

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.761 van 27 oktober 2020
in de zaak A. 222.081/XIV-37.401**

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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2017, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de waarnemend directeur-generaal van de
Algemene Directie van de Bestuurlijke Politie van 2 maart 2017 waarbij verzoeker
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 memorie van antwoord
ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2020.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor verzoeker en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleekere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is hoofdinspecteur van politie 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 (hierna: de AIG) 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 gelect in de media. Er is onder meer sprake van vermeend onaangepast gedrag, van “graaicultuur” en er wordt verwezen naar een vermeende verantwoordelijkheid van de leidinggevenden.

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. Aan verzoeker wordt nog een bijkomende verweertermijn toegekend tot 2 februari 2017. Bij e-mail van 1 februari 2017 brengt zijn syndicaal verdediger nog enkele verweerelementen bij met verzoek die in het debat en beraad te brengen.

3.4. Op 2 maart 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.

3.5. Nadien, bij beslissing van 6 september 2017 wordt de met het voorliggende beroep bestreden ordemaatregel (dit is verzoekers detachering vanuit LPA/BruNat, dienst Verwijderingen naar SPC Brussel, afdeling Grenscontrole

voor een periode van zes maanden) verlengd tot 8 februari 2018. Verzoeker bestrijdt ook die beslissing met een beroep tot nietigverklaring ingesteld op 25 oktober 2017. In die zaak die bij de Raad van State is gekend onder het rolnummer A. 223.606/XIV-37.550 wordt op dezelfde dag als in de voorliggende zaak uitspraak gedaan.

3.6. Bij brief van 19 juni 2018 deelt de verwerende partij mee dat de tijdelijke detachering van verzoeker werd beëindigd bij nota van 7 februari 2018, en dat met zijn akkoord, een nieuwe taakinvulling binnen de Luchtvaartpolitie werd bepaald.

Uit die nota van 7 februari 2018 blijkt dat verzoeker wordt tewerkgesteld bij LPA/BruNat/CIT, waar hij het project API/PNR zal opstarten, verder uitwerken en implementeren in de praktijk. Er wordt verder verduidelijkt dat zijn opdracht zal bestaan uit (i) “[h]et uittekenen van de noodzakelijke werkingsprocessen in het raam van het project”, (ii) “[h]et opstarten en uitvoeren van de verwerking van de gegevens die door BELPIU naar de eenheid worden doorgestuurd” en dat verzoeker binnen het kader van dat project (iii) “nauw [zal] samenwerken met (iii) de verantwoordelijke Offr die werd aangeduid voor de opvolging van “smartborders” en het PNR/API project in het bijzonder” en hij wordt belast met (iv) “[h]et uitwerken van een samenwerking met de regionale luchthavens en deze samenwerking opvolgen en evalueren”. Er wordt ook nog bepaald dat verzoeker zal kunnen deelnemen aan buitenlandse zendingen in het kader van de FRONTEX en dat het verzoeker is toegestaan, binnen de statutaire kriglijnen, lesopdrachten uit te voeren, gelet op zijn expertise binnen de Luchtvaartpolitie en zijn deeldomeinen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het eerste middel een schending aan van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur en “uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, en uit machtsoverschrijding”.

In essentie verwijt verzoeker de bestreden beslissing dat de enkele bevestiging dat het functioneren van de Federale Politie in het gedrang is gekomen of dat verzoeker niet langer het vertrouwen geniet van de burgers of de politieagenten geen afdoende bewijsvoering vormt voor het in het gedrang brengen van de openbare dienst door de houding of het gedrag van verzoeker om de genomen ordemaatregel te verantwoorden. Verzoeker verwijt de bestreden beslissing - waarmee de verwerende partij beoogt een ordemaatregel op te leggen en derhalve terug te brengen is tot het “gedrag” van verzoeker - (1.) dat deze is gebaseerd op een anonieme klacht waarin de initialen van (onder meer) verzoeker worden vermeld, zonder dat er objectief aanwijsbare concrete gedragingen van verzoeker zijn die verband houden met de malaise in de dienst die volgens verzoeker reeds eerder en integraal veroorzaakt was door het uitlekken van het audit-rapport, (2.) erin niet wordt aangetoond waarin de disfunctie van de dienst juist bestaat en welke daarin de verantwoordelijkheid is van verzoeker en, tot slot, (3.) zij niet remedieert aan het herstel van de openbare dienst hetgeen nochtans het oogmerk van een ordemaatregel is. Volgens verzoeker is er immers geen oorzakelijk verband tussen het in aanmerking nemen van verzoekers aandeel in de zaak (op basis van de anonieme klacht) en de concrete disfunctie van de openbare dienst die zijn oorsprong vindt in het eerdere perslek zodat de ordemaatregel doelloos is en niet in evenredige verhouding staat met het nadeel dat erdoor aan verzoeker wordt veroorzaakt.

Verzoeker licht in zijn verzoekschrift toe dat de “gedragingen” van verzoeker waarnaar de ordemaatregel verwijst hem niet kunnen worden toegerekend. Een ordemaatregel kan “niet teruggaan op een systematiek waarbij men binnen de dienst getroffen functionarissen door anonieme klachtstellingen preventief aanpakt om een schijn van responsiviteit bij de top [...] van de organisatie te creëren”. Door de ordemaatregel te steunen op de publiciteit van een anonieme klachtstelling - een binnen de rechtsstaat laakbaar procedé - zonder ondersteunende objectieve elementen die teruggaan op concrete gedragingen van verzoeker ontbeert de bestreden beslissing draagkrachtige en deugdelijke motieven. Zij steunt evenmin op zorgvuldig vastgestelde feitelijke en juridische elementen die in redelijkheid tot de verwijdering uit de dienst aanleiding konden geven. De bestreden beslissing steunt op de foutieve aanname, minstens onzorgvuldige feitenvinding, dat de anonieme brief wordt gedragen “door verschillende personeelsleden van de LPA BruNat”. Uit geen enkel objectief element kan worden ontwaard dat de brief is gedragen door meerdere personeelsleden of een significant deel van de personeelsleden waarover verzoeker leiding dient te geven. Alvorens een dergelijke zwaarwichtige ordemaatregel wordt genomen, mag van een zorgvuldig bestuur worden verwacht dat het minstens zou nagaan of de geformuleerde klacht in een open brief een gedragen (terechte of onterechte) opvatting weergeeft die het intern functioneren van de openbare dienst door de aanwezigheid van (onder meer) verzoeker in het gedrang kan brengen. Hetzelfde geldt in de mate de ordemaatregel wordt gesteund op de loutere bekendmaking in de media van initialen die verwijzen naar de “mogelijke verantwoordelijken” voor de instandhouding van de problemen die uit het audit-rapport voortvloeien. Een zorgvuldige besluitvorming en draagkrachtige motivering van de ordemaatregel vereisen dat het bestuur “dergelijke publiek geventileerde vermoedens van personen achter initialen kan koppelen aan objectieve vaststellingen die verband houden met gedragingen van deze personen”, wat te dezen ontbreekt zodat de opgelegde ordemaatregel de emanatie wordt van publieke willekeur. Ten tweede acht verzoeker de motieven evenmin draagkrachtig in zoverre de bestreden ordemaatregel een concrete schending van de openbare dienst dient te remediëren, wat te dezen niet het geval is. De bestreden

beslissing stelt immers vast en “erkent” derhalve dat de commotie en problematische werking van de openbare dienst van de LPA BruNat teruggaan op het lekken van een vertrouwelijk audit-rapport in de pers wat aanleiding heeft gegeven tot “speculaties over vermeende graaicultuur, fraude, misbruik van publieke middelen en het solliciteren van seksuele diensten in het buitenland”. Het medialek van het audit-rapport ligt dus aan de oorzaak van de malaise binnen de dienst en de commotie bij het personeel. Dat houdt in dat op het ogenblik dat sprake was van de open brief op 25 januari 2017 de schade aan de openbare dienst reeds integraal werd veroorzaakt. In het licht daarvan kan de verwerende partij de bestreden ordemaatregel die ertoe strekt de vermelding in een anonieme en lasterlijke open brief te remediëren “niet terugkoppelen op een concrete disfunctie van de openbare dienst bovenop de bestaande disfunctie”. De ordemaatregel mist elke doelmatigheid daar deze niet van aard is te remediëren aan de geschetste concrete aantasting van de openbare dienst. Er wordt immers niet toegelicht welke concrete aantasting van de openbare dienst wordt veroorzaakt door de vermeende bekendmaking van initialen die kunnen leiden tot de identificatie van (onder meer) verzoeker. Ten derde staat het verwijderen uit de dienst van drie bij initialen vernoemde personeelsleden (waaronder verzoeker) in een anonieme brief die is tussengekomen nadat de werking van de openbare dienst reeds volledig was gecompromitteerd niet in redelijke verhouding tot de verbetering van de werking van de dienst zoals deze op het ogenblik voorafgaand aan de anonieme klachtenbrief, dit is op 24 januari 2017, bestond. De bestreden beslissing schendt aldus tevens het evenredigheidsbeginsel.

In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker uitgebreid op het verweer waarbij hij teruggrijpt naar zijn eerdere uiteenzettingen in het verzoekschrift. Verzoeker bestrijdt het standpunt van de verwerende partij als zou de verstoring van de dienst voldoende blijken uit de krantenartikelen betreffende het gelekte audit-rapport van de AIG en enkele e-mails van personeelsleden. De verwerende partij kan geen enkel concreet onderzoek aanhalen om deze verstoring van de goede werking te bevestigen. Het enkele feit dat de Federale Politie ongunstig in de media komt, kan niet volstaan om de

verstoring van de goede werking van de openbare dienst te verantwoorden. Laat staan dat dit volstaat om *in concreto* de verstoring van de openbare dienst te koppelen aan een gedraging dan wel de loutere aanwezigheid van verzoeker in de dienst. Het gebrek aan enige koppeling met de gedraging van verzoeker maakt dat de ordemaatregel wordt afgewend van de doelmatigheid ervan en wederrechtelijk wordt opgelegd. Evenmin kan door de verwerende partij worden aangetoond dat de detachering van verzoeker noodzakelijk zou zijn om de vermeende verstoring te beëindigen. De argumentatie van de verwerende partij zit integendeel “vol tegenstrijdigheden” nu zij in haar memorie van antwoord eensdeels meermaals stelt dat individuele verantwoordelijkheden voor de onregelmatigheden op de dienst niet kunnen worden vastgesteld, doch anderdeels dat het verwijt ten aanzien van verzoeker zou volstaan om hem verantwoordelijk te achten voor de vermeende disfunctie van de dienst. Hij herhaalt dat het anonieme schrijven niet kan volstaan om aan te tonen dat de detachering van verzoeker noodzakelijk zou zijn om de goede werking van de dienst te garanderen. De verwerende partij kan op geen enkel ogenblik verklaren waarom de concrete disfunctie van de dienst (gebrekkige moraal en hoog oplopende discussies, problematiek van reizigers en personeel van luchtvaartmaatschappijen) op enige manier kan worden verholpen door de detachering van verzoeker, nu de disfunctie reeds bestond voordat zijn initialen in het administratief dossier aan bod kwamen. Evenmin kan de verwerende partij staven waarom het anonieme schrijven zou uitgaan van de personeelsleden van de dienst Verwijderingen. Zij heeft enkel een vermoeden. De anonieme brief is op 25 januari 2017 verschenen in de pers en verspreid onder het personeel van de dienst Verwijderingen, dit is twee dagen na het lekken in de pers van het audit-rapport. Het enkele feit dat de schrijvers van de brief goed op de hoogte waren van het reilen en zeilen binnen de dienst kan niet volstaan om aan te tonen dat het om personeelsleden van die dienst gaat. Het audit-rapport betreffende het reilen en zeilen op de dienst was immers reeds publiek gemaakt. Dat HINP G. in een e-mail in reactie op het anonieme schrijven verwijst naar “opportunisten” of “gefrustreerde personeelsleden” toont evenmin aan dat het anonieme schrijven effectief uitgaat van personeelsleden. Dat er geen enkel gegeven zou zijn dat de stelling van de verwerende partij tegensprekt, is voor betwisting vatbaar. Het feit

dat de anonieme brief niet enkel aan de Commissaris-generaal is gericht, maar ook aan het persagentschap Belga getuigt niet direct van enige positieve betrokkenheid bij de dienst zodat de brief integendeel eerder de intentie lijkt te hebben om de reputatie ervan nog meer te schaden. Er kunnen dan ook ernstige bedenkingen worden gemaakt of de brief uitging van personeelsleden van de betrokken dienst zelf. De verwerende partij blijft volstrekt in gebreke om aan te geven welke concrete bijkomende disfunctie van de openbare dienst, die nog niet bestond voor het georkestreerde perslek, door het vernoemen van de initialen van betrokkenen in een anonieme brief zou zijn ontstaan. Dit toont aan dat de ordemaatregel niet op de rechtens vereiste zorgvuldige en concrete feitelijke en juridische grondslag berust als een op gedraging betrokken bewarende maatregel. Deze vaststelling zou volgens verzoeker maar anders zijn in het geval de verantwoordelijken voor het georkestreerde lekken van een vertrouwelijk intern audit-rapport naar de pers bij wijze van ordemaatregel uit de dienst zouden zijn verwijderd. De oorzaak-gevolg coherentie zou in dat geval niet flagrant zijn geschonden, zoals dat te dezen wel het geval is. De verwijzing van de verwerende partij naar de externe partners dat zij maatregelen neemt om de goede werking van de dienst te herstellen, versterkt de uiteenzetting van verzoeker dat de bestreden maatregel er enkel is gekomen als “schijn van responsiviteit” en niet om de goede werking van de dienst te garanderen. Bovendien is door het verder verloop van het dossier gebleken dat op grond van het intern onderzoek van de AIG geen concrete elementen werden vastgesteld die toelaten een individuele tuchtmaatregel te verantwoorden, en werd door de verwerende partij onoordeelkundig getalmd met de uitvoering van een psychosociaal onderzoek dat door de ordemaatregel ook in alle sereniteit diende te verlopen. Het werd echter op het ogenblik van verlenging van de ordemaatregel niet eens uitgevoerd. Verzoeker repliceert nog dat de bewering van de verwerende partij dat het om de minst bezwarende maatregel zou gaan zowel voor de groep als voor verzoeker als individu getuigen van weinig realiteitszin. De verwijdering voor een periode van zes maanden die voor verlenging vatbaar is, heeft een zeer zware invloed op verzoekers loopbaan en ook op persoonlijk vlak. Dat er nog ergere maatregelen zoals een definitieve verwijdering van de dienst of een preventieve schorsing mogelijk zijn, doet niets af aan de zwaarte van de bestreden

maatregel en de onevenredigheid ervan. De verwerende partij toont nog steeds op geen enkele concrete en zekere wijze aan waarom de detachering van verzoeker noodzakelijk zou zijn geweest om de vermeende verstoring van de goede werking van de dienst te herstellen. Dat de initialen van verzoeker voorkomen in het anonieme schrijven van 25 januari 2017, betekent nog niet dat zijn verwijdering aanleiding zou geven tot de verbetering van de goede werking van de dienst. De concrete verstoring van de openbare dienst werd immers veroorzaakt door het daaraan voorafgaande perslek, en kon krachtens de bestreden beslissing en het administratief dossier niet worden verantwoord door enige gedraging of de aanwezigheid van verzoeker. De chronologie van de antecedenten waarvan sprake in de bestreden beslissing bevestigt dit. De discussies binnen de dienst, het risico dat reizigers de beambten aanspreken op de ontsporingen waarvan sprake in de pers zijn concrete disfuncties van de openbare dienst die op geen enkele wijze aan de aanwezigheid van verzoeker in diens functie kunnen worden gerelateerd. De bestreden ordemaatregel wordt enkel als schijnmaatregel gehanteerd om de aandacht van de publieke opinie af te wenden. Dit strijdt met de finaliteit van een deugdelijke ordemaatregel. Dat de bestreden maatregel beperkt is tot zes maanden dient ook te worden gerelativeerd. Inmiddels is de maatregel immers op 4 augustus 2017 verlengd en ook de verlenging gebeurt op basis (toevallig?) van een anoniem schrijven waarin wordt gedreigd om bij terugkomst van verzoeker opnieuw informatie te lekken naar de pers. Op die wijze kan elkeen die dit wenst verzoekers detachering laten bestendigen. Dat de verwerende partij telkens opnieuw toegeeft aan deze chantage getuigt niet van zorgvuldig handelen en toont aan dat haar uiteenzetting als zou de opgelegde maatregel de minst bezwarende maatregel zijn een puur theoretische uiteenzetting betreft. In de praktijk zal verzoeker immers gedetacheerd blijven zolang er gedreigd wordt met perslekken. Verzoeker benadrukt tot slot dat de materiële motiveringsplicht moet worden beoordeeld in het licht van het verwerpelijk karakter van een procedé van anonieme klachtstelling wat *a fortiori* geldt voor een administratieve overheid zoals de Federale Politie wiens kerntaak erin bestaat de openbare (rechts)orde te handhaven.

In zijn laatste memorie herneemt verzoeker zijn eerdere grieven. Hij benadrukt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen eensdeels de disfuncties die zouden blijken uit het audit-rapport en anderdeels de vermeende disfuncties van de dienst die de grondslag zouden vormen voor de bestreden beslissing, namelijk de vermeende commotie en negatieve perceptie die zouden zijn ontstaan na het uitlekken van het rapport. Geen van beide zijn aan verzoeker toe te schrijven. Wat de gedragingen in het audit-rapport betreft, werden het tuchtonderzoek jegens verzoeker en het gerechtelijk onderzoek inmiddels afgesloten zonder gevolg. Evenmin kan de commotie en negatieve perceptie die is ontstaan na het uitlekken van het rapport aan verzoeker worden toegerekend, noch aantonen dat hij zelf niet goed zou functioneren. Hij stelt dat hij in zijn verzoekschrift duidelijk heeft uiteengezet dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze verantwoordt welke concrete disfunctie van de openbare dienst haar oorsprong vindt in een gedraging van verzoeker. De handelwijze van de verwerende partij minimaliseert ten onrechte de motiveringsverplichting van de verwerende partij bij het treffen van een ordemaatregel. Daarbij wordt ook onterecht voorbijgegaan aan het verachtelijk en ethisch onaanvaardbaar karakter van het anonieme schrijven als bewijsprocedé. Het is onredelijk en disproportioneel om een detachering van maar liefst zes maanden op te leggen. Het anonieme schrijven heeft er ook niet toe geleid dat verzoeker niet meer zou beschikken over het vereiste moreel gezag om de dienst te leiden aangezien dergelijk vermeend gebrek aan moreel gezag nergens blijkt uit de motivatie van de bestreden beslissing. Verzoeker herhaalt tot slot dat de verwerende partij wel degelijk moest nagaan wie verantwoordelijk was voor de verspreiding van het anonieme schrijven: terwijl deze persoon de dienst zelf en drie van zijn personeelsleden publiekelijk belasterd heeft, wordt niet deze persoon maar worden de drie publiek belasterde personeelsleden verantwoordelijk geacht voor de commotie. Een dergelijk procedé aanvaarden komt erop neer dat het bestuurlijk optreden door haar “uitvoerbaarheid van rechtswege” het sluitstuk dreigt te worden van een ongeoorloofde lastercampagne waartoe het bestuur zich vanuit de onafhankelijkheid van haar handelen nochtans dient te behoeden. Tevens wordt op die wijze voorbijgegaan aan de kern van verzoekers betoog, namelijk dat de

motivering van de bestreden beslissing op geen enkele wijze specificiert welke gedraging van verzoeker aanleiding zou hebben gegeven tot enige *in concreto* verstoring van de openbare dienst.

Beoordeling

Betreffende de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht

5. De bestreden administratieve rechtshandeling betreft een ordemaatregel. Een ordemaatregel vindt zijn motief in de verstoring van de goede werking van de dienst en is erop gericht een verstoring van die goede werking te verhelpen. Die verstoring kan weliswaar voortvloeien uit het gedrag van de ambtenaar met dien verstande dat niet het schuldig bevinden aan dit gedrag de overheid tot het treffen van de maatregel brengt maar wel het gedrag op zich als een voor de goede orde verstorend element. De vraag wie best bij ordemaatregel wordt overgeplaatst hangt niet af van de vraag wie de (grootste) schuld treft maar wel wiens overplaatsing de dienst het minst verstoort, respectievelijk meest geschikt is tot het herstel van de goede werking ervan. Om het opleggen van een ordemaatregel in feite en in rechte te verantwoorden is derhalve vereist dat de overheid aantoont dat er een verstoring van de goede werking van de dienst is die haar oorsprong vindt in gedrag van bij de dienst betrokken personeelsleden als een voor de goede orde verstorend element.

Om de goede werking van de dienst te waarborgen of te herstellen en de daartoe vereiste organisatorische maatregelen te nemen, beschikt de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid die slechts begrensd wordt door de redelijkheid. Het behoort ook tot de discretionaire bevoegdheid van de voor de dienst verantwoordelijke overheid om, met het oog op een te nemen ordemaatregel, te beoordelen of zij over voldoende draagkrachtige gegevens beschikt dat de goede werking van de dienst zou zijn verstoord, of die verstoring kan worden gelinkt (zonder de schuldvraag te beantwoorden) aan het gedrag van

een of meer personeelsleden, waaronder te dezen verzoeker, en vervolgens te beoordelen welke ordemaatregel best geschikt is om die verstoring te herstellen.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel tot slot houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

6. De bestreden beslissing luidt:

“1 Context

Bij verslag van 5 december 2016 van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (MG) werd een analyse gemaakt van de werking van DGA/LPA/BruNat inzake de uitvoering van verwijderingopdrachten. Dit verslag is ondermeer overgemaakt aan de Commissaris-generaal van de federale politie die hiervan kennis heeft genomen op 8 december 2016.

Het verslag wil een diagnose geven van de wijze waarop de organisatie de onderzochte aspecten van de werking inzake verwijderingopdrachten beheerst. De klemtoon ligt op de invulling van het verwijderingproces en niet op de personen die dit proces aansturen en uitvoeren. De aandacht werd in eerste instantie gevestigd op een aantal beleidsmatige aspecten, om vervolgens de beheersmatige kant van het proces te benaderen.

Het proces van de bijsturing, volgend op dit verslag, was lopende binnen de federale politie, dit op basis van een actieplan voor LPA/BruNat.

Op 23 januari 2017 werd de federale politie echter geconfronteerd met een grote ruchtbaarheid in de pers betreffende dit dossier, namelijk ondermeer in het journaal van VTM, VRT en Terzake. Hierbij werd de nadruk gelegd op het mogelijks bestaan van onaangepast gedrag van escorteurs met nadruk op graaicultuur, fraude, alcoholmisbruik en het solliciteren van seksuele diensten in het buitenland. Deze initiële berichtgeving werd gevolgd door een algemene overname van deze nieuwsfeiten in allerlei media, zowel de televisie, kranten,...

Het spreekt voor zich dat deze enorme media-aandacht de goede werking van de afdeling verwijderingen van LPA/Brunat sterk bemoeilijkt. Dit blijkt alvast duidelijk uit de mail die mijn ambt mocht ontvangen op 26 januari 2017. Hierin wordt door de directie LPA duidelijk de interne problematiek geschetst van een zeer gespannen sfeer in de afdeling verwijderingen, een aangeslagen personeel en zelfs hoogoplopende discussies tussen personeelsleden.

Ook de geloofwaardigheid van de betrokken politiedienst tegenover de externe partners wordt sterk bemoeilijkt, zoals nogmaals werd bevestigd tijdens het basisoverlegcomité (verder 'BOC') van 15 februari 2017. Zowel naar de vliegtuigmaatschappijen als passagiers toe die verantwoording kunnen vragen en rechtstreekse kritieken kunnen uiten tegenover de personeelsleden van de dienst. Ook om het imago van de betrokken politiedienst niet verder te schaden, dient zo spoedig mogelijk werk gemaakt te worden van een herstel van de goede werking van de afdeling verwijderingen.

Op woensdag 25 januari 2017 werd tevens een anonieme open brief, geadresseerd aan de Commissaris-generaal en Belga News Agency NV, bezorgd aan de media. Deze brief werd klaarblijkelijk opgesteld vanuit de afdeling verwijderingen en werd overgenomen door de media. In deze brief werd melding gemaakt van de initialen van die personeelsleden, waaronder uzelf ('MDK'). Dit wordt bevestigd door de mail van 26 januari 2017 van de directie LPA.

Op 24 januari 2017 had de directie LPA nochtans verzocht om de sereniteit te bewaren. Ondanks deze oproep werd bovenvermelde brief verstuurd en gaf dit aanleiding tot verdere discussies binnen de afdeling. De commotie binnen de dienst is dus zeker niet geminderd en zorgt voor een actueel en dringend probleem voor de goede werking ervan.

De effectieve schuldvraag volledig terzijde gelaten, die immers thuishoort in een eventuele tuchtprocedure dan wel gerechtelijke procedure, stel ik vast dat u een zekere verantwoordelijkheid wordt toegedicht door één of meerdere vermoedelijke personeelsleden van de LPA met betrekking tot de instandhouding van de problematiek zoals hoger vermeld.

Om de goede werking van de dienst te garanderen en de noodzakelijke sereniteit te kunnen laten weerkeren, formuleerde ik op 27 januari 2017 een voorstel om u bij ordemaatregel voor zes maanden te detacheren naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole (Ref. 1).

Dit voorstel tot detachering bij ordemaatregel werd u op vrijdag 27 januari 2017 per mail (met leesbevestiging op die dag) en per aangetekend schrijven toegezonden. Op maandag 30 januari 2017 werd het voorstel op uw woonplaats betekend. Op 31 januari 2017 ontving mijn gemandateerde, via uw syndicaal verdediger, uw verweerschrift (Ref. 2). Op 1 februari 2017 werd u per mail op de hoogte gesteld dat, gelet op de betekening van het voorstel op maandag 30 januari 2017, de verweerttermijn werd verlengd tot donderdag 2 februari 2017, 24u00 (Ref. 3). Dit om u maximaal de mogelijkheid te bieden, uw standpunt naar voor te brengen. Bij mail van 1 februari 2017 bevestigde uw syndicaal verdediger kennis te hebben genomen van deze bijkomende verweerttermijn en liet hierbij nog enkele verweerelementen geworden met

het verzoek deze in het debat en beraad te brengen (Ref. 4).

Na kennis te hebben genomen van uw verweermiddelen, besliste mijn ambt op 6 februari 2017 bij nota vermeld in Ref. 6 om u bij ordemaatregel te detacheren naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole voor een periode van 6 maanden, gevolgd door een herevaluatie van de maatregel.

Eveneens op 6 februari 2017 werd door de vaste afgevaardigde Vlaams-Brabant/Limburg een schrijven overgemaakt uitgaande van de Nationale voorzitter NSPV vzw met het verzoek om, conform art. 62 van het K.B. 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, bij hoogdringendheid een BOC te laten zetelen, zodoende het advies van de syndicale organisaties te bekomen omtrent de ordemaatregel ten aanzien van u (Ref. 7). Dit verzoek werd tevens op 8 februari 2017 per aangetekend schrijven overgemaakt. Ingevolge dit verzoek werd de uitwerking van de ordemaatregel opgeschort tot mijn ambt, op grond van de definitieve notulen van het uitzonderlijk BOC198, mijn eerder genomen beslissing tot detachering bij ordemaatregel al dan niet bevestigd. Op 15 februari 2017 vond het uitzonderlijk BOC198 plaats waarvan op 16 februari 2017 de notulen per mail werden verspreid met het oog op de goedkeuring en/of opmerkingen van de syndicale organisaties (Ref. 8). Op 28 februari 2017 werden de definitieve notulen van het uitzonderlijk BOC198 van 15 februari 2017 overgemaakt die door de syndicale organisaties werden goedgekeurd (Ref. 9).

2 Beslissing

U stelde in uw verweerschrift, overgemaakt op 31 januari 2017, dat gelet op art.VI.11.72 e.v. RPPol, de bevoegde overheid om te beslissen tot een detachering of een terbeschikkingstelling in de schoot van eenzelfde algemene directie van de federale politie de Directeur-generaal is. Gezien de wettelijke verhindering van DGA a.i., [HCP Y.], werden mij, gelet op artikel 120 WGP en bij nota DGR/TIWK17/042/055-165 van 27 januari 2017 waarvan afschrift werd overgemaakt als bijlage bij de nota vermeld in Ref. 6, de bevoegdheden van de Directeur-generaal van de Bestuurlijke Politie overgedragen tot het nemen van deze ordemaatregel ten aanzien van personeelsleden van de Nederlandse taalrol en meer in het bijzonder ten aanzien van u.

Dit wegens een onvoldoende wettelijke taalkennis van DGA a.i. Bijgevolg staat mijn bevoegdheid in deze procedure vast.

U voert aan dat de voorgestelde ordemaatregel een verkapte tuchtsanctie zou uitmaken aangezien u verplaatst wordt met een wijziging van de opgelegde taken. De nieuwe betrekking, die u wordt voorgesteld, zou niet in overeenstemming zijn met uw hoedanigheid binnen DGA/LPA/BruNAT. Het voorstel zou een verlaging van opdracht uitmaken. Een ordemaatregel is echter een bewarende maatregel die wordt genomen om het belang van de dienst te waarborgen. Gelet op de dagenlange media-aandacht voor dit dossier en de vermelding van uw initialen in de media als een van de mogelijke verantwoordelijken voor de instandhouding van de problematiek die uit het audit-verslag van de AIG is gebleken, dringt een tijdelijke verwijdering uit de dienst zich op om de rust in de eenheid te doen weerkeren en te werken naar een herstel van de interne sfeer en een verbetering van de interne en externe relaties. Tegelijk biedt het de mogelijkheid om een voorafgaand onderzoek zo sereen mogelijk te laten verlopen en betreft het een organisatorische maatregel in functie van het herstellen van de goede werking van de dienst. Gezien onder meer de grote ruchtbaarheid van voormelde feiten binnen LPA/BruNat, kan het niet anders dan dat een tijdelijke oplossing zich situeert buiten LPA/BruNat. Tevens gelet op het rotatiesysteem en de grote pool van personeelsleden die zich bezig houden en hielden met verwijderingen. Een detachering naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole, sluit overigens zo nauw mogelijk aan bij uw huidige functie binnen DGA/LPA/BruNat. De detachering bij ordemaatregel grijpt immers niet meer in dan strikt noodzakelijk en heeft tevens een zo

gering mogelijke impact op uw statutaire toestand. U voert overigens ook zelf geen valabel alternatief aan.

Ik wil tevens nog benadrukken dat deze maatregel los staat van enig verwijt betreffende een eventueel disfunctioneren van uwentwege. 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.

U voert aan dat uw rechten van verdediging worden miskend nu het audit-verslag van de MG u niet werd overgemaakt. Niettegenstaande het audit-verslag het voorwerp heeft uitgemaakt van diverse mediaberichtgeving betreft het een vertrouwelijk document waarvan de verspreiding beperkt is en waarin u aldus geen inzage kan worden verleend. Het is overigens niet dienstig gezien, zoals u ook zelf opmerkt in uw verweerschrift, het doel van de audit louter procesmatig was. Het was de aanzet tot een actieplan tot bijsturing van de werkingsprocessen. Deze ordemaatregel is dus niet gefundeerd op dit audit-verslag, waarin de klemtoon ligt op de invulling van het repatriëringproces en niet op de personen die dit proces aansturen en uitvoeren. Aangezien u in het bezit werd gesteld van alle stukken waarop het voorstel tot detachering is gebaseerd, werden uw verweermogelijkheden voldoende gewaarborgd. Tevens heb ik kennis genomen van uw uitdrukkelijk verzoek tot het houden van een mondelinge hoorzitting, geleid door de Directeur-generaal in eigen persoon.

In het voorstel tot detachering werd u in punt 3 ‘Verweermogelijkheden en mandatering’ de mogelijkheid geboden om uw standpunt schriftelijk naar voor te brengen in een verweerschrift. Aangezien alle stukken u werden overgemaakt waarop het voorstel tot detachering is gebaseerd, werd u in de gelegenheid gesteld om uw zienswijze omtrent het voorstel op nuttige wijze schriftelijk te laten kennen. Uw recht om uw standpunt naar voor te brengen is hiermee voldoende gewaarborgd zodat het organiseren van een mondelinge hoorzitting niet opportuun werd geacht.

Tenslotte wens ik er nogmaals op te wijzen dat de detachering bij ordemaatregel een bewarende maatregel betreft waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld. Het bewijs en de toerekenbaarheid van de feiten zal pas beoordeeld kunnen worden na het verslag van een voorafgaand onderzoek.

Ingevolge het definitieve advies van het BOC198 heb ik kennisgenomen van een aantal bemerkingen vanwege uw vakorganisatie die overeenstemmen met de verweerelementen die u zelf reeds aanvoerde in Ref. 2 en die derhalve, onverminderd de antwoorden ter zake van de overheidsdelegatie in de notulen van het BOC198, door de voormelde overwegingen van deze beslissing werden beantwoord. Voorts heeft mijn ambt inmiddels een psychosociale risicoanalyse gevraagd in de afdeling verwijderingen waarbij onder meer zal worden nagegaan wat de impact zou zijn op de eenheid en het personeel van een terugkeer van u en de andere collega’s waartegen momenteel een ordemaatregel werd genomen. Het resultaat van deze psychosociale risicoanalyse wordt verwacht tegen juli 2017.

[..]”.

7. Uit de hiervoor aangehaalde feitelijke en juridische overwegingen waarop de bestreden beslissing steunt, blijkt dat de ordemaatregel jegens verzoeker ertoe strekt om de goede werking van de dienst te garanderen en de noodzakelijke sereniteit te laten weerkeren. De ordemaatregel die (onder meer) aan verzoeker wordt opgelegd, wordt in essentie verantwoord op grond van de vaststelling - waarbij de schuldvraag uitdrukkelijk terzijde wordt gelaten - dat “de

dagenlange media-aandacht” en de vermelding van de initialen van verzoeker “als één van de mogelijke verantwoordelijken voor de instandhouding van de problematiek die uit het audit-verslag van de AIG is gebleken”, noopt tot een tijdelijke verwijdering van verzoeker uit de dienst met het oog op de goede werking ervan. Die verwijdering wordt noodzakelijk geacht “om de rust in de eenheid te doen weerkeren en te werken naar een herstel van de interne sfeer en een verbetering van de interne en externe relaties”. Tegelijk biedt de bewarende maatregel de mogelijkheid om een voorafgaand onderzoek zo sereen mogelijk te laten verlopen. De finaliteit van de maatregel is er aldus wel degelijk in gelegen om op korte termijn de commotie en spanningen die in de dienst zijn ontstaan en blijven voortduren door verzoekers aanwezigheid in de dienst een halt toe te roepen.

Uit de in de bestreden beslissing geschetste feitelijke context blijkt verder dat de commotie die de goede werking van de dienst verder destabiliseert niet zonder meer steunt op de ruchtbaarheid die op 23 januari 2017 in de media aan het audit-rapport is gegeven, doch wel door het gegeven dat door de personeelsleden van de afdeling Verwijderingen van de LPA aan verzoeker een zekere verantwoordelijkheid wordt toegedicht met betrekking tot de instandhouding van de problematiek. Het audit-rapport was immers van procesmatige aard in die zin dat het de klemtoon legt op de invulling van het repatriëringsproces en niet op de (individuele) personen die dit proces aansturen en uitvoeren. De voortdurende commotie en de noodzaak daaraan te verhelpen met de tijdelijke detachering van verzoeker wordt gesteund (1.) op een anonieme brief van 25 januari 2017 gericht aan de Commissaris-generaal en het persagentschap Belga waarin de initialen van (onder meer) verzoeker worden vermeld als één van die mogelijke verantwoordelijken en waarvan in de media gewag is gemaakt en (2.) op een e-mail van de directie LPA van 26 januari 2017 waarin deze de personen die in de anonieme brief met hun initialen worden aangeduid “zonder twijfel” verder identificeert en verzoekt de nodige maatregelen te nemen om de rust, de sereniteit, de interne relaties en het welzijn van de medewerkers te herstellen.

Verzoeker kan weliswaar worden bijgevalen in zoverre hij meent dat de verstoring van de goede werking van de dienst reeds was ontstaan op 23 januari 2017 toen het audit-rapport in de media was gelekt maar hij gaat eraan voorbij dat op dat tijdstip geen verband met enig individueel geïdentificeerd personeelslid van de afdeling Verwijderingen werd gelegd. Dat betekent dat de verwerende partij zich op dat tijdstip wel geconfronteerd wist met een verstoring van de goede werking doch zonder een onmiddellijke ordemaatregel jegens wie dan ook te kunnen nemen met als doel de sereniteit snel te doen weerkeren. Die situatie wijzigt met de “open” anonieme brief van 25 januari 2017 waarin de initialen van (o.m.) verzoeker worden vermeld als één van de personeelsleden waaraan een zekere verantwoordelijkheid wordt toegedicht. Het is vanaf dat ogenblik dat zijn verdere aanwezigheid in de dienst leidt tot het voortduren van de commotie en spanningen en, derhalve, tot een verdere verstoring van de goede werking van de dienst, wat - anders dan verzoeker dat in zijn laatste memorie ziet -, verwijst naar “gedrag” (zij het zonder aanwijzing van schuld) dat de goede werking van de dienst verstoort. Verzoeker gaat er voorts aan voorbij dat het gelekte audit-rapport van 23 januari 2017 en de open brief van 25 januari 2017 niet van elkaar kunnen worden losgekoppeld. Door die open brief is de verwerende partij geconfronteerd geworden met nieuwe gegevens die haar wel toelieten de maatregelen te nemen die noodzakelijk worden geacht om de goede werking van de dienst te herstellen.

8. In zoverre verzoeker in zijn verzoekschrift nog aanvoert dat een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht voorligt (1.) omdat een ordemaatregel “niet kan teruggaan op een systematiek waarbij men binnen de dienst getroffen functionarissen door anonieme klachtstellingen preventief aanpakt om een schijn van responsiviteit bij de top (directie en directie-generaal) van de organisatie te creëren”, (2.) dat daarbij de vaststelling in rekening moet worden gebracht “dat een anonieme klachtstelling een binnen de rechtsstaat laakbaar procedé uitmaakt” en (3.) dat “lasterlijke anonieme aantijgingen waarin personen willekeurig en los van enige objectieve

redengeving of motivering worden genoemd, geen reden [kan] uitmaken om door middel van een ordemaatregel in te grijpen”, wordt hij niet bijgevalen.

Anders dan hoe verzoeker het ziet, is op zich de anonieme klacht geen binnen de rechtsstaat laakbaar procedé. Hoewel anonieme aantijgingen op zich geen draagkrachtig bewijs zijn van deontologische inbreuken die resulteren in het opleggen van een tuchtsanctie en derhalve ter zake slechts steunbewijzen kunnen zijn, belet het bestaan en de inhoud van die anonieme aantijgingen of klachten op zich niet dat ze desgevallend in overweging worden genomen om een tuchtonderzoek te openen of te oriënteren en om op autonome wijze bewijzen te vergaren, of de samenhang ervan te beoordelen. Het middel faalt wat dat punt betreft, naar recht.

Te dezen kunnen bij de beoordeling van de wettigheid van de opportuniteit van de bestreden ordemaatregel het bestaan en de inhoud van het betrokken anoniem schrijven niet worden genegeerd in het kader van de heersende commotie en spanning die de goede werking van de betrokken afdeling in de weg staan. Het komt de bevoegde hiërarchische overheid niet alleen toe om de goede werking van de dienst te garanderen, het is ook haar plicht wanneer de goede werking ervan in het gedrang is gekomen deze zo spoedig mogelijk te herstellen. De (inhoud van de) brief van 25 januari 2017 maakt het te dezen mogelijk een aantal personeelsleden die bijdragen tot de (instandhouding van) de commotie en spanningen te identificeren en wordt bovendien ondersteund door de daaropvolgende e-mail van 26 januari 2017 van de directeur van de Luchtvaartpolitie die de personen achter de anoniem meegedeelde initialen identificeert. Dat de verwerende partij vervolgens op grond van die brief en daaropvolgende e-mail oordeelt dat deze personeelsleden tijdelijk uit de dienst moeten worden verwijderd, is niet onredelijk vanuit de enige finaliteit van de bewarende ordemaatregel, namelijk het herstel van de goede werking van de dienst waarvoor de terugkeer van rust en sereniteit noodzakelijk is, los van elke schuldvraag. De vraag wie van de bij de wrijvingen betrokken personeelsleden de eerste of de grootste schuld heeft, is niet het element dat bij het nemen en

verantwoorden van een ordemaatregel de meest onmiddellijke relevantie vertoont. De eerste bekommernis voor het bestuur is immers om door de opgelegde maatregel aan de gespannen toestand een einde te maken. Evenmin is het onredelijk te achten dat de verwerende partij aanneemt dat de brief afkomstig is van (personeelsleden van) de afdeling Verwijderingen, gegeven de daar ontstane commotie, noch dat zij geen nader onderzoek heeft gedaan naar de precieze herkomst ervan - wat in dat stadium zeker niet zou hebben bijgedragen tot het herstel van de sereniteit en rust en aldus tot de goede werking van de dienst, zo niet dat herstel op korte termijn veeleer in de weg zou hebben gestaan.

In zoverre verzoeker nog aanvoert dat niet wordt aangetoond dat het slecht functioneren van de dienst aan hem te wijten is, moet vastgesteld worden dat de bestreden maatregel er niet toe strekt aan te tonen noch aan te toont dat verzoeker niet goed functioneert. De bestreden ordemaatregel beoogt niet het disfunctioneren waarvan sprake is in het audit-rapport (het mogelijks bestaan van onaangepast gedrag van escorteurs, met nadruk op graaicultuur, fraude, alcoholmisbruik en het solliciteren van seksuele diensten in het buitenland) te verhelpen of - ook niet op verkapte wijze - te sanctioneren. De bestreden ordemaatregel beoogt wel de commotie en discussies, die binnen de afdeling naar aanleiding van het bekend worden van het onaangepast gedrag gevoerd worden, te doen ophouden en de sereniteit te laten terugkeren, zodat ook verdere imagoschade ten aanzien van externen vermeden wordt.

Uit wat voorafgaat, volgt dat geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht voorligt.

Betreffende de schending van het evenredigheidsbeginsel

9. In zoverre verzoeker in het aangevoerde eerste middel het evenredigheidsbeginsel geschonden acht doordat de bestreden maatregel niet remedieert aan het herstel van de goede werking van de dienst, terwijl wel verzoekers aandeel in de problematiek op basis van een anonieme klacht in

aanmerking wordt genomen en terwijl de malaise in de dienst “integraal” volgt uit het eerdere medialek van het audit-rapport, wat niet in een evenredige verhouding staat tot de maatregel aangezien hij niet kan bijdragen tot het herstel van de goede werking van dienst zodat het evenredigheidsbeginsel is geschonden, overtuigt hij evenmin.

Zoals *sub* 7 en 8 is gebleken, strekt de bestreden ordemaatregel er niet toe de problematieken waarvan sprake is in het gelezde audit-rapport te verhelpen maar wel de commotie en de spanningen die daardoor zijn ontstaan, en die blijven verder duren ingevolge de anonieme brief, weg te werken opdat sereniteit en rust terugkeren. Dat de bestreden ordemaatregel niet zou bijdragen tot het herstel van de goede werking van de dienst is in die context een loutere bewering. Indien de anonieme brief een aantal personeelsleden met hun initialen vermeldt en indien zulks er de oorzaak van is dat de commotie blijft voortduren, dan is het niet onredelijk dat de verwerende partij heeft geoordeeld dat deze personeelsleden tijdelijk uit de dienst moeten worden verwijderd.

Een schending van het evenredigheidsbeginsel wordt evenmin aangetoond.

10. Het eerste middel is in zijn geheel genomen, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In het tweede middel van zijn verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*, het hoorrecht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, de formelemotiveringsplicht bepaald in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991) en de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk

bestuur. Verzoeker zet in essentie uiteen dat de hoorplicht, de formele- en de materiële motiveringsplicht zijn geschonden doordat de bestreden beslissing erkent dat het audit-rapport van de AIG aan de oorzaak lag van de verstoring van de openbare dienst, en dit rapport niet werd meegedeeld aan verzoeker, terwijl de hoorplicht impliceert dat men kennis moet kunnen nemen van alle stukken van het dossier om een nuttig verweer te kunnen voeren, hetgeen te dezen werd geweigerd op grond van de stelling dat dit rapport een vertrouwelijk karakter heeft, wat in geval van een perslek bezwaarlijk kan worden volgehouden. In zoverre de bestreden beslissing stelt dat de detachering niet steunt op het audit-rapport wordt dit volgens verzoeker tegengesproken door de motivering van de bestreden beslissing waarin wordt gesteld “[g]elet op de dagenlange media-aandacht voor dit dossier en de vermelding van uw initialen in de media als één van de mogelijke verantwoordelijken voor de instandhouding van de problematiek die uit het audit-verslag van de AIG is gebleken, dringt een tijdelijke verwijdering uit de dienst zich op om de rust in de eenheid te doen weerkeren en te werken naar een herstel van de interne sfeer en een verbetering van de interne en externe relaties.”, terwijl de formele motiveringsplicht zich verzet tegen een intern strijdige motivering.

In zijn memorie van wederantwoord reageert verzoeker omstandig op het verweer. Zo laakt verzoeker het door de verwerende partij gemaakte onderscheid tussen het audit-rapport zelf en het lekken in de media van dat audit-rapport als “kunstmatig”. Hij meent dat het wel degelijk de inhoud van het audit-rapport is en het lekken ervan in de pers dat voor de commotie heeft gezorgd en volgens de verwerende partij verzoekers detachering rechtvaardigt en niet de reacties die daarop zijn gevolgd. Het is dan ook evident dat het achterhouden van het audit-rapport zelf en de inhoud ervan, verzoeker de mogelijkheid heeft ontnomen om het rechtstreeks verband tussen dit rapport en de verstoring van de goede werking van de dienst aan te tonen, en op die manier het gebrek aan finaliteit van de ordemaatregel. De verwerende partij spreekt zich manifest tegen waar zij stelt dat de bestreden beslissing geen enkele band zou hebben met eventuele verantwoordelijkheden van personeelsleden. In haar verweer op het eerste middel verwijst zij immers herhaaldelijk naar het feit dat de

slechte werking van de dienst op basis van het anoniem schrijven hoogstwaarschijnlijk aan verzoeker is te linken. Dit verweer is een ongeoorloofde substitutie van motieven en is veelzeggend voor de spreidstand die de verwerende partij hanteert. In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar memorie van antwoord beweert, kunnen enkele e-mails en een anoniem schrijven niet volstaan om de detachering van verzoeker afdoende te motiveren. Er heeft geen enkel grondig onderzoek door de verwerende partij plaatsgevonden op de dienst Verwijderingen betreffende haar werking. Dat er grote commotie is ontstaan naar aanleiding van het lekken in de pers van het audit-rapport en het verspreiden van het anoniem schrijven wordt enkel gestaafd door middel van e-mails van personeelsleden. In zoverre dit al zou kunnen volstaan om aan te tonen dat de goede werking van de dienst in het gedrang zou zijn gekomen - *quod non* - kunnen deze e-mails onmogelijk volstaan om aan te tonen dat de detachering van verzoeker noodzakelijk zou zijn om de goede werking van de dienst te garanderen. Het enige stuk waarin de verantwoordelijkheid van verzoeker voor het in stand houden van de verstoring aan bod komt, betreft het lasterlijk anoniem schrijven waarvan de herkomst zeer twijfelachtig is. Dit schrijven is echter op zich geen oorzaak van een aangetoonde en bijkomende verstoring of disfunctie van de openbare dienst volgens de motieven die in de bestreden beslissing werden veruitwendigd. Verzoeker herhaalt voorts dat een anoniem schrijven een verwerpelijk procedé uitmaakt inzake bewijsvoering. Tot slot is de stelling van de verwerende partij, dat de inhoud van het audit-rapport niet ter zake doet en dat de verwerende partij dit enkel zou kunnen gebruiken bij een eventuele tuchtrechtelijke of strafrechtelijke procedure, niet correct. Het is immers de verwerende partij die in de bestreden beslissing en haar memorie van antwoord herhaaldelijk stelt dat onder andere het lekken van het audit-rapport aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van de onrust op de dienst Verwijderingen en het daaropvolgende anoniem schrijven waarin naar verzoeker zou worden verwezen. De stelling van de verwerende partij als zou de inhoud van dit audit-rapport niet relevant zijn voor de opgelegde detachering is dan ook volledig in tegenstrijd met de argumentatie van de bestreden beslissing en haar argumentatie in de memorie van antwoord. De bekendmaking van dit audit-rapport is dan ook van belang om

het hoorrecht van verzoeker volledig te kunnen garanderen. Volgens verzoeker komt het minstens het auditoraat toe binnen de hem toekomende onderzoeksbevoegdheid het bewuste audit-rapport (zowel 2006 als de voortzetting 2016) op te vragen teneinde de relevantie ervan *in concreto* te kunnen beoordelen voor de concrete verantwoordelijkheden voor de disfunctie binnen de dienst bij het hoger kader (directie) en de doelmatigheid van de ordemaatregel. Het is immers uitgesproken “toeval” dat anonieme briefwisseling de aandacht dient weg te trekken van het audit-rapport zelf. De verwerende partij is niet gerechtigd zelf de samenstelling van het administratief dossier te bepalen, en is ertoe gehouden alle dienstige stukken die relevant zijn voor de beslechting van het geschil over te leggen.

In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker zijn standpunt dat de hoorplicht is geschonden doordat hem geen toegang is verleend tot het audit-rapport waardoor het niet duidelijk is welke problematiek hij in stand zou houden en waardoor zijn detachering noodzakelijk zou zijn. De instandhouding van de problematiek uit het audit-rapport betreft een essentieel element van de motivering van de ordemaatregel en is geen loutere context. De (motivering van de) bestreden beslissing is dan ook intern strijdig door, enerzijds, te verwijzen naar de instandhouding van de problematiek waarvan sprake in het audit-rapport en, anderzijds, te bepalen dat zij niet zou zijn gebaseerd op dat verslag.

Beoordeling

12. Uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat de te dezen bestreden ordemaatregel er niet toe strekt het disfunctioneren waarvan sprake is in het audit-rapport (het mogelijks bestaan van onaangepast gedrag van escorteurs, met nadruk op graaicultuur, fraude, alcoholmisbruik en het solliciteren van seksuele diensten in het buitenland) te verhelpen noch - ook niet op verkapte wijze - te sanctioneren.

In de mate het tweede middel er derhalve van uitgaat dat de bestreden detachering enkel grondslag vindt in het audit-rapport en, minstens impliciet, dat de bestreden ordemaatregel zou beogen te remediëren aan de disfuncties zoals die blijken uit dit verslag, mist het feitelijke grondslag.

De bestreden ordemaatregel vindt daarentegen zijn grondslag hoofdzakelijk in de anonieme brief waarin de initialen van verzoeker worden vermeld en beoogt de commotie en de discussies binnen de dienst die, ook al zijn ze ontstaan naar aanleiding van het lekken van het audit-rapport, door de anonieme brief worden bestendigd, te doen ophouden en de noodzakelijke rust en sereniteit voor de goede werking van de openbare dienst te doen weerkeren. Gegeven die context en de finaliteit van de ordemaatregel heeft het niet-meedelen van het audit-rapport van de AIG verzoeker niet belet om op nuttige wijze zijn standpunt ten aanzien van de voorgenomen maatregel te doen kennen, wat hij ook heeft gedaan en dat standpunt is door de verwerende partij ook betrokken in haar besluitvorming. Het audit-rapport is in het licht van de finaliteit van de bestreden ordemaatregel en de commotie die hij beoogt te bestrijden, niet determinerend zodat ook niet is vereist dat het wordt neergelegd om de Raad van State toe te laten de wettigheid van de bestreden maatregel te beoordelen.

13. Een schending van de hoorplicht ligt niet voor.

14. In zoverre verzoeker in het tweede middel een schending inroept van de formele- en materiële motiveringsplicht omdat de motivering tegenstrijdig is nu er enerzijds gesteld wordt dat de bestreden ordemaatregel niet wordt gesteund op het audit-rapport van de AIG, en er anderzijds toch verwezen wordt naar dat audit-rapport, kan hij, zoals hierna wordt uiteengezet, niet worden bijgevalen.

Om de tegenstrijdigheid van de motivering te beargumenteren, haalt verzoeker volgende passage in de bestreden beslissing aan: “[g]elet op de dagenlange media-aandacht voor dit dossier en de vermelding van uw initialen in de media als één van de mogelijke verantwoordelijken voor de instandhouding van

de problematiek die uit het audit-rapport van de AIG is gebleken, dringt een tijdelijke verwijdering uit de dienst zich op om de rust in de eenheid te doen weerkomen en te werken naar een herstel van de interne sfeer en een verbetering van de interne en externe relaties.”

Voorshands blijkt uit die passage niet dat de bestreden ordemaatregel enkel op het audit-rapport van de AIG wordt gesteund, vermits er evenzo in verwezen wordt naar de vermelding van de initialen van verzoeker, hetgeen slechts uit de anonieme brief blijkt. Zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel is gebleken blijkt de vermelding van de initialen van verzoeker in de anonieme brief het doorslaggevend motief te zijn voor de bestreden beslissing, waarbij de verwijzing naar het (gelekte) audit-rapport enkel de context schetst. Uit de aangehaalde passage kan dan ook niet worden afgeleid dat de motivering tegenstrijdig is.

Bovendien is het doel van de bestreden maatregel niet om het (gebeurlijk) aandeel of de verantwoordelijkheid van verzoeker te bepalen bij (het ontstaan of de instandhouding van) de in het audit-rapport beschreven problematiek dat, in voorkomend geval, voorwerp zal zijn van een gerechtelijk of tuchtrechtelijk onderzoek waar met de bestreden ordemaatregel niet op vooruit wordt gelopen of mag worden gelopen, wat in de bestreden ordemaatregel ook uitdrukkelijk wordt aangegeven zodat daarover geen enkele verwarring bestaat. De finaliteit van de bestreden tijdelijke en bewarende ordemaatregel, ook al grieft die verzoeker, is er immers uitsluitend in gelegen om de voortdurende commotie naar aanleiding van het bekendmaken van de initialen van drie personeelsleden, waaronder die van verzoeker, een halt toe te roepen. Het gegeven dat die commotie (weliswaar) initieel is ontstaan naar aanleiding van het uitlekken in de pers van het audit-rapport doet daaraan niet af.

De Raad van State ontwaart daarin ook geen tegenstrijdigheid, zodat een in het tweede middel aangevoerde schending van de formele- en materiële motiveringsplicht evenmin voorligt.

15. Het tweede middel is in zijn geheel genomen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques