanwezig is.
- Zij legt deze maatregelen op onder verbeurte van een dwangsom van € 250,00 per vastgestelde inbreuk vanaf de vierde en van € 1.000,00 vanaf de tiende door de heer Cengiarotti vastgestelde overtreding.
[...].”

Tegen dit vonnis heeft de verwerende partij beroep ingediend bij het arbeidshof te Antwerpen.

3.10. Uit een dienstnota van de centrumdirecteur van 29 september 2014 blijkt dat er aan het rokerslokaal in Blok I werken worden uitgevoerd om conform te zijn met het eigen rookbeleid.

Met een dienstnota van 18 november 2014 wordt de rookdoctrine in het CIM volledig aangepast. De dienstnota vermeldt onder meer:

“De rookruimtes waar gerookt mag worden, zijn allen voorzien van een rookafzuigstelsel en/of luchtverversingstelsel en dienen afgesloten te zijn. Dit [wil] zeggen dat de deur steeds dicht moet zijn. De deuren van de rookkamers zijn voorzien van een pomp, zodat ze altijd automatisch dichtvallen. Enkel op die manier kan voorkomen worden dat de rook alsnog in de andere, rookvrije, ruimtes terecht komt[t].

De rookvrije ruimtes zijn allen voorzien van het pictogram ‘verboden te roken’. Deze pictogrammen worden minstens jaarlijks nagekeken op correctheid en duidelijkheid door de interne preventie-adviseur.

Hieronder is een overzicht van de ruimtes in het CIM waar nog gerookt mag worden.

BLOK I	Volledig rookverbod, met uitzondering van de voorziene rookkamer
BLOK II	Volledig rookverbod zonder uitzondering (ook in de bezoekersruimte mag niet gerookt worden)
BLOK III	Volledig rookverbod met uitzondering van één rookkamer per leefvleugel
BLOK IVa	Volledig rookverbod met uitzondering van rookkamer IVa
BLOK IVb	Volledig rookverbod met uitzondering van rookkamer IVb
BLOK V	Volledig rookverbod (inclusief slaapvertrekken personeel 5b), met uitzondering van de dagzaal, de kamers voor aangepast regime en de cellen (bewoners op afzondering als ordemaatregel mogen uiteraard niet roken)
Portiersloge	Volledig rookverbod

[...]

Bewoners mogen uitsluitend roken in de ruimtes die hiervoor voorzien zijn. Aangezien de bewoners omwille van veiligheidsredenen niet over een eigen aansteker mogen beschikken, zijn de rooklokalen uitgerust met muuraanstekers. Alleen buiten op de koer dienen de bewoners vuur te vragen aan een personeelslid.

- In geen enkele omstandigheid wordt vuur gegeven op een locatie waar een rookverbod geldt (vb. aan de vaste post, in de inkomhal van een leefvleugel...).

[...].”

3.11. Gelet op deze nieuwe ontwikkelingen vraagt de raadsman van verzoeker op 2 december 2014 aan de verwerende partij om verzoeker in zijn oude functie te herplaatsen.

Met een brief van 16 december 2014 antwoordt de raadsman van de verwerende partij dat deze bij haar standpunt blijft en dat zij verzoeker niet opnieuw als veiligheidsmedewerker in het CIM zal tewerkstellen, op grond van volgende reden:

“U gelieve te noteren dat elke veiligheidsmedewerker in het CIM zich toegang moet kunnen verschaffen tot alle lokalen van het CIM, inclusief rooklokalen, indien er zich een veiligheidsrisico voordoet.”

3.12. Bij arrest nr. 32/2015 van 12 maart 2015 heeft het Grondwettelijk Hof de door de arbeidsrechtbank in het tussenvonnis van 10 februari 2014 gestelde prejudiciële vraag ontkennend beantwoord.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie wegens onontvankelijkheid ratione materiae

Uiteenzetting van de exceptie

4.1. De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissing louter een maatregel van inwendige orde is en dat het beroep bijgevolg onontvankelijk *ratione materiae* is.

In de mate verzoeker aanvoert dat zijn overplaatsing meer is dan een loutere maatregel van inwendige orde omdat ze een weerslag heeft op de wijze waarop hij zijn functie dient uit te oefenen – waarbij hij gewag maakt van het verlies van nacht- en weekendpremies, het volgen van extra opleidingen en een volkomen ander takenpakket – antwoordt de verwerende partij dat schade steeds *in concreto* moet worden vastgesteld. Dat verzoeker bepaalde premies zou verliezen kan volgens haar niet in aanmerking worden genomen, omdat hij na de inwerkingtreding van de bestreden beslissing nog maar zeven dagen als veiligheidsmedewerker bij het Bureau T heeft gewerkt zodat concrete schadeverwekkende rechtsgevolgen zich nog niet gemanifesteerd hebben. Bovendien, zo stelt de verwerende partij, kan verzoeker aan zijn basisloon als veiligheidsmedewerker-chauffeur net meer premies toevoegen. Premies voor weekend- en nachtwerk blijven van toepassing, verzoeker ontvangt voorts risicopremies en premies onaangenaamheden en hij kan bijkomend premies korte ritten en premies lange ritten verdienen en zo een hoger inkomen verwerven dan als veiligheidsmedewerker in het CIM. Bovendien kan een gebeurlijk verlies van de premie voor nachtshiften niet als een financieel nadeel worden aanvaard aangezien verzoeker al bijna drie jaar geen nachtshiften meer heeft gedaan, aldus de verwerende partij. De verplichting om als veiligheidsmedewerker-chauffeur specifieke opleidingen te volgen kan volgens de verwerende partij niet als een negatieve verandering worden aangemerkt omdat verzoeker in zijn vorige functie ook opleidingen diende te volgen. Ten slotte is zij van oordeel dat er van een totaal

verschillend takenpakket geen sprake is. Zij argumenteert dat een veiligheidsmedewerker-chauffeur bij het Bureau T hetzelfde takenpakket uitoefent als een veiligheidsmedewerker in de gebouwen van het CIM. Behoudens het vervoer van de bewoners dient de veiligheidsmedewerker in beide functies in te staan voor de veiligheid van en toezicht te houden over de bewoners van het CIM. Een veiligheidsmedewerker binnen het CIM dient geenszins louter toezicht te houden over de gebouwen.

De verwerende partij zet uiteen dat verzoeker faalt in zijn bewijsvoering dat zijn overplaatsing zijn rechtstoestand nadelig heeft geraakt of op een grievende wijze de omstandigheden waarin hij zijn functie moet vervullen heeft gewijzigd. Zij is van oordeel dat de bestreden beslissing derhalve een loutere maatregel van inwendige orde is en niet met een annulatieberoep kan worden bestreden.

4.2. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij wat de ontvankelijkheid van het beroep *ratione materiae* betreft, haar uiteenzetting uit haar memorie van antwoord. Met betrekking tot de vraag of de bestreden beslissing nadelige gevolgen heeft voor de wijze waarop verzoeker zijn functie moet vervullen, benadrukt de verwerende partij nog dat verzoeker niet het bewijs levert dat hij in zijn nieuwe functie in contact is gekomen met tabaksrook. Bij gebrek aan bewijs hiervan kan niet worden aangenomen dat verzoeker nadelige gevolgen van de bestreden beslissing heeft ondervonden en dient het beroep onontvankelijk verklaard te worden.

Beoordeling

5. Door de verwerende partij wordt opgeworpen dat de bestreden beslissing louter een maatregel van inwendige orde is en dat het beroep bijgevolg onontvankelijk is *ratione materiae*.

6.1. 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.

6.2. Maatregelen van louter 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.

6.3. Te dezen dient de bestreden overplaatsing zich ogenschijnlijk aan als een maatregel van louter inwendige orde. Het is immers aannemelijk dat de verwerende partij, geconfronteerd met de voorlopige maatregelen die werden opgelegd in het tussenvonnis van 10 februari 2014 van de arbeidsrechtbank te Turnhout, heeft geoordeeld dat deze maatregelen niet (onmiddellijk) uitvoerbaar waren binnen de gebouwen van het CIM op het gevaar af dat de goede werking van de openbare dienst in het gedrang komt en dat zij, om toch tegemoet te komen aan de voorlopige maatregelen en de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, verzoeker heeft overgeplaatst naar een functie van dezelfde graad, met dezelfde standplaats, maar buiten de gebouwen van het CIM.

6.4. Evenwel dient te worden vastgesteld dat deze maatregel wel heel wat gevolgen meebrengt voor verzoeker. Hij wordt onderworpen aan een gewijzigde bezoldigingsregeling. Zijn werktijden zijn gewijzigd en er geldt een andere vakantieregeling. Als veiligheidsmedewerker-chauffeur heeft verzoeker ook onmiskenbaar een ander takenpakket dan als veiligheidsmedewerker in de gebouwen van het CIM en dit gaat gepaard met nieuwe verplichtingen en andere risico's. Verzoekers arbeidsomstandigheden zijn ingevolge de bestreden beslissing substantieel gewijzigd in dergelijke mate dat hij ze, minstens uit subjectief oogpunt, als grievend mag ervaren.

6.5. Deze vaststelling alleen volstaat reeds om te besluiten dat de bestreden beslissing het karakter van een maatregel van louter inwendige orde overstijgt en dat ze aldus aanvechtbaar is met een annulatieberoep voor de Raad van State.

7. De exceptie van onontvankelijkheid van het beroep *ratione materiae* wordt verworpen.

B. Exceptie wegens gebrek aan belang

Uiteenzetting van de exceptie

8.1. De verwerende partij betwist het belang waarop verzoeker zich beroept. Zij argumenteert dat verzoeker, krachtens de tussenvonnissen van de arbeidsrechtbank, in afwachting van de uitspraak ten gronde tewerkgesteld dient te worden in rookvrije ruimtes en dat verzoeker geen enkel bewijsstuk bijbrengt waaruit blijkt dat hij op zijn nieuwe werkplek aan tabaksrook wordt blootgesteld. Daarnaast benadrukt zij dat de bestreden beslissing een maatregel van inwendige orde is die geen specifieke rechtsgevolgen voor verzoeker beoogt en louter werd genomen om de continuïteit en de organisatie van de dienst te garanderen. Verzoekers overplaatsing heeft slechts beperkte praktische gevolgen en leidt niet tot griefhoudende wijzigingen van verzoekers rechtstoestand, aldus de verwerende partij.

8.2. In haar laatste memorie herneemt de verwerende partij haar betoog aangaande de ontvankelijkheid van het beroep *ratione personae*. Zij voegt er nog aan toe dat verzoeker verschillende alternatieve tewerkstellingsplaatsen die zij hem heeft aangeboden, heeft afgewezen.

Beoordeling

9.1. Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling Bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang. Het in deze bepaling bedoelde belang moet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig zijn. Voor het bestaan van het rechtens vereiste belang volstaat het niet dat een verzoekende partij een persoonlijk, rechtstreeks en zeker nadeel ondergaat. Het is tevens vereist dat de gevorderde vernietiging de verzoekende partij een direct en persoonlijk voordeel verschaft.

9.2. Zoals hiervóór reeds vermeld, blijkt uit de stukken van het dossier dat verzoeker ingevolge de bestreden beslissing onderworpen wordt aan een gewijzigde bezoldigingsregeling. Zijn werktijden zijn gewijzigd en er geldt een andere vakantieregeling. Als veiligheidsmedewerker-chauffeur heeft verzoeker ook onmiskenbaar een ander takenpakket, met nieuwe verplichtingen en andere risico's.

Verzoeker ondergaat ingevolge de bestreden beslissing dus onmiskenbaar een aantal nadelen. De omstandigheid dat hij voorafgaandelijk aan zijn overplaatsing naar het Bureau T verschillende alternatieve tewerkstellingsplaatsen heeft afgewezen en de omstandigheid dat hij omwille van ziekte slechts in beperkte mate zijn nieuwe functie heeft uitgeoefend, doen daar geen afbreuk aan.

De vernietiging van de bestreden beslissing kan verzoeker een direct en persoonlijk voordeel verschaffen. Verzoeker heeft dan ook een belang bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

10. De exceptie wegens gebrek aan belang is ongegrond.

V. Onderzoek van een middelonderdeel van het tweede middel

Standpunt van de partijen

11. In het tweede middel wordt onder meer de schending aangevoerd van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Met betrekking tot dit middelonderdeel laat verzoeker gelden dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat de bestreden beslissing noodzakelijk is om tegemoet te komen en uitvoering te geven aan het vonnis van 10 februari 2014 van de arbeidsrechtbank te Turnhout. Volgens verzoeker wordt met de bestreden beslissing geenszins tegemoet gekomen aan de door de arbeidsrechtbank opgelegde voorlopige maatregelen aangezien ook op zijn nieuwe werkplek wordt gerookt, zowel door bewoners, als door collega's. Ter staving verwijst verzoeker naar een verklaring van een vakbondsafgevaardigde die dit bevestigt. Hij stelt dat het bovendien een ongeschreven regel is dat het de bewoners toegestaan is te roken wanneer zij met bussen vervoerd worden, als vorm van "agressiemanagement". Ten slotte wijst hij erop dat de arbeidsrechtbank in het tussenvonnis van 30 juni 2014 uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat de bestreden beslissing bezwaarlijk kan worden beschouwd als een maatregel waarmee de Belgische Staat tegemoet komt aan de maatregelen opgelegd in het vonnis van 10 februari 2014. Verzoeker besluit dat de motivering van de bestreden beslissing volkomen onjuist is.

12. De verwerende partij beperkt zich tot het antwoord dat de bestreden beslissing een maatregel van inwendige orde is die niet aanvechtbaar is voor de Raad van State aangezien verzoekers overplaatsing geen negatieve gevolgen heeft voor zijn statutaire situatie.

13. In haar laatste memorie argumenteert de verwerende partij dat verzoeker ten onrechte beweert dat hij op zijn nieuwe werkplek nog steeds met tabaksrook in aanraking komt. Zij stelt dat verzoekers verklaringen dienaangaande

en de verklaring van een vakbondsafgevaardigde waar verzoeker naar verwijst, geenszins aantonen dat verzoeker daadwerkelijk met rook in contact is gekomen. Zij verwijst van haar kant naar de dienstnota ‘Rookbeleid’ die het roken in de wagen en op de andere plekken waar verzoeker in zijn huidige functie werkt, uitdrukkelijk verbiedt. Tijdens de transporten mag, zo stelt de verwerende partij, niet worden gerookt. Wel kan een chauffeur een bewoner toestaan om in open lucht te roken om wat te ontstressen, maar dit is geen verplichting en het staat de betrokken veiligheidsmedewerker-chauffeur vrij om dit al dan niet toe te laten. Verzoeker heeft bovendien ook de garantie dat hij geen bewoners moet ophalen van een privé-locatie waar de mogelijkheid bestaat dat rook aanwezig is. De verwerende partij meent dat verzoekers verklaringen geenszins objectief zijn en niet in aanmerking kunnen worden genomen. De vaststellingen van de arbeidsrechtbank zijn volgens haar louter gestoeld op eenzijdige verklaringen van verzoeker en kunnen dus evenmin worden aanvaard. De verwerende partij merkt ook nog op dat verzoeker sedert de bestreden beslissing slechts een handvol dagen is komen werken en zij stelt zich de vraag op welke gronden verzoeker steunt om te beweren dat hij in zijn nieuwe functie effectief met rook in contact zou komen. Zij wijst erop dat verzoeker sedert zijn aanstelling welgeteld één overtreding aan zijn hiërarchische overste heeft gemeld. Het betreft een voorval waarbij een andere veiligheidsmedewerker-chauffeur een bewoner had toegestaan om te roken in een voertuig. Verzoeker bevond zich niet in het voertuig en is dus niet met tabaksrook in contact gekomen. De betrokken collega werd nadien tot de orde geroepen. De verwerende partij legt ook nog de getuigenverklaringen voor van veiligheidsmedewerkers die allen formeel verklaren dat zij in de uitoefening van hun werk de rookdoctrine zullen naleven.

14. Verzoeker noemt het in zijn laatste memorie onbegrijpelijk dat de verwerende partij blijft volharden in haar stelling dat hij als veiligheidsmedewerker-chauffeur niet in contact zou komen of zijn gekomen met tabaksrook. Hij stelt dat de verwerende partij daarmee zowel de door hem bijgebrachte bewijzen als het tussenvonnis van 30 juni 2014 van de arbeidsrechtbank te Turnhout negeert. Bovendien, zo laat verzoeker gelden, blijkt

ook uit de stukken die de verwerende partij in het administratief dossier heeft opgenomen – stukken 8 en 9 – dat hij met rook in contact kan komen en ook daadwerkelijk is gekomen en dit ook heeft gemeld. Verzoeker verwijst ook naar een getuigenverklaring waaruit moet blijken dat ‘het geven van vuur’ in een voertuig een gangbare praktijk is. Hij stelt dat de verwerende partij dit op het moment van het nemen van de bestreden beslissing wist of minstens behoorde te weten. Ten slotte stelt verzoeker nog dat de verklaringen van de veiligheidsmedewerkers-chauffeurs dat zij zullen handelen conform de dienstnota betreffende de rookdoctrine niets afdoen van het feit dat de verwerende partij niet kan garanderen dat hij in zijn nieuwe functie niet met tabaksrook in contact komt. Verzoeker merkt ook nog op dat de bewuste dienstnota pas meer dan vier maanden na zijn overplaatsing werd opgesteld.

Beoordeling

15.1 Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

15.2 De verwerende partij steunt verzoekers overplaatsing op het motief dat de voorlopige maatregelen die werden opgelegd in het tussenvonnis van 10 februari 2014 van de arbeidsrechtbank te Turnhout – die onder meer impliceren dat verzoeker niet tewerkgesteld mag worden in de als private ruimtes beschouwde plaatsen van het CIM waar gerookt mag worden – niet verenigbaar zijn met verzoekers functie van veiligheidsmedewerker in het CIM, zonder de continuïteit en de organisatie van de openbare dienst in het gedrang te brengen. Volgens haar werd de bestreden beslissing genomen om de goede werking van de openbare dienst te verzekeren en om tegemoet te komen aan de voorlopige maatregelen die in het voornoemde tussenvonnis werden opgelegd.

15.3. Het is aannemelijk dat de verwerende partij, geconfronteerd met de voorlopige maatregelen die werden opgelegd in het tussenvonnis van 10 februari 2014 van de arbeidsrechtbank te Turnhout, heeft geoordeeld dat deze maatregelen niet (onmiddellijk) uitvoerbaar waren binnen de gebouwen van het CIM op het gevaar af dat de goede werking van de openbare dienst in het gedrang komt en dat zij, om toch tegemoet te komen aan de voorlopige maatregelen en de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, verzoeker heeft overgeplaatst. Dat motief is als zodanig deugdelijk om de overplaatsing uit de gebouwen van het CIM te verantwoorden. De omstandigheid dat verzoeker in zijn nieuwe functie soms geconfronteerd wordt met rokers, maakt dit motief niet onwettig.

Wat voorts de overplaatsing betreft naar Bureau T, blijkt bovendien uit de stukken van het dossier dat het sporadisch contact met tabaksrook in zijn nieuwe functie niet eigen is aan de functie zoals dit wel het geval was in zijn oude functie en dat dit een feitelijk gegeven is dat niet aan de verwerende partij kan worden verweten, aangezien het indruist tegen haar eigen instructies en zij er zelf ook tegen optreedt.

De bestreden beslissing steunt dan ook op deugdelijke motieven die haar in feite en in rechte kunnen verantwoorden.

16. Het tweede middel is ongegrond in zoverre erin de schending van de materiële motiveringsplicht wordt aangevoerd.

VI. Verder verloop van het beroep

17. Het auditoraat heeft enkel één middelonderdeel van het tweede middel onderzocht. De conclusie van het auditoraatsverslag biedt geen oplossing van het geschil. Er is reden tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

Tot dat aanvullend onderzoek behoort alleszins de eventuele weerslag op de ontvankelijkheid van het beroep van de beslissing van de

voorzitster van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 14 november 2016 waarbij verzoeker “bij wege van maatregel van inwendige orde gereffecteerd [wordt] naar de graad van Veiligheidsmedewerker bij de Directie Asiel met standplaats Brussel”. Deze beslissing is immers na het sluiten van de debatten aan de Raad van State meegedeeld.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek gelast.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 21 november 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren