RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

nr. 246.103 van 18 november 2019
in de zaak A. 220.394/IX-8937

In zake: Serge PRINSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 1170 Brussel
Vorstlaan 90
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE DIENST VOOR BRANDWEER EN DRINGENDE MEDISCHE HULP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat François Belleflamme
kantoor houdend te 1060 Brussel
Zwitserlandstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 oktober 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de administratieve rechtshandeling in de dienstnota 2016-199 dd. 29 september 2016 waarin beslist wordt dat de maatregel opgenomen in de dienstnota 2016-140 waarbij [Serge Prinsen] in dagdienst werd geplaatst op het HC 100/112, opdat hij zich zou bezighouden met het aanleren van de nieuwste technieken en de actuele dienstnota’s en procedure, alsook zou instaan voor de calltaking en regulatie D1 en D2 in doublure wordt verlengd tot 31 december 2016”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 236.043 van 10 oktober 2016 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 oktober 2019.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter De Wortelaer, die *loco* advocaat Alexander De Becker verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Frank Vandevoorde, die *loco* advocaat François Belleflamme verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 op het ogenblik dat de bestreden beslissing wordt genomen, statutair personeelslid met de graad van korporaal bij de operationele diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp (hierna: de Brusselse brandweerdienst).

Hij oefent zijn functie uit bij de hulpcentrale 100/112.

Volgens verzoeker, die daarin niet wordt tegengesproken door de verwerende partij, werkte hij daar tot op het ogenblik van de maatregel opgelegd bij dienstnota 2016-140 (zie hierna *sub* 3.2) in een continudienst "gebaseerd op een roterend systeem van 24 uur werk gevolgd door 72 uur rust".

3.2. In de eerste helft van 2016 stelt de verwerende partij een aantal tekortkomingen vast in het functioneren van verzoeker op de dienst. Er wordt telkens een verslag van die feiten opgesteld.

Volgens de verwerende partij naar aanleiding van deze "moeilijkheden bij de werking" van verzoeker, nemen de officier-dienstchef *ad interim* en de directeur-generaal *ad interim* van de Brusselse brandweerdienst bij dienstnota 2016-140 van 24 juni 2016 de volgende beslissing ten aanzien van verzoeker:

> "Vanaf heden en tot 01 oktober 2016 wordt Kpl. S. Prinsen losgekoppeld van zijn ploeg en in dagdienst (kantooruren) geplaatst op het HC 100/112. Hij zal zich bezighouden met het aanleren van de nieuwste technieken en de actuele dienstnota's en procedures. Daarnaast zal hij instaan voor de calltaking en regulatie D1 en D2 in doublure."

Verzoeker heeft tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 220.151/IX-8912).

3.3.1. De feiten die in de eerste helft van 2016 zijn vastgesteld, vormen ook de aanleiding tot het opstarten van een tuchtprocedure tegen verzoeker. In het kader daarvan wordt verzoeker met een brief van 5 juli 2016 opgeroepen om op 2 augustus 2016 te worden gehoord.

3.3.2. Op 2 augustus 2016 wordt aan verzoeker meegedeeld dat hem een aantal feiten die op 17, 18 en 21 juni 2016 werden vastgesteld, ten laste worden gelegd.

Er wordt tevens een "[v]oorstel [van] sanctie" geformuleerd:

> "Serge Prinsen, korporaal, wordt met onmiddellijke ingang voor een periode van 3 maanden in dagdienst geplaatst op het HC100/112. Deze periode wordt onder meer gebruikt om het gebrek aan kennis in te halen en de brandweerdispatching in doublure te doen. Aan het einde van deze periode wordt een proef afgenomen om te kijken of de [betrokkene] de gemiste leerstof beheerst. Deze proef wordt afgenomen door 2 [onderofficieren] en 1 officier verbonden aan het HC 100/112. Bij een ongunstige beoordeling moet de betrokkene het hulpcentrum verlaten."

3.4. Bij dienstnota 2016-199 van 29 september 2016 verlengen de waarnemend officier-dienstchef en de waarnemend directeur-generaal van de Brusselse brandweerdienst de bij dienstnota 2016-140 opgelegde maatregel tot 31 december 2016:

> "Zoals vermeld in DN 2016-140 werd Kpl. Prinsen in dagdienst geplaatst op het HC 100/[112] tot en met 01/10/2016.
> Deze maatregel wordt verlengd tot en met 31/12/2016."

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. Naderhand volgen nog opeenvolgende verlengingen van de voormelde maatregel. Tegen die verlengingen heeft verzoeker geen beroep bij de Raad van State ingesteld.

3.6. Bij dienstnota 2017-145 van 19 juli 2017 beslissen de waarnemend officier-dienstchef en de waarnemend directeur-generaal van de Brusselse brandweerdienst dat verzoeker de hulpcentrale 100/112 verlaat en ter beschikking zal staan van het departement Operaties.

3.7. Op 23 augustus 2017 beslist de waarnemend directeur-generaal van de Brusselse brandweerdienst om de tuchtstraf ‘verplaatsing van dienst’ uit te spreken tegen verzoeker omwille van “afwijkingen in zijn prestaties” en “feiten gebeurd tijdens de dienst van 21 sept. 2016: beledigingen aan collega [C.D.]”.

In de kennisgeving van die beslissing aan verzoeker wordt gesteld dat aangezien verzoeker, op zijn verzoek, inmiddels is tewerkgesteld bij het departement Operaties, ervan moet worden uitgegaan dat de beslissing reeds is uitgevoerd.

Verzoeker heeft tegen de voormelde beslissing een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 223.690/IX-9170).

3.8. Op 26 oktober 2018 beslist de officier-dienstchef van de Brusselse brandweerdienst om verzoeker de tuchtstraf van het ambtshalve ontslag op te leggen voor tuchtfeiten begaan bij het departement Operaties.

Verzoeker heeft een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen deze beslissing (zaak A. 227.302/IX-9499). Bij arrest nr. 244.633 van 28 mei 2019 heeft de Raad van State de vordering tot schorsing in die zaak verworpen. Het beroep tot nietigverklaring is thans nog hangende.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. Ten aanzien van het standpunt van verzoeker, in zijn inleidend verzoekschrift, dat hij persoonlijk, rechtstreeks en actueel wordt getroffen door de bestreden beslissing werpt de verwerende partij in haar memorie van antwoord op dat het beroep onontvankelijk is. Zij argumenteert dat de bestreden beslissing voor verzoeker geenszins een degradatie inhoudt. Verzoeker blijft zoals voorheen behoren tot het basisniveau met een graad van rang D2. Bij de hulpcentrale 100/112 is er geen lager niveau. Bovendien was verzoeker voorheen slechts in beperkte en gedeeltelijke mate verantwoordelijk voor het uitsturen van interventies. Hij heeft nooit een ploeg geleid en was evenmin verantwoordelijke van een ploeg. Ingevolge de bestreden beslissing is verzoeker nu vrijgesteld van zijn gebruikelijke dienst om zich bij te werken. Hij geniet aldus gunstige voorwaarden. Bovendien heeft de bestreden beslissing slechts een tijdelijk karakter.

5. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat hij blijk geeft van het vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing. Hij wijst er vooreerst op dat ingevolge de bestreden beslissing, waarbij de maatregel opgelegd bij dienstnota 2016-140 wordt verlengd, zijn takenpakket gewijzigd blijft. Voor zover de verwerende partij doet gelden dat het uitsturen van interventiewagens geen verantwoordelijkheid van hem was, repliceert verzoeker dat de verwerende partij een tuchtprocedure tegen hem heeft opgestart omwille van het ongepast uitsturen van interventievoertuigen en het niet respecteren van de procedures ‘snelste adequate hulp’. Dat verweer is derhalve strijdig met het dossier. Voorts wijst verzoeker op de financiële gevolgen van de bestreden beslissing. Door de overplaatsing van een 24-uursregime naar een dagdienst kan hij niet langer aanspraak maken op de toelagen of compensatieverloven voor prestaties die geleverd worden tussen 18 uur en 8 uur en tijdens het weekend of op feestdagen. Dit impliceert een inkomensverlies van 710,05 euro tot 1212,10 euro netto per maand. Bovendien heeft de omschakeling van een werkregime van 24 uur met

aansluitend drie dagen rust naar een dagdienst een grote impact op de organisatie van het sociaal leven van verzoeker. Ten slotte benadrukt verzoeker ook de grote morele impact van de bestreden beslissing. Hij dient zijn taken uit te voeren tussen de mensen waarover hij voordien de leiding had en hij is aldus in werkelijkheid gedegradeerd. Voorheen besliste hij op basis van de aangeleverde informatie welke ploegen dienden uit te rijden en welke dienstverlening moest worden aangeboden. Nu neemt hij "net als de particulieren in de dienst" de telefoon op en beslist hij niet meer over de gepaste interventies. In de mate dat de verwerende partij opmerkt dat de bestreden beslissing slechts een tijdelijk karakter heeft, wijst verzoeker erop dat de maatregel ondertussen al twee keer werd verlengd en dat het tijdelijke karakter van de maatregel geen afbreuk doet aan zijn belang bij een vernietiging van de bestreden beslissing, waardoor zijn tijdelijke overplaatsing naar een dagdienst met terugwerkende kracht ongedaan zou worden gemaakt.

6. Met een brief van 10 november 2017 stelt de verwerende partij de Raad van State ervan in kennis dat sedert de bestreden beslissing en de eerste verlenging ervan, de betwiste maatregel nog driemaal is verlengd en dat verzoeker op 20 juli 2017 de hulpcentrale 100/112 heeft verlaten en ter beschikking is gesteld van het departement Operaties. Volgens de verwerende partij noopt de omstandigheid dat verzoeker tegen de verdere verlengingen van de betwiste maatregel en zijn overplaatsing naar het departement Operaties geen annulatieberoep heeft ingesteld tot het besluit dat hij zijn belang bij het beroep heeft verloren.

7. Met een brief van 1 december 2017 repliceert verzoeker dat het gegeven dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen de verdere verlengingen van de betwiste maatregel, noch tegen zijn terbeschikkingstelling bij het departement Operaties, geen afbreuk doet aan zijn belang bij het beroep zoals hij het eerder heeft uiteengezet.

8. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij met verwijzing naar arrest nr. 240.253 van 20 december 2017 van de Raad van State dat het niet voldoende is dat een ordemaatregel die geen verdoken tuchtsanctie is,

ongunstige repercussies heeft op de uitoefening van de functie of het werkkader verstoort opdat deze maatregel zou kunnen worden aangevochten, indien het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de betrokkene onveranderd blijven en hij zijn prerogatieven behoudt. De verwerende partij stelt dat de bestreden beslissing geen enkele aantasting inhoudt van verzoekers rechten, juridische situatie of de prerogatieven van zijn functie, maar zelfs van aard is verzoeker tot voordeel te strekken. Zij merkt op dat onder meer in arrest nr. 239.458 van 19 oktober 2017 van de Raad van State is geoordeeld dat een eenvoudige wijziging van het uurrooster niet op een betekenisvolle wijze de functies of prerogatieven van de ambtenaar aantast. Volgens de verwerende partij is het beroep *in casu* bijgevolg onontvankelijk *ratione materiae*.

Voorts houdt de verwerende partij staande dat het gegeven dat verzoeker verdere verlengingen van de betwiste maatregel niet met een annulatieberoep heeft bestreden, tot het besluit leidt dat hij niet langer een actueel belang heeft bij zijn beroep. Zij herhaalt ook dat verzoekers standplaats nadien is gewijzigd en dat dan ook niet kan worden ingezien welk voordeel de nietigverklaring van de bestreden beslissing verzoeker nog zou kunnen opleveren. Met verwijzing naar arrest nr. 228.765 van 16 oktober 2014 van de Raad van State stelt zij dat een moreel belang in hoofde van een ambtenaar die is overgeplaatst, slechts kan worden aangenomen indien de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie uitmaakt, wat hier geenszins het geval is. En de financiële verliezen waarvan verzoeker gewag maakt, kunnen slechts aanleiding geven tot een schadevergoeding, maar dit is vreemd aan de vraag of verzoeker nog steeds een belang heeft bij zijn beroep.

Ten slotte laat de verwerende partij nog gelden dat aan verzoeker ondertussen de tuchtsanctie van het ambtshalve ontslag werd opgelegd. Verzoeker heeft aldus sedert 29 november 2018 de hoedanigheid van ambtenaar, die zijn belang bij het beroep rechtvaardigde, verloren en een nietigverklaring van de bestreden beslissing kan hem dan ook geen enkel onmiddellijk voordeel meer opleveren. Weliswaar heeft verzoeker een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen

dit ambtshalve ontslag (zaak A. 227.302/IX-9499). In ondergeschikte orde en voor zover de Raad van State van oordeel zou zijn dat verzoeker nog steeds een actueel belang bij zijn beroep heeft, vraagt de verwerende partij om het onderzoek van het voorliggende beroep op te schorten tot is geoordeeld over het beroep in de zaak A. 227.302/IX-9499.

9. In een brief van 8 oktober 2019 aan de Raad van State merkt de verwerende partij nog op dat verzoeker in de laatstgenoemde zaak na de verwerping van zijn vordering tot schorsing bij arrest nr. 244.633 van 28 mei 2019, geen voortzetting van de rechtspleging heeft gevraagd, zodat zijn ontslag van ambtswege bij tuchtmaatregel “definitief is geworden” en een vernietiging van de bestreden beslissing hem geen voordeel meer kan bieden.

Beoordeling

a. Exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae van het beroep

10. Door de verwerende partij wordt opgeworpen dat de bestreden beslissing een maatregel van louter inwendige orde oplegt, die geen aantasting inhoudt van verzoekers rechten, juridische situatie of de prerogatieven van zijn functie en dat het beroep bijgevolg onontvankelijk is *ratione materiae.*

11. 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 die rechtstoestand tot stand komt.

12. 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.

13. In het eerste middel voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is. De eventuele gegrondheid van dit middel zou *ipso facto* de weerlegging van de exceptie impliceren, zodat in zoverre de exceptie samenvalt met de grond van de zaak.

14. Los van het al dan niet tuchtrechtelijke karakter van de opgelegde maatregel, moet evenwel hoe dan ook worden vastgesteld dat de maatregel gesteund is op het gedrag van verzoeker dat hem als een tekortkoming in zijn functioneren wordt verweten. De verwerende partij maakt in dit verband in haar memorie van antwoord gewag van “moeilijkheden bij de werking” in hoofde van verzoeker. Hoewel de opgelegde maatregel verzoekers statutaire toestand niet wijzigt, heeft hij bovendien verregaande gevolgen voor de wijze waarop verzoeker zijn functie moet vervullen. Zo is niet betwist dat verzoeker is overgeplaatst van een 24-uursregime naar een dagdienst en dat hij daardoor niet langer in de situatie verkeert dat hij aanspraak kan maken op de aan een 24-uursregime verbonden toelagen of compensatieverloven voor prestaties die worden geleverd buiten de klassieke werkuren.

Die vaststellingen volstaan op zich reeds om te besluiten dat de bestreden beslissing het karakter van een maatregel van louter inwendige orde overstijgt en dan ook kan worden aangevochten met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

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

b. Exceptie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang

16. De verwerende partij werpt op dat verzoeker geen actueel belang meer heeft bij het beroep, omdat hij tegen de verdere verlengingen van de betwiste maatregel geen annulatieberoep heeft ingesteld, omdat hij nadien op eigen verzoek naar een andere dienst is overgeplaatst en omdat hem uiteindelijk de tuchtsanctie

van het ontslag van ambtswege is opgelegd, waardoor hij niet langer de hoedanigheid van ambtenaar heeft.

17. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van diezelfde wetten, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

18. Zoals hiervóór *sub* 14 reeds werd vastgesteld, overstijgt de bestreden beslissing het karakter van een maatregel van louter inwendige orde. Het gaat minstens om een ordemaatregel, die gesteund is op het gedrag van verzoeker dat hem als een tekortkoming in zijn functioneren wordt verweten en die verregaande gevolgen heeft voor de wijze waarop hij zijn functie moet vervullen. Die maatregel heeft gedurende een periode uitwerking gehad en verzoeker heeft de nadelige gevolgen ervan ondergaan. In die omstandigheden behoudt verzoeker alleszins een voldoende moreel belang bij een nietigverklaring van de bestreden ordemaatregel. Dat verzoeker verlengingen van de betwiste maatregel niet heeft aangevochten, dat hij nadien op eigen verzoek naar een andere dienst is overgeplaatst en dat ondertussen bij tuchtmaatregel een einde is gesteld aan zijn dienstverband, doet daaraan geen afbreuk.

Dit betekent ook, anders dan de verwerende partij doet gelden, dat de omstandigheid dat verzoeker geen regelmatige voortzetting van de rechtspleging zou hebben gevraagd na de verwerping van zijn vordering tot schorsing tegen zijn ontslag bij tuchtmaatregel, hem niet het actueel belang bij zijn beroep tegen de thans bestreden ordemaatregel ontneemt, temeer daar anderszins, rekening houdend met de duur van de huidige annulatieprocedure, op een onevenredige wijze afbreuk zou worden gedaan aan verzoekers recht op toegang tot de rechter zoals dit is gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EHRM 17 juli 2018, nr. 5475/06, Vermeulen t/ België).

19. Een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring dat verzoeker tegen de hem opgelegde tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege heeft ingesteld, is voorts niet vereist om over het voorliggende beroep uitspraak te kunnen doen. Er is dan ook geen reden om het onderzoek van het voorliggende beroep op te schorten totdat geoordeeld is over het beroep in de zaak A. 227.302/IX-9499, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie vraagt.

20. De exceptie van onontvankelijkheid van het beroep die het ontbreken van een actueel belang in hoofde van verzoeker inroept, wordt derhalve eveneens verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

21. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van “alle artikelen van Titel IX (in het bijzonder van de artikelen 289, 299, 301, 302, 303 en 304, 319 en het gehele hoofdstuk III)” van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (hierna: het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014) en van de rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel.

Hij argumenteert dat de bestreden beslissing in wezen een verkapte tuchtsanctie is, opgelegd zonder het respecteren van de voorgeschreven tuchtprocedure. Dit blijkt, zo stelt verzoeker, uit de omstandigheid dat de verwerende partij hem, nadat hij van dienstnota 2016-140 in kennis was gesteld, op 5 juli 2016 heeft uitgenodigd voor een hoorzitting in het kader van een disciplinaire procedure. Uit het feitenverslag van 22 juni 2016 blijkt dat de tuchtprocedure is opgestart voor feiten van 17, 18 en 21 juni 2016 waarvan de verwerende partij op 22 juni 2016 op de hoogte was. In het feitenverslag wordt als tuchtsanctie voorgesteld om verzoeker voor een periode van drie maanden in dagdienst te plaatsen in de hulpcentrale 100/112 – een sanctie waarin overigens niet is voorzien in artikel 289 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014. Die voorgestelde sanctie is vervolgens onmiddellijk opgelegd bij dienstnota 2016-140 en wordt door de thans bestreden beslissing verlengd. Dit is volgens verzoeker in strijd met titel IX van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 dat overeenkomstig artikel 96 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH' van overeenkomstige toepassing is op de personeelsleden van de Brusselse brandweerdienst. Doordat de tuchtstraf meteen is opgelegd en nu wordt verlengd, is artikel 299 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 geschonden, zo vervolgt verzoeker. Hij is immers niet gehoord, hij heeft zich niet door een raadsman kunnen laten bijstaan en er werd hem op geen enkele wijze de mogelijkheid geboden om inzage te krijgen in het tuchtdossier. Voorts, aldus verzoeker, zijn "de bepalingen van afdeling 2 inzake het voorstel van straf" op geen enkel ogenblik gevolgd. Van de hoorzitting van 2 augustus 2016 is hem nooit een proces-verbaal bezorgd en er is evenmin door de tuchtonderzoeker een tuchtvoorstel aan de directieraad gedaan (artikel 302). Hij is nooit opgeroepen door de directieraad (artikel 303) en hij heeft zich niet voor de directieraad kunnen

verweren (artikel 304). Ten slotte is de tuchtstraf niet uitgesproken door de directeur-generaal of de adjunct directeur-generaal (artikel 319). Verzoeker stelt dat hij met een brief van 19 september 2016 opnieuw is opgeroepen voor een hoorzitting in het kader van een tuchtprocedure. Uit die brief blijkt volgens verzoeker dat de verwerende partij de ten laste gelegde feiten reeds heeft bestraft door hem bij dienstnota 2016-140 in dagdienst te plaatsen en zich te laten bekwamen in de procedures en dienstnota's. Verzoeker stelt dat hij alleszins geen enkel verweer heeft kunnen voeren met betrekking tot deze dienstnota. Er is hem ook geen mogelijkheid geboden om beroep aan te tekenen tegen de tuchtstraf, ofschoon dit recht is bepaald in hoofdstuk III van titel IX van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014. Verzoeker besluit dat "talrijke artikelen geschonden [zijn] door deze tuchtstraf op te leggen zonder de voorgeschreven tuchtprocedure te respecteren". Dit impliceert volgens hem ook een schending van de rechten van verdediging.

22. Dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtsanctie zou zijn, is volgens de verwerende partij een gratuite bewering. Volgens haar wijst de houding van de overheid erop dat er geen enkele bedoeling is om met de bestreden beslissing een sanctie op te leggen. Er kan niet worden aangenomen dat de bestreden beslissing, die verzoeker vrijstelt van zijn gebruikelijke dienst om hem toe te laten zich bij te werken, enige vorm van sanctie zou uitmaken. Voorts erkent verzoeker zelf in zijn feitenuiteenzetting dat hij het voorwerp uitmaakt van een parallelle tuchtprocedure omwille van de verwijten die de thans bestreden beslissing hebben verantwoord.

23. Verzoeker repliceert dat het feit dat er los van de bestreden beslissing ook een tuchtprocedure is opgestart, niet eraan in de weg staat dat de bestreden beslissing als een verkapte tuchtstraf wordt gekwalificeerd. De bestreden beslissing is gesteund op een tekortkoming die aan hem wordt verweten en uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij de intentie heeft om hem voor die tekortkoming te straffen. De betwiste maatregel schaadt ook veel meer dan nodig is om de goede werking van de dienst te garanderen. Het is volgens

verzoeker duidelijk dat de verwerende partij hem met de opgelegde maatregel wil doen boeten. Hij wijst erop dat dit tot het wezen van een tuchtstraf behoort.

Beoordeling

24. Het valt aan een verzoeker toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die zich niet naar de vorm als een tuchtmaatregel presenteert, niettemin een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt, zodat hij ondanks de schijn van het tegendeel een verdoken tuchtmaatregel uitmaakt, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat hem te bestraffen.

Tot het bestaan van een dergelijke niet-veruitwendigde bedoeling mag niet worden besloten op grond van louter subjectieve gevoelens van de getroffen ambtenaar. Integendeel dient de ambtenaar met verwijzing naar concrete omstandigheden aannemelijk te maken dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat hem te bestraffen. De Raad van State onderzoekt vervolgens of het geheel van de gegevens, die de ambtenaar hem voorlegt, in hun samenhang bekeken, in redelijkheid het besluit rechtvaardigt dat de bestraffing het dragende motief van de genomen beslissing is.

25. In zijn verzoekschrift argumenteert verzoeker dat de feiten die de aanleiding vormden voor de bij dienstnota 2016-140 opgelegde maatregel, die met de thans bestreden beslissing is verlengd, ook aanleiding hebben gegeven tot het voeren van een tuchtprocedure, waarin dezelfde maatregel werd voorgesteld. Zoals verzoeker terecht opmerkt, sluit de omstandigheid dat inmiddels ook een tuchtprocedure is opgestart niet uit dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtstraf zou uitmaken. Evenwel staat het nemen van een ordemaatregel ook niet eraan in de weg dat het bestuur voor dezelfde feiten tevens een tuchtsanctie oplegt, aangezien beide maatregelen van een andere aard zijn en een andere finaliteit hebben. De ene wordt genomen om het dienstbelang te vrijwaren, terwijl de andere is bedoeld om

de ambtenaar te straffen voor schuldig gedrag. Dat de sanctie die in het kader van de tuchtprocedure is voorgesteld dezelfde maatregel inhoudt als degene die bij dienstnota 2016-140 is opgelegd en met de thans bestreden beslissing wordt verlengd, overtuigt op zich niet ervan dat het determinerende motief van de bestreden beslissing erin zou bestaan om verzoeker te straffen.

26. Pas in zijn memorie van wederantwoord, dus laattijdig en bovendien ook zonder enige toelichting, stelt verzoeker dat de bestreden beslissing veel meer schaadt dan nodig om de goede werking van de dienst te garanderen. Dit is niet meer dan een loutere bewering die niet in aanmerking kan worden genomen.

27. Verzoeker maakt op grond van de door hem aangevoerde gegevens niet aannemelijk dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de betwiste maatregel erin bestaat hem te bestraffen en dat de verwerende partij hem aldus op een verdoken wijze een tuchtstraf heeft opgelegd.

28. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

29. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van “de beginselen van behoorlijk bestuur en specifiek van de hoorplicht”.

Hij argumenteert dat de bestreden beslissing hem op meer dan geringe wijze nadelig treft in zijn belangen. Niet alleen wordt hij materieel getroffen – door een financiële achteruitgang – maar het blijven functioneren in de dagdienst en de verlenging van de gewijzigde functie-invulling, die gesteund zijn op een vermeende persoonlijke tekortkoming, treffen hem vooral op het morele vlak. Door hem nog langer zijn verantwoordelijkheden te ontnemen, lijdt hij ernstige reputatieschade. Hij blijft ondergeschikt aan personeelsleden die hij voorheen

als hiërarchische overste zelf diende op te leiden. Hij mag nog eens drie maanden geen taken van brandweerman uitoefenen. Dat de maatregel slechts tijdelijk is, doet volgens verzoeker geen afbreuk aan het feit dat hij zwaar in zijn belangen wordt getroffen. Op grond van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inzake de hoorplicht diende hem dan ook de mogelijkheid te worden geboden om op een nuttige wijze zijn standpunt kenbaar te maken alvorens de bestreden beslissing werd genomen. Enkel op die wijze kon het bestuur een zorgvuldige beslissing nemen. *In casu*, zo besluit verzoeker, is evenwel geen enkel initiatief genomen om hem over de opgelegde maatregel te horen, wat een manifeste schending van de hoorplicht uitmaakt.

30. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing een "interne ordemaatregel" is die niets wijzigt aan de statutaire situatie van verzoeker. Verzoeker wordt door de maatregel vrijgesteld van zijn gebruikelijke dienst, om zich bij te werken. Zijn graad, weddeschaal, werkplaats en "gebruikelijke toewijzing" worden niet gewijzigd. De maatregel heeft ook slechts een tijdelijk karakter totdat verzoeker zich heeft bijgewerkt en dit kan worden vastgesteld. Het betreft dan ook geen bestuurshandeling die het voorwerp moet uitmaken van een procedure van voorafgaand horen.

Beoordeling

31. Krachtens de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur kan tegen niemand een maatregel worden genomen die van aard is zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt daarover op een nuttige wijze ter kennis te brengen van het bestuur.

32. Zoals hiervóór reeds werd aangenomen, is de bestreden beslissing een ordemaatregel die gesteund is op het gedrag van verzoeker dat hem als een tekortkoming in zijn functioneren wordt verweten en heeft de opgelegde maatregel, hoewel hij verzoekers statutaire toestand niet wijzigt, bovendien verregaande gevolgen voor de wijze waarop hij zijn functie moet vervullen, aangezien hij is

overgeplaatst van een 24-uursregime naar een dagdienst en hij daardoor niet langer aanspraak kan maken op de toelagen of compensatieverloven die verbonden zijn aan een 24-uursregime voor prestaties buiten de klassieke werkuren.

Gelet op de aard en de draagwijdte van de opgelegde maatregel, had verzoeker dienvolgens het recht om vooraf te worden gehoord. Het blijkt evenwel niet dat hij in de mogelijkheid is geweest om dat recht te benutten. De hoorplicht is derhalve geschonden.

33. Het tweede middel is gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

34. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) en van “het motiveringsbeginsel”.

Hij argumenteert dat de bestreden beslissing een eenzijdige rechtshandeling van de Brusselse brandweerdienst is die voor hem rechtsgevolgen sorteert, namelijk het verlengen tot 31 december 2016 van de bij dienstnota 2016-140 opgelegde maatregel waarbij hij in dagdienst is geplaatst bij de hulpcentrale 100/112 opdat hij zich zou bezighouden met het aanleren van de nieuwste technieken en de actuele dienstnota’s en procedure en zou instaan voor de calltaking en regulatie D1 en D2 in doublure. Dienvolgens moet de bestreden beslissing, als een bestuurshandeling zoals bedoeld in artikel 1 van de formelemotiveringswet uitdrukkelijk worden gemotiveerd op grond van artikel 2 van diezelfde wet. Dienstnota 2016-199 is evenwel slechts een weergave van de genomen beslissing, maar bevat geen enkele motivering. Het staat bijgevolg vast dat de bestreden beslissing artikel 2 van de formelemotiveringswet schendt. Luidens artikel 3 van die wet is het bovendien vereist dat de opgelegde motivering in de akte zelf is opge-

nomen en dat de vermelde motieven de beslissing op een afdoende wijze schragen. Aangezien in de bestreden beslissing geen enkele motivering kan worden gevonden, is ook artikel 3 van de formelemotiveringswet geschonden. Aan de hand van de bestreden beslissing kan onmogelijk worden achterhaald welke motieven hebben geleid tot de bestreden beslissing. De bestreden beslissing schendt zowel de formele- als de materiëlemotiveringsplicht.

35. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing een "interne ordemaatregel" is die niets wijzigt aan de statutaire situatie van verzoeker en geen bestuurshandeling die het voorwerp had moeten uitmaken van een formele motivering.

36. Verzoeker repliceert dat de bestreden beslissing geen maatregel van louter inwendige orde is en onder het toepassingsgebied van de formelemotiveringswet valt. Hoewel zijn graad en weddeschaal niet zijn gewijzigd, is door dienstnota 2016-140 en de verlenging ervan met de thans bestreden beslissing de invulling van zijn takenpakket wezenlijk gewijzigd. Waar hij voordien interventievoertuigen mocht uitsturen, mag hij nu enkel de telefoon opnemen, wat geen taak van een brandweerman is. De overplaatsing van een 24-uursregime naar dagdienst betekent voorts ook dat hij geen aanspraak meer kan maken op de toelagen voor prestaties buiten de klassieke werkuren, wat een significant financieel verlies betekent. De dienstnota betreft ook slechts één persoon en heeft dus een individueel karakter.

Beoordeling

37. Zoals reeds uiteengezet, is de bestreden beslissing gesteund op het gedrag van verzoeker dat hem als een tekortkoming in zijn functioneren wordt verweten. Verzoeker wordt ingevolge de bestreden beslissing op financieel en moreel vlak getroffen. Een dergelijke beslissing, die het karakter van een maatregel van louter inwendige orde overstijgt, valt onder het toepassingsgebied van de formelemotiveringswet.

38. De artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet verplichten de overheid ertoe om in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen. Het vereiste afdoende karakter van de motivering houdt in dat de motivering pertinent moet zijn en dat ze ook draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en die daarom in het kader van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van het administratief dossier.

39. De bestreden beslissing luidt als volgt:

> "Zoals vermeld in DN 2016-140 werd Kpl. Prinsen in dagdienst geplaatst op het HC 100/[112] tot en met 01/10/2016.
> Deze maatregel wordt verlengd tot en met 31/12/2016."

40. Met verzoeker kan worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing louter de opgelegde maatregel wordt meegedeeld, namelijk de verlenging van de maatregel opgelegd bij dienstnota 2016-140, zonder enige motivering. De bestreden beslissing laat dan ook niet toe te begrijpen waarom de verwerende partij de betwiste maatregel heeft genomen, met andere woorden op grond van welke motieven de verwerende partij tot haar besluit is gekomen. Bijgevolg schendt de bestreden beslissing de formelemotiveringsplicht.

In het administratief dossier bevindt zich één stuk in verband met de oproeping van verzoeker voor een tuchtverhoor op 2 augustus 2016. Het is geheel onduidelijk of dit document ook verband houdt met de bestreden beslissing. Aangezien het administratief dossier geen stukken bevat op grond waarvan de verwerende partij tot de bestreden beslissing is gekomen, kan niet worden aangenomen dat de bestreden beslissing steunt op deugdelijke motieven. Ook de materiëlemotiveringsplicht is derhalve geschonden.

41. Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de officier-dienstchef en de directeur-generaal van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, zoals weergegeven in dienstnota 2016-199 van 29 september 2016, waarbij de maatregel vermeld in dienstnota 2016-140 om Serge Prinsen in dagdienst te plaatsen in de hulpcentrale 100/112 wordt verlengd tot 31 december 2016.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien november tweeduizend negentien, 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**