

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 237.403 van 21 februari 2017
in de zaak A. 221.480/XIV-37.323**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 15 februari 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “de beslissing van [de] waarnemend directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke Politie van 6 februari 2017 waarbij hoofdinspecteur XXXX bij ordemaatregel wordt gedetacheerd naar SPC Brussel, afdeling Grenscontrole voor een periode van 6 maanden, gevolgd door een herevaluatie van de maatregel”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 februari 2017 om 11.30u.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor verzoeker, en adviseurs Ruben Goosens en Kirsten Peeters, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert Debleeckere 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 als hoofdinspecteur van politie tewerkgesteld bij de Luchtvaartpolitie van Brussel Nationale Luchthaven (hierna: “LPA BruNat”), dienst Verwijderingen.

3.2. De algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie stelt op 5 december 2016 een verslag op met een analyse van de werking van LPA BruNat inzake de uitvoering van verwijderingsopdrachten. Op 23 januari 2017 blijken bepaalde elementen uit dit rapport te zijn gelekt in de media. Er is onder meer sprake van vermeend onaangepast gedrag, van “graaicultuur” en er

wordt verwezen naar een vermeende verantwoordelijkheid van de leidinggevend.

Verder is op 25 januari 2017 een anonieme “open brief” bekendgemaakt aan de dienst Verwijderingen, aan de commissaris-generaal en aan het persagentschap Belga waarin beschuldigingen aan drie leidinggevende personen van de dienst Verwijderingen worden opgenomen. De brief bevat enkel de initialen van de betrokkenen, waaronder de initialen van verzoeker.

Volgens een verslag van de directeur van de Luchtvaartpolitie aan de directeur-generaal van de Bestuurlijke Politie van 26 januari 2017 is ingevolge het perslek grote commotie ontstaan binnen de dienst Verwijderingen. In dat verslag vermeldt de directeur ook de concrete namen van de met hun initialen in de “open brief” aangeduide personen, waaronder dus verzoeker. De directeur vraagt tevens maatregelen om de sereniteit te herstellen binnen de Luchtvaartpolitie.

3.3. Met een brief van 27 januari 2017 deelt de verwerende partij aan verzoeker een voorstel tot detachering bij ordemaatregel mee.

In antwoord op dit voorstel dient verzoeker op 31 januari 2017 een verweerschrift in.

3.4. Op 6 februari 2017 beslist de verwerende partij verzoeker “bij ordemaatregel te detacheren naar SPC Brussel, afdeling Grenscontrole voor een periode van 6 maanden, gevolgd door een herevaluatie van de maatregel”. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Exceptie van niet-ontvankelijkheid

4. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat de bestreden beslissing geen eindbeslissing zou zijn. Zij stelt dat verzoeker

als syndicaal afgevaardigde onder de toepassing valt van artikel 62 van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 ‘tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’ en dat het basisoverlegcomité is samengekomen op 15 februari 2017 en een advies dient te geven, waarna de bevoegde overheid zich met een nieuwe beslissing zal moeten uitspreken om de met de bestreden beslissing genomen maatregel al dan niet te bevestigen.

5. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringen zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

6. 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.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van verzoeker

7. Onder het kopje “spoedeisendheid” voert verzoeker aan dat de verwijdering uit de dienst onmiddellijk ingaat en vanaf dan leidt tot de dwingende perceptie dat het hogere kader verzoekers aanwezigheid op de dienst beschouwt als een obstakel voor het correct functioneren van deze dienst. De meest prangende schade doet zich voor in het begin, wanneer verzoeker wordt “weggefilterd” naar

een minder prestigieuze dienst. Waar de aandacht van de pers eerst voornamelijk was gericht op “de leidinggevendenden”, wordt de focus door de ordemaatregel verlegd naar de drie personen die aanvankelijk slechts zijdelings in de belangstelling kwamen door het vermelden van hun initialen. Dit heeft nefaste gevolgen voor hun professionele reputatie. De buitenwereld heeft hen al schuldig bevonden en hun familieleden en vrienden worden aangesproken over de detachering

Onder het kopje “uiterst dringende noodzaak” voert verzoeker aan dat de opgelopen schade verergert met de tijd en onherstelbaar wordt omdat zijn re-integratie als leidinggevende onmogelijk wordt doordat navolging is gegeven aan lasterlijke aantijgingen in een open brief. Een vernietiging van de bestreden beslissing volstaat niet voor het herstel van verzoekers eer, reputatie en carrièremogelijkheden. Ze zou onherroepelijk te laat komen om verzoeker toe te laten zijn functie terug op te nemen met enig gezag. De tenuitvoerlegging van de ordemaatregel dreigt te worden beschouwd als een ernstige aanwijzing dat de aantijgingen aan de dienst Verwijderingen in het rapport van 5 december 2016 zouden zijn te wijten aan verzoeker persoonlijk.

Verzoeker wijst op zijn internationale reputatie en in het bijzonder naar zijn vroegere activiteit in Libië als projectverantwoordelijke voor de toepassing van het geïntegreerde model van grensbeheer op de luchthaven van Tripoli en naar zijn activiteit bij Frontex, waar hij één van de acht Belgische experts is en waarvoor hij in mei 2017 gedurende een maand naar Wenen zou gaan. Ook wijst verzoeker op zijn expertise op beleidsmatig vlak waar hij deel uitmaakte van verschillende werkgroepen, zoals thans nog de “subwerkgroep gedwongen terugkeer en Justitie”. De plotse beëindiging van deze contacten heeft een onmiddellijke reputatieschade tot gevolg en het gebrek aan vertrouwen vanwege het hogere kader maakt een terugkeer onzeker en maakt een definitieve schade aannemelijk bij het afwachten van een gewone annulatieprocedure.

Beoordeling

8. 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. Naar luid van 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” (*Parl. St. Senaat*, 2012-2013, 5-2277/1, 13).

9. De bestreden beslissing is een detachering bij ordemaatregel.

Een detachering in het belang van de dienst veroorzaakt in beginsel vanwege haar voorlopige, tijdelijke en niet-tuchtrechtelijke aard, aan verzoeker geen schadelijke gevolgen of nadelen die van dien aard zijn dat hij het resultaat van de procedure ten gronde hierdoor niet kan afwachten. Het komt aan verzoeker toe aan te tonen dat in zijn geval bijzondere omstandigheden ertoe nopen anders te oordelen en dat hij de tijdelijke detachering onmogelijk kan ondergaan in afwachting van de uitspraak ten gronde.

Verzoeker beroept zich in essentie op morele schade, die zou bestaan uit de aantasting van zijn reputatie, en op materiële schade, die zou bestaan uit de onmogelijkheid om naar behoren opnieuw te worden geïntegreerd als leidinggevende in zijn dienst. Hij wijst nog in het bijzonder op zijn internationale reputatie en zijn activiteiten op het vlak van beleid.

Wat de voorgehouden morele schade betreft, toont verzoeker niet *in concreto* aan waarom deze van dien aard zouden zijn dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest hem niet voldoende genoegdoening zou kunnen verschaffen, zodat hij aldus het resultaat van de procedure ten gronde niet zou kunnen afwachten. De vraag naar de schuld van verzoeker blijft buiten beschouwing in de bestreden beslissing. In die beslissing wordt meermaals gesteld

dat het een bewarende maatregel betreft waarbij de schuldvraag terzijde blijft. Er wordt nog uitdrukkelijk in overwogen “dat deze maatregel los staat van enig verwijt betreffende een eventueel disfunctioneren van uwentwege” en dat “het enige doel van deze maatregel is de afdeling verwijderingen in zo optimaal mogelijke omstandigheden te laten verder functioneren tot ik meer duidelijkheid heb over eventuele individuele verantwoordelijkheden van wie dan ook van LPA/Brunat of hierbuiten”.

Wat betreft het hernemen van verzoekers functie als leidinggevende in de dienst Verwijderingen na het verlopen van de genomen maatregel of na een gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden beslissing, kan worden volstaan met de vaststelling dat verzoeker zich beperkt tot het weergeven van zijn eigen standpunt, zonder enig concreet element aan te voeren ter staving ervan. Verzoeker maakt op die wijze niet aannemelijk dat zijn professionele reputatie dermate zou worden aangetast door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dat zelfs een gebeurlijke nietigverklaring van die beslissing hem niet zou toelaten zijn leidinggevende functie binnen de dienst Verwijderingen terug op te nemen. Ook wat dit betreft kan worden gewezen op de formulering van de bestreden beslissing, waarin meermaals en uitdrukkelijk abstractie wordt gemaakt van de schuldvraag in hoofde van verzoeker.

Specifiek wat zijn internationale reputatie en zijn contacten op beleidsniveau betreft, toont verzoeker niet aan dat zijn expertise of zijn reputatie dermate zou worden beschadigd door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dat het verloop van een gewone annulatieprocedure niet zou kunnen worden afgewacht. Het niet kunnen deelnemen aan één zending in Wenen in mei 2017, waarvan verzoeker geen melding lijkt te hebben gemaakt in zijn verweerschrift alvorens de bestreden beslissing werd genomen, volstaat alleszins niet om tot dergelijke blijvende schade of reputatieverlies te besluiten.

Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door verzoekers argumentatie dat de buitenwereld de ordemaatregel anders kan percipiëren. Een

eventuele foutieve perceptie door derden is immers geen gevolg van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, wel van een foutieve redenering of een gebrekkige kennis van derden.

Aan het voorgaande wordt evenmin afbreuk gedaan door verzoekers stelling dat de kwestieuze maatregel mogelijk nog wordt verlengd. Het gaat in die hypothese om een nieuwe beslissing die in feite en in rechte zal moeten worden verantwoord, die eveneens het voorwerp van een vordering tot schorsing, al dan niet bij uiterst dringende noodzakelijkheid, en een beroep tot nietigverklaring kan uitmaken en waarin de schuldvraag eveneens buiten beschouwing zal moeten blijven.

Het blijkt derhalve niet dat de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissing zonder een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid onherroepelijke schadelijke gevolgen zou veroorzaken.

Tot slot wordt aan het voorgaande geen afbreuk gedaan door het feit dat verzoeker diligent zou hebben gehandeld door het verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen binnen de tien dagen na de kennisname van de bestreden beslissing.

De uiterst dringende noodzakelijkheid is derhalve niet aangetoond.

Conclusie

10. Er is niet voldaan aan één van de bij artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

VII. Anonimisering

11. Ter terechtzitting vraagt verzoeker de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, 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 verwerpt de vordering.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 200 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig februari tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,
bijgestaan door
Johan Pas,

wnd. kamervoorzitter, staatsraad

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Carlo Adams