

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.411 van 17 december 2019
in de zaak A. 227.763/IX-9562**

In zake: Wendy ELST
die woonplaats kiest bij
de Nationale Unie van Openbare Diensten
gevestigd te 2060 Antwerpen
Hardenvoort 15

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het verzoekschrift

1. Het verzoekschrift, ingediend op 9 maart 2019, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 8 januari 2019 van de administrateur-generaal Douane en Accijnzen van de federale overheidsdienst Financiën waarbij Wendy Elst wordt verzocht haar dienstwapen onverwijld in te leveren omdat zij niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het dragen van een wapen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Selim Dedeli, attaché, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Verzoekster is administratief assistent (niveau C) bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: de FOD Financiën).

3.2. In 2017 wordt aan de personeelsleden van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën meegedeeld dat de toegang tot een functie met wapendracht voorbehouden is aan personeelsleden die voorafgaandelijk slagen in het geïntegreerd geschiktheidsonderzoek, dat naast

een medisch onderzoek ook een psychologische screening omvat. Alle reeds gewapende personeelsleden moeten deze psychologische screening ondergaan en worden uitgenodigd daaraan deel te nemen.

3.3. Verzoekster neemt op 26 augustus 2017 deel aan de psychologische screening.

3.4. Op 8 januari 2018 wordt aan verzoekster meegedeeld dat ze niet geslaagd is voor de psychologische screening.

3.5. Op 10 januari 2018 vraagt de vakorganisatie waarvan verzoekster lid is om de resultaten van de psychologische screening in te kijken. Op die vraag wordt dezelfde dag geantwoord dat verzoekster zal worden opgeroepen door de arbeidsgeneesheer, dat inzage van de resultaten van de psychologische screening niet mogelijk is en dat desgevallend een beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing van de arbeidsgeneesheer.

3.6. Op 23 mei 2018 legt verzoekster een psychologische test en een interview af met het oog op de beoordeling van haar geschiktheid voor wapendracht. Op grond daarvan verleent de psycholoog op 12 juli 2018 een negatief advies.

3.7. Op 26 juni 2018 stelt de businesspartner van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de dienst Welzijn van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën in kennis van het resultaat van de psychologische test en het interview.

3.8. Op 4 juli 2018 en nogmaals op 3 oktober 2018 vraagt de hiërarchische overste van verzoekster aan de businesspartner van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen om hem het resultaat van de psychologische test en het interview te willen meedelen.

3.9. Op 3 december 2018 vraagt verzoeksters hiërarchische overste aan verzoekster om haar wapenuitrusting in te leveren, hetgeen zij weigert.

3.10. Op 8 januari 2019 wordt verzoekster door de administrateur-generaal Douane en Accijnzen van de FOD Financiën verzocht om haar dienstwapen onverwijld in te leveren omdat zij niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het dragen van een wapen zoals beschreven in de instructie geweldbeheersing. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat verzoekster niet voldoet aan het psychologisch profiel dat de administratie verwacht voor het uitvoeren van opdrachten die het dragen van een dienstwapen vereisen.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid – toepassing kortedebattenprocedure

4. In het door verzoekster op 9 maart 2019 ingediende “verzoek tot nietigverklaring” voert zij aan hetgeen volgt:

“Gelet op:

- het feit dat de intrekking van het wapen gebeurde voor de publicatie van de instructie geweldsbeheersing, dewelke slechts op 14 februari 2019 verscheen,
- het feit dat in de instructie geweldsbeheersing verschenen wettelijke basis zijnde;
 - o Koninklijk Besluit van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht.
 - o - Algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen.
 - o - Wet van 28 januari 2003 betreffende de medische onderzoeken die binnen het kader van de arbeidsverhoudingen worden uitgevoerd.
 - o - Koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers.
 - o - Koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de preventie van psychosociale risico's op het werk.
 - o - Koninklijk besluit van 28 april 2016 tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk
 - o - Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

o - Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

o - Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister.

o - Koninklijk besluit van 15 december 2013 tot vaststelling van de diensten bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen waar de uitoefening van een functie afhankelijk wordt gesteld van een veiligheidsverificatie

De psychologische keuring betreffende de wapendracht van de ambtenaren van Douane en Accijnzen niet expliciet beschreven staat.

- Het feit dat de administratie van Douane en Accijnzen, bij monde van [V.K.] zich in zijn schrijven aan de Nationale Unie Van Openbare Diensten op 18 juli 2017, zich beroept op de testen van de federale politie maar zelf een uitbreiding van de psychologische evaluatie in het leven roept door een tweede test bij in een interne psychologe van de FOD Financiën te organiseren, dewelke nergens in betreffende wetgeving of nu geldende instructie geweldsbeheersing beschreven staat.

- Men heeft met 2 verschillende soorten testen gewerkt, zoals aangegeven in het schrijven van [V.]. Nergens heeft men onderbouwd bewijs dat beide afgenomen testen dezelfde resultaten geven.

- Het feit dat de beslissing van interne psychologe gedateerd op 12 juli 2018 pas overgebracht werd naar mevr. Elst op 08 januari 2019 betekent een ruimschootse overtreding van de 30 dagen grens, zoals neergeschreven in de door [V.] doorgestuurde procedure. Desbetreffende psychologe had op dat ogenblik de FOD Financiën al verlaten en het document in opdracht ondertekend door niet gekende medewerker.

- Het feit dat de beslissing niet overgebracht en bevestigd is door de arbeidsgeneesheer, zoals aangeduid in voorgenoemd schrijven van [V.] betekent een overtreding van de procedure zoals door hemzelf aangegeven

- Er is geen enkele mogelijkheid tot feedback betreffende het tweede psychologisch onderzoek, zodat ook geen enkele kans tot verweer bestaat, tegen de aangegeven procedure door [V.] in.

Conclusie is dat de administratie van Douane en Accijnzen stappen ondernomen heeft tegen mevr. Wendy Elst alvorens nu geldende instructie in regel was.

Verder is de procedure die [V.K.], administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen doorstuurde naar de erkende en representatieve vakbond Nationale Unie Van Openbare diensten, en dus als correct en geldend dient beschouwd te worden overtreden op vlak van tijd en op vlak van bevestiging door de arbeidsgeneesheer, die heden nog altijd niet ingelicht is over beslissing.”

5. Dit verzoekschrift werd aanvankelijk niet op de rol ingeschreven omdat het niet ondertekend was, geen woonplaatskeuze bevatte, niet vergezeld ging van het vereiste aantal eensluidend verklaarde afschriften, niet vergezeld ging

van een afschrift van de bestreden beslissing, geen inventaris van de stukken was bijgevoegd en de bijgevoegde stukken niet waren genummerd overeenkomstig de inventaris.

Met een brief van 13 maart 2019 heeft de griffie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verzoekster gewezen op de voormelde gebreken en haar een termijn van vijftien dagen verleend om het ingediende verzoekschrift in overeenstemming te brengen met de voorwaarden opgesomd in de artikelen 1 tot 3bis van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: het algemeen procedurereglement).

6. Verzoekster heeft in antwoord daarop op 29 maart 2019 een nieuw verzoekschrift ingediend, dat tevens een vordering tot schorsing bevat, waarmee zij heeft beoogd het oorspronkelijke verzoekschrift te regulariseren. In dat verzoekschrift neemt verzoekster daarenboven de volgende uiteenzetting op met betrekking tot de gegrondheid van het door haar ingestelde beroep:

“I Het eerste middel

Gezien het feit dat de administrateur zijn beslissing genomen heeft op 8 januari 2019 gebaseerd op een niet van tel zijnde instructie geweldsbeheersing, bijgevoegd als stuk 3, dewelke pas gepubliceerd is op 14 februari 2019.

De van tel zijnde instructie bewapening, bijgevoegd als stuk 4, geeft nergens de beslissingsgrond tot intrekking van het wapen weer.

Verwerende partij verwijst in de aangevochten beslissing dd.08/01/2019 expliciet naar de, op dat ogenblik nog niet van tel zijnde instructie geweldsbeheersing.

A Toelichting bij het middel

De bestreden beslissing noch het wettelijk kader noch de concrete toepassing ervan waarop de beslissing werd gebaseerd zijn niet [vermeld]. Op basis van de lectuur van de bestreden beslissing is niet op te maken wat de rechtsgrondslag is van de beslissing.

Daarenboven kunnen de opgegeven motieven de beslissing geenszins schragen. De motieven zijn zeer summier geformuleerd.

Het bestreden besluit miskent het beginsel van de formele motiveringsplicht in de mate dat het bestreden besluit niet het wettelijk kader, de rechtsgrondslag noch de concrete gegevens en argumenten, meedeelt en

evenmin verzoeker kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de adviezen waarop het besluit is gebaseerd.

Aldus is de motivering onvoldoende; het eerste middel is derhalve gegrond.

II Het tweede middel

Gelet op het wettelijk kader, [vermeld] in de op 14 februari 2019 gepubliceerde instructie, zijnde;

- Koninklijk Besluit van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht

- Algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen.

- Wet van 28 januari 2003 betreffende de medische onderzoeken die binnen het kader van de arbeidsverhoudingen worden uitgevoerd. - Koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers.

- Koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de preventie van psychosociale risico's op het werk.

- Koninklijk besluit van 28 april 2016 tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk

- Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. –

- Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

- Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafrechtregister.

- Koninklijk besluit van 15 december 2013 tot vaststelling van de diensten bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen waar de uitoefening van een functie afhankelijk wordt gesteld van een veiligheidsverificatie

Geen expliciete melding maakt van psychologische testen als basis tot de wapendracht voor de agenten van de Douane en Accijnzen, nog deze beschrijft naar vorm en inhoud kan men zich hierop onmo[g]elijk baseren tot intrekking van een dienstwapen.

A Toelichting bij het middel

Gezien het aangehaalde wettelijke kader voor de instructie geweldsbeheersing geen expliciete vermelding maakt voor de gewapende agenten van de douane stelt zich de kwestie op welke rechtsgrond men deze selecties laat doorgaan. Weerom is geen correct wettelijk kader, geen rechtsgrondslag noch de concrete gegevens en argumenten [meegedeeld].

Gezien geen melding wordt gemaakt van de formaliteiten voor de douaniers is het middel gegrond.

III het derde middel

Bij officiële vraag aan de administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen, dd. 12 juli 2017 betreffende de procedure van de psychologische schiften, kreeg de Unie Van Openbare Diensten, als onafhankelijke, erkende en representatieve vakbond een geschreven procedure toegestuurd op 18 juli 2017. Dit schrijven wordt toegevoegd als stuk 5.

Men mag ten allen tijde aannemen dat een procedure toegestuurd door dhr. Administrateur Generaal correct is. Gezien dhr. Administrateur Generaal gerechtigd is tot handtekening betreft zijn schrijven een bestuurshandeling.

Opvallend in deze procedure is:

- [V.] geeft in zijn schrijven toe dat 2 verschillende testmethodes gebruikt zijn om de betrokken personeelsleden te evalueren.

- [V.] geeft aan dat de resultaten van de screening gaan meegedeeld worden door de arbeidsgeneesheer en dat de deelnemer, in casu Mevr. Elst, binnen de 30 dagen kan feedback opvragen.

- [V.] stelt dat het mogelijk is om beroep aan te tekenen tegen de resultaten van de screening, aangezien deze deel uitmaken van de gezondheidsbeoordeling, beroep op medische gronden.

- [V.] geeft in zijn schrijven op geen enkele plaats aan dat er een herkeuring zal gebeuren door een interne psycholoog, aangesteld door FOD Financiën.

A Toelichting bij het middel.

Door het gebruik van 2 verschillende testmethodes, ook al verklaart Dhr. Administrateur Generaal dat testen gelijklopend, kan er een substantieel verschil opduiken in de resultaten, waarvan mevr. Elst kan slachtoffer zijn.

Tot op dag van indienen van dit verzoekschrift zijn de resultaten van de psychologische screening nog altijd niet medegedeeld door de arbeidsgeneesheer aan Mevr. Elst. Intussen is wel het dienstwapen van mevr. Elst ingetrokken.

Dit betekent eveneens dat mevr. Elst tot op heden nog altijd geen feedback kan aanvragen betreffende het niet slagen.

Er wordt in de bestreden beslissing nergens aangegeven dat de mogelijkheid tot beroep op medische grond bestaat.

Gezien de constante overtredingen op de procedure en het ontbreken van de mogelijkheid in beroep te gaan zodus het recht op verdediging wordt geschonden, telkens ten nadele van mevr. Elst, is het derde middel gegrond.”

7. De verwerende partij werpt in haar nota onder meer op dat in de mate dat verzoekster een regularisatie beoogt van een vroeger aan de Raad van State gericht verzoekschrift tot nietigverklaring (9 maart 2019), “een schorsingsprocedure niet tot doel heeft om een onregelmatig verzoek tot nietigverklaring recht te zetten”.

8. Artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat.

Onder ‘middel’ in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement wordt verstaan: een voldoende duidelijke omschrijving van de

rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

“Voldoende duidelijk” betekent dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij en nadien de Raad van State ertoe worden gebracht in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift te redigeren.

Opdat een door haar aangevoerd middel ontvankelijk zou zijn, dient een verzoekende partij niet alleen duidelijk te maken welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel zij geschonden acht, maar ook op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt miskend.

Het verzoekschrift dient ten minste één ontvankelijk middel te bevatten. Het ontbreken van een middel in het verzoekschrift heeft de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

9. *In casu* moet worden vastgesteld dat verzoekster in haar oorspronkelijk op 9 maart 2019 ingediende verzoekschrift geenszins met de voor een ‘middel’ minimaal vereiste precisie, de rechtsregels of rechtsbeginselen aanwijst die volgens haar door de bestreden beslissing worden geschonden en evenmin een duidelijke uiteenzetting geeft van de wijze waarop deze rechtsregels of rechtsbeginselen door de bestreden beslissing zijn geschonden.

Verzoekster beperkt zich immers ertoe zeven feitelijke grieven op te sommen, gevolgd door een conclusie. Een dergelijke uiteenzetting kan geenszins worden beschouwd als een middel in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat het oorspronkelijk op 9 maart 2019 ingediende verzoekschrift geen ontvankelijk middel bevat, hetgeen de onontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring tot gevolg heeft.

11. Verzoekster vermag het gebrek aan rechtsmiddelen in het door haar op 9 maart 2019 ingediende verzoekschrift niet goed te maken met een uiteenzetting van middelen in haar op 29 maart 2019 ingediende verzoekschrift, dat immers ertoe strekt haar oorspronkelijk op 9 maart 2019 ingediende verzoekschrift te regulariseren.

Artikel 3bis van het algemeen procedurereglement bepaalt het volgende met betrekking tot de procedure van de regularisatie van een verzoekschrift:

“Het verzoekschrift wordt niet op de rol ingeschreven indien:

1° uitgaande van een rechtspersoon, het niet vergezeld gaat van de stukken opgesomd in artikel 3, 4°;

2° het niet is ondertekend of niet vergezeld gaat van het vereiste aantal eensluidend verklaarde afschriften;

3° het geen woonplaatskeuze bevat, wanneer deze vereist is;

(4°...)

5° het niet vergezeld gaat van een afschrift van de bestreden akten, reglementaire bepalingen of beslissingen, tenzij de verzoekende partij verklaart dat ze niet in het bezit is van een zodanig afschrift;

6° er geen inventaris is bijgevoegd van de stukken, die alle overeenkomstig die inventaris genummerd moeten zijn.

In geval van toepassing van het eerste lid, richt de hoofdgriffier aan de verzoekende partij een brief waarin meegedeeld wordt waarom het verzoekschrift niet is ingeschreven op de rol en waarbij die partij verzocht wordt binnen vijftien dagen haar verzoekschrift te regulariseren.

De verzoekende partij die haar verzoekschrift regulariseert binnen vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek bedoeld in het tweede lid, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan.

Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.”

De in artikel 3bis van het algemeen procedurereglement bepaalde procedure tot regularisatie van een verzoekschrift strekt er duidelijk niet toe om de onontvankelijkheid van een initieel ingediend verzoekschrift recht te zetten.

12. In de mate dat het op 29 maart 2019 ingediende verzoekschrift mét een uiteenzetting van middelen en een vordering tot schorsing door verzoekster als een nieuw verzoekschrift is opgevat, moet worden vastgesteld dat het is ingediend buiten de in artikel 4, § 1, van het algemeen procedurereglement bepaalde termijn van zestig dagen waardoor het ook om die reden niet ontvankelijk is.

13. De niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift heeft tot gevolg dat zowel het beroep tot nietigverklaring als de bijbehorende vordering tot schorsing moet worden verworpen.

14. Het auditoraat heeft terecht geoordeeld dat het geschil kan worden afgedaan met een kort debat in de zin van artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement.

Verzoekster, die niet op de terechtzitting aanwezig is, onderneemt aldus overigens ook geen enkele poging om die conclusie tegen te spreken.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De Raad van State verworpt de vordering tot schorsing.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december tweeduizend negentien, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bruno Seutin