

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.762 van 27 oktober 2020
in de zaak A. 223.606/XIV-37.550**

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 25 oktober 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de waarnemend directeur-generaal van de Algemene Directie van de Bestuurlijke Politie van 6 september 2017 waarbij de detachering van verzoeker naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole, wordt verlengd voor een periode van 6 maanden.

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 die werkzaam is bij de Luchtvaartpolitie (LPA/BruNat), afdeling Verwijderingen wordt bij beslissing van de waarnemend directeur-generaal van de Algemene Directie van de Bestuurlijke Politie van 2 maart 2017 bij ordemaatregel gedetacheerd naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole, voor een periode van 6 maanden, gevolgd door een herevaluatie van de maatregel.

Met een op 28 april 2017 ingediend beroep heeft verzoeker om de nietigverklaring van die beslissing verzocht. Het beroep in die zaak is bij de Raad van State bekend onder het rolnummer A. 222.081/XIV-37.401 en heeft geleid tot 's Raads arrest nr. 248.761 dat op dezelfde dag als het te nemen arrest is

uitgesproken. In het genoemde arrest wordt het beroep tegen de initiële ordemaatregel verworpen.

3.2. Bij beslissing van 25 oktober 2017 wordt de in *sub* 3.1 bedoelde ordemaatregel, na herevaluatie, voor een periode van 6 maanden verlengd.

Dit is de bestreden beslissing die steunt op de volgende overwegingen:

“[...]”

2 Motivatie

Gelet de anonieme brief gericht aan de Commissaris-generaal en Belga News Agency NV waarin door, vermoedelijk, de personeelsleden van de LPA aan u een zekere verantwoordelijkheid wordt toegedicht met betrekking tot de instandhouding van de bovenvermelde problematiek; dat uit het schrijven van [V.G.] aan de directie LPA van 25 januari 2017 als reactie op de anonieme brief ook blijkt dat de heer [V.G.] de mening is toegedaan dat de brief onder andere op u betrekking heeft;

Gelet dat ik mij genoodzaakt zag om u voor een periode van zes maanden te detacheren naar SPC Brussel (grenscontrole) om de goede werking van de dienst te garanderen en de noodzakelijke sereniteit te kunnen laten weerkeren; dat deze detachering bij ordemaatregel nog loopt tot en met 5 september 2017;

Gelet dat deze ordemaatregel, onder andere ten aanzien van u, werd genomen om de heersende spanningen binnen de afdeling te verminderen, een sereen voorafgaand onderzoek door de AIG toe te laten en de nodige organisatorische maatregelen te kunnen treffen in functie van het herstellen van de goede werking van de dienst en de interne sfeer en het verbeteren van de interne en externe relaties;

Gelet dat het strafrechtelijke onderzoek momenteel nog steeds lopende is;

Gelet dat het voorafgaand onderzoek door de AIG inmiddels werd afgerond en dat de resultaten van dit onderzoek mij nog niet toelaten een beslissing te nemen op tuchtgebied; dat bijgevolg de gerechtelijke procedure moet worden afgewacht om de voormelde feiten te kunnen beoordelen; Er werd dan ook op 2 juni 2017 een kennisgeving van de toepassing van art. 56, 2de lid van de Tuchtwet aan u betekend; Gelet dat onlangs het gerucht de ronde zou gedaan hebben dat u zou terugkeren naar uw oorspronkelijke eenheid; dat het diensthoofd LPA/BruNat op 16 juni 2017 hierop een anonieme brief heeft ontvangen waarin gedreigd werd om opnieuw één en ander in de media te brengen; dat een mogelijke terugkeer van u naar uw oorspronkelijke eenheid klaarblijkelijk heel wat onrust lijkt te veroorzaken in de eenheid;

Gelet dat mijn ambt bijgevolg aan de dienst CGWB gevraagd heeft een psychosociale risicoanalyse uit te voeren in de afdeling verwijderingen waarbij in het bijzonder dient nagegaan te worden wat de impact zou zijn op de eenheid en het personeel bij uw terugkeer (Ref. 10);

Gelet dat op mijn vraag door de directie LPA een beeld werd geschetst van de actuele toestand binnen de afdeling Verwijderingen vanaf uw tijdelijke verwijdering uit de dienst;

Gelet dat volgens de directie LPA de rust bij de escorteurs is teruggekeerd en de werking van de dienst zich op korte termijn heeft kunnen herstellen; dat samen met

de medewerkers en in nauw overleg met de directie LPA er gewerkt wordt aan een nieuwe cultuur die inzet op het belang van de teams en de organisatie; dat de resultaten 'geslaagde verwijderingen' in de goede richting evolueren en dat dit onder meer het gevolg is van structurele veranderingen inzake werking en organisatie, de nieuwe leiding en de ingezette nieuwe cultuurbeweging;

Gelet dat een personeelslid, dat tot voor kort deel uitmaakte van het team Verwijderingen, in mailverkeer van 22 februari 2017 aan de CPL/BruNat stelde dat de sfeer op de dienst Verwijderingen sinds korte tijd een opwaartse boost heeft gekregen; dat er op moet worden toegezien dat de huidige sfeer behouden blijft en niet terug kan worden verzeekt;

Gelet dat dient vastgesteld te worden dat op momenten dat er door één van de gedetacheerde personeelsleden contacten werden gelegd met medewerkers LPA/BruNat er onmiddellijk bezorgdheid waarneembaar is bij de medewerkers; dit blijkt uit een mail van 27 april 2017 van HCP [D.D.'H]; er zou onrust ontstaan zijn op de werkvloer inzake uw mogelijke terugkeer; sommigen zouden zelfs vrezen voor represailles bij een eventuele terugkeer;

Gelet dat de directie via de leidinggevendenden BruNat en de syndicale partners herhaaldelijk het signaal heeft opgevangen dat de medewerkers bezorgd zijn over uw terugkeer en dat ze een kanaal of forum willen om hun standpunt te kunnen meedelen;

Gelet dat de goede werking van de dienst niet hersteld zou kunnen worden indien u zich nu reeds terug bij de dienst zou vervoegen gezien de huidige reacties van collega's over uw mogelijke terugkeer; dat uw aanwezigheid in de dienst op heden niet zou bijdragen tot het welzijn van de medewerkers en bijgevolg hun professioneel functioneren en onvermijdelijk de goede werking van de dienst negatief zou beïnvloeden;

Gelet dat LPA directie tevens een verbeterde samenwerking heeft vastgesteld met DVZ; dat deze verbeterde samenwerkingsrelatie bevestigd zou zijn door de directie DVZ, maar ook door de administratie; dat tijdens de werkgroep gedwongen terugkeer en de COTER (voorgezeten door staatsecretaris Asiel en Migratie) door DVZ meermaals zou gewezen zijn op de verbeterde samenwerking;

Gelet dat de directie LPA besluit dat de werking van de afdeling Verwijderingen zich langzaam herstelt en in de goede richting evolueert; dat de respectievelijke kabinetten zoals DVZ tevreden zijn over de resultaten en de verbeterde samenwerking; dat een nieuwe cultuurbeweging is ingezet; dat een mogelijke terugkeer van u naar uw oorspronkelijke eenheid een grote ongerustheid meebrengt die een impact heeft op het professioneel functioneren van de medewerkers; dat de directie LPA meent dat uw terugkeer actueel niet aangewezen is en dit in het belang van de rust, de sereniteit, de interne en externe relaties en het welzijn van de medewerkers;

Gelet op uw verweerschrift van 31 juli 2017 waarin u een schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel van behoorlijk bestuur aanvoert; gelet dat u stelt dat geen enkele specifieke gedraging van u wordt aangehaald die de vermeende disfunctie van de dienst zou veroorzaken bij het terugkeren in uw functie; dat het voorstel grotendeels gebaseerd is op hypothesen die niet hard gemaakt kunnen worden en vaak voortkomen uit de mening van één persoon en het schetsen van loutere geruchten; het feit dat het grootste deel van de stavingstukken mails of briefwisseling van personeelsleden van de dienst Verwijderingen betreft, zou genoeg zeggen en zou wijzen op een nieuwe cultuur van interne afrekeningen waarvan u het slachtoffer zou zijn;

Gelet dat u tevens stelt dat er een gebrek aan een evenredige verhouding is tussen de te treffen maatregel en de beoogde verstoring van de openbare dienst en dat er een

gebrek is aan doelmatigheid; dat indien er geen oorzakelijk verband wordt vastgesteld tussen uw functioneren en de concrete disfunctie van de openbare dienst, de ordemaatregel doelloos is en niet in evenredige verhouding staat tot de bijzondere nadelen die zij voor u meebrengt;

Gelet dat op dit ogenblik nog niet vaststaat of en welke concrete gedragingen u ten laste kunnen worden gelegd. Het voorafgaand onderzoek door de AIG heeft hierover onvoldoende uitsluitel kunnen geven en het strafrechtelijk onderzoek is nog lopende. Bovendien heeft de procureur des Konings nog geen toestemming verleend tot inzage en afschrift van het strafdossier. Uit het dossier blijkt echter wel dat bepaalde personeelsleden, vermoedelijk personeelsleden van LPA/dienst Verwijderingen, de mening zijn toegedaan dat u betrokken bent bij de vermoedelijke feiten, zoals omschreven in de pers. Zolang de feiten en gedragingen niet strafrechtelijk of tuchtrechtelijk zijn vastgesteld, kan de overheid niet anders dan zich te baseren op vermoedens en hypothesen zoals deze uit het dossier blijken. Ik kan bezwaarlijk op basis van willekeur andere personeelsleden verplaatsen, zonder enige specifieke aanleiding. Uit het dossier blijkt dat u bepaalde gedragingen worden toegedicht, doch de individuele verantwoordelijkheid kan tot op heden nog niet worden blootgelegd. Dit belet me echter niet om een ordemaatregel op te leggen, dit op basis van vermoedelijke feiten en gedragingen. Zoniet zou geen enkele ordemaatregel kunnen worden opgelegd voor feiten of gedragingen die niet definitief vaststaan. Het doel van de ordemaatregel is dan ook enkel het nemen van noodzakelijke maatregelen om de goede werking van de dienst te herstellen;

Feit is dat, sinds uw verwijdering uit de dienst, een verbetering van de sfeer merkbaar is binnen de dienst Verwijderingen alsook dat de rust in de dienst is teruggekeerd; dat, zoals uit de bijgevoegde stukken bij het voorstel tot verlenging van de detachering blijkt, er verschillende signalen werden opgevangen dat een mogelijke terugkeer van u naar uw oorspronkelijke dienst onrust veroorzaakt bij de medewerkers; ik verwijs hiervoor naar de mail van een personeelslid dat tot voor kort deel uitmaakte van het team Verwijderingen waarin deze schrijft dat de sfeer op de dienst Verwijderingen sinds korte tijd een opwaartse boost heeft gekregen, de vaststelling door een leidinggevende van DGA/LPA dat er onmiddellijk bezorgdheid waarneembaar is onder de personeelsleden wanneer een mogelijke terugkeer ter sprake komt en de anonieme brief waarin gedreigd werd om opnieuw één en ander in de media te brengen in het geval van uw terugkeer; dat er aldus wel degelijk een oorzakelijk verband bestaat tussen uw verwijdering en het herstel van de goede werking van de dienst en de interne sfeer; dat er moet op worden toegezien dat dit in goede richting blijft evolueren en dat de sfeer weer niet wordt verziekt;

Het betreft hier inderdaad een anonieme brief waarvan de oorsprong niet kan worden nagegaan, doch gelet op de andere verklaringen in het dossier en de nota van de directie LPA kan moeilijk tegengesproken worden dat uw mogelijke terugkeer voor heel wat commotie zorgt en een goede werking van de dienst Verwijderingen op heden in de weg staat;

Gelet dat ik wens op te merken dat de vraag tot de uitvoering van een psychosociale risicoanalyse reeds twee maal werd gesteld aan de bevoegde dienst; dat de omstandigheid dat deze risicoanalyse tot op heden nog steeds niet is uitgevoerd totaal buiten mijn wil gelegen is en de uitvoering ervan zeker niet doelbewust wordt uitgesteld om een verdere detachering te kunnen verantwoorden; dat mijn ambt intussen van de Directeur CGWB bevestiging heeft gekregen dat een risicoanalyse zal worden uitgevoerd in de periode september/oktober door een externe partij;

Gelet dat het voorafgaand onderzoek door de AIG onvoldoende elementen heeft opgeleverd om te kunnen oordelen of er ten aanzien van u al dan niet een tuchtprocedure dient te worden opgestart; dat het strafrechtelijk onderzoek tot op heden nog steeds lopende is; dat aldus nog niet met zekerheid kan gesteld worden

dat u geen tuchtvergrijpen ten laste kunnen worden gelegd; dat voor zover hierover geen duidelijkheid bestaat een bewarende maatregel zich opdringt in het belang van de goede werking van de dienst; dat dergelijke maatregel aldus geenszins een bestraffend karakter heeft;

Om deze redenen, beslis ik om de detachering bij ordemaatregel ten aanzien van u, [verzoeker], naar SPC Brussel, afdeling grenscontrole, te verlengen met een periode van 6 maanden. Deze verlenging vangt aan aansluitend op de huidige detachering bij ordemaatregel m.a.w. van 6 september 2017 tot en met 5 maart 2018.

Gelet dat de voornoemde detachering zich beperkt tot het absolute noodzakelijke; dat de tijdelijke verwijdering van u uit de dienst (te herevalueren voor de aanvang van een eventuele nieuwe periode van 6 maanden) de afdeling verwijderingen in staat zal stellen om verder te werken aan het herstel van de interne sfeer, om de interne en externe relaties te verbeteren, de rust in de eenheid te doen weerkeren en om nieuwe maatregelen te implementeren teneinde misbruik in de toekomst te vermijden; dat deze maatregel ook toelaat het strafrechtelijk onderzoek en de uitvoering van de psychosociale risicoanalyse in alle sereniteit te laten verlopen.”

3.3. 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 (LPA/BruNat) 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 kringlijnen, lesopdrachten uit te voeren, gelet op zijn expertise binnen de Luchtvaartpolitie en zijn deeldomeinen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep onontvankelijk is omdat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare beslissing is aangezien het een maatregel van inwendige orde zou betreffen die betrekking heeft op de dienstorganisatie en die de statutaire rechten van verzoeker niet aantast noch een inbreuk uitmaakt op de prerogatieven verbonden aan zijn functie.

5. Als de verwerende partij in het auditoraatsverslag daarover kan lezen dat deze exceptie ongegrond is en zij daarin geen reden ziet om vervolgens in haar laatste memorie hierop te antwoorden, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich niet langer tegen de ontvankelijkheid van het beroep verzet.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. 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”.

Met verwijzing naar de motivering van de bestreden beslissing zet verzoeker uiteen dat de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden doordat niet deugdelijk verantwoord wordt waarom de goede werking van de dienst is verstoord en hoe die verstoring aan het gedrag van

verzoeker kan worden gelinkt, wat nochtans een noodzakelijke vereiste is voor het opleggen van een ordemaatregel. In de motivering verwijst volgens verzoeker slechts één motief naar een concrete gedraging van verzoeker, namelijk waar de bestreden beslissing stelt dat “[g]elet dat dient vastgesteld te worden dat op momenten dat er door één van de gedetacheerde personeelsleden contacten werden gelegd met medewerkers LPA/BruNat er onmiddellijk bezorgdheid waarneembaar is bij de medewerkers; dit blijkt uit een mail van 27 april 2017 van HCP [D.D.’H.]; er zou onrust ontstaan zijn op de werkvloer inzake uw mogelijke terugkeer; sommigen zouden zelfs vrezen voor represailles bij een eventuele terugkeer;”. Dit motief is gebaseerd op één e-mail van HCP [D.D.’H.], die op zijn beurt is gebaseerd op een e-mail van CP [L.], waarin deze laatste stelt eensdeels dat hij van [Y.R.] heeft vernomen dat verzoeker “hem had gecontacteerd in kader van syndicale activiteiten.[Y.R.] had daarbij het gevoel dat [verzoeker] aan een ‘charmeoffensief’ begonnen was”, en, anderdeels, dat hij “geen idee heeft wat de impact zal zijn van deze (telefonische) contacten” doch wel merkt dat “het op de werkvloer ‘leeft’, dat het een gespreksonderwerp is”. Verzoeker meent dat hieruit helemaal niet kan worden afgeleid dat zijn terugkomst tot onrust zou leiden. De enige concrete handeling van verzoeker waarnaar in de e-mail van CP [L.] wordt verwezen, betreft handelingen die hij heeft gesteld in zijn hoedanigheid van syndicaal afgevaardigde. Dergelijke contacten kunnen niet worden aanzien als het creëren van onrust, zoniet zou het gaan om een manifeste schending van de sociale grondrechten van verzoeker. Uit de e-mail van CP [L.] blijkt daarentegen dat het de wijze is waarop het onderzoek door de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie (hierna: de AIG) wordt gevoerd dat tot onrust aanleiding geeft. Verzoeker meent dat HCP [D.D.’H.] ten onrechte besluit dat er opnieuw onrust op de werkvloer bestaat omwille van een mogelijke terugkeer en al zeker niet dat er gevreesd wordt voor represailles noch dat enkele medewerkers reeds hebben aangegeven geen verklaringen meer te zullen afleggen bij een terugkeer van de betrokkenen. Het betreft volgens verzoeker overduidelijk “een zeer kwaadwillige interpretatie vanwege HCP [D.D.’H.]” die klakkeloos aangenomen wordt in de bestreden beslissing. Dat de goede werking van de dienst niet hersteld zou kunnen worden bij een terugkeer gelet op de reacties van de collega’s is een

niet gefundeerde stelling die niet afgeleid kan worden uit de enkele e-mails die bij het voorstel tot verlenging waren gevoegd en uit de uiteenzetting van de actuele toestand in de afdeling Verwijderingen. Een detachering op grond van de mogelijkheid tot onrust zonder dat er een band is met de persoonlijke gedragingen van verzoeker is niet mogelijk. Het argument van het vermijden van onrust is volgens verzoeker al helemaal potsierlijk in het licht van de verregaande collectieve staking die op 28 september 2017 binnen de dienst is ontstaan. Voorts wijst verzoeker erop dat ook de verlenging van de ordemaatregel alweer wordt gesteund op een anoniem schrijven, te dezen een anoniem schrijven van 16 juni 2017. Het betreft, zoals dat het geval was bij de eerste ordemaatregel, een verachtelijk en ethisch onaanvaardbaar “bewijsprocedé” dat niet strookt met het vereiste van een zorgvuldige feitenvinding. Dergelijke aanname van het bestuur berust op een foutieve, minstens een onzorgvuldige feitenvinding. Er kan immers niet met zekerheid worden aangetoond dat deze brief uitgaat van en gedragen wordt door meerdere personeelsleden of een significant deel ervan. Verzoeker vindt het frappant dat de verwerende partij dit simpelweg bevestigt, waar zij in de bestreden beslissing stelt dat “[h]et hier inderdaad een anonieme brief [betreft] waarvan de oorsprong niet kan worden nagegaan, doch gelet op de andere verklaringen in het dossier en de nota van de directie LPA kan moeilijk tegengesproken worden dat uw mogelijke terugkeer voor heel wat commotie zorgt en een goede werking van de dienst Verwijderingen op heden in de weg staat;”. De verwerende partij erkent dan ook dat dit anonieme schrijven niet gebruikt kan worden om de disfunctie aan te tonen, terwijl ze dit toch doet. Van een zorgvuldige overheid mag verwacht worden dat zij minstens zou nagaan of de beweringen betreffende de gedragingen van verzoeker gegrond zijn. Er wordt geen enkele specifieke gedraging van verzoeker aangehaald die de vermeende disfunctie van de dienst zou veroorzaken bij een terugkeer in zijn functie. Het feit dat het grootste deel van de stavingstukken e-mails of briefwisseling van het personeel van de afdeling Verwijderingen betreft, zegt genoeg en wijst op een nieuwe cultuur van afrekeningen waarvan verzoeker het slachtoffer is. Dit wordt volgens verzoeker in de bestreden beslissing bevestigd nu daarin het standpunt wordt ingenomen dat “de overheid niet anders [kan] dan zich te baseren op vermoedens en hypothesen zoals

deze uit het dossier blijken. Ik kan bezwaarlijk op basis van willekeur andere personeelsleden verplaatsen, zonder enige specifieke aanleiding.”. Verzoeker vindt de bestreden beslissing des te opmerkelijker nu uit de motivering blijkt dat zowel het voorafgaand onderzoek van de AIG als het strafrechtelijk onderzoek “tot op heden niets hebben opgeleverd ten aanzien van [verzoeker]”. De enige persoonlijke gedragingen die de maatregel zouden verantwoorden, berusten op “hypotheses en niet verifieerbare stellingen uitgaande van het personeel van de dienst Verwijderingen”. Verzoeker meent verder dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt doordat niet wordt aangetoond dat er een disfunctie zou zijn bij de terugkomst van verzoeker. In zoverre de motivering verwijst naar een e-mail van een voormalig medewerkster van de dienst Verwijderingen dat de sfeer “een opwaartse boost” heeft gekregen, begrijpt verzoeker niet hoe deze e-mail waarin nergens naar hem wordt verwezen, kan leiden tot de verlenging van zijn detachering. Dat in die e-mail sprake is van “subversieve elementen” toont geenszins aan dat hiermee verzoeker wordt bedoeld. Volgens verzoeker wordt overigens de vraag niet gesteld in hoeverre het hoger kader als leidinggevende betrokken was bij de vermeende verzuurde sfeer op de werkvloer. Uit de feiten blijkt volgens hem dat juist de houding van de directie de oorzaak is voor de meest recente verstoring van de goede werking van de openbare dienst, ter illustratie waarvan hij verwijst naar de collectieve staking door de escorteurs van 28 september 2017 om te protesteren tegen het door de directie gevoerde beleid. Verzoeker wordt onterecht als zondebok gebruikt om de slechte werking van de directie te maskeren. Ook in zoverre in de bestreden beslissing wordt verwezen naar de verbeterde samenwerking met DVZ wordt daarmee op geen enkele wijze aangetoond dat dit het gevolg is van de detachering van verzoeker en evenmin wordt aangetoond dat een terugkeer die verbeterde samenwerking teniet zou doen aangezien hij met DVZ altijd een voortreffelijke samenwerking heeft gehad en mooie resultaten kon voorleggen. Wat de objectieve psychosociale risicoanalyse betreft waaraan in de bestreden beslissing wordt gerefereerd, wordt niet nagegaan wat de impact zou zijn van de aanwezigheid van de gedetacheerden, maar wordt omgekeerd, suggestief nagegaan wat de impact van een eventuele terugkeer is. Zonder objectieve motivering wordt getalmd met het

uitvoeren van die risicoanalyse. Indien een ordemaatregel voorbijgaat aan zijn doel, met name de beëindiging van de verstoring van de dienst, is er sprake van een verkapte tuchtmaatregel. Het betreft dan bestraffing op grond van anonieme laster. In die omstandigheden is de verlenging van de ordemaatregel kennelijk onzorgvuldig. Wat, tot slot, het geschonden geachte evenredigheidsbeginsel betreft, stelt verzoeker dat de bestreden ordemaatregel tot doel zou hebben de rust en de goede werking van de dienst te garanderen, maar er werd geen enkel alternatief nagegaan dat een minder negatieve invloed op de carrière van verzoeker zou hebben, terwijl op geen enkele manier deugdelijk (concreet) wordt aangetoond dat verzoekers terugkeer onrust zou doen ontstaan. Dat het uitstel van psychosociaal risico-onderzoek niet aan de verwerende partij zou te wijten zijn, doet niets af aan het feit dat er geen objectieve redenen zijn die een verlenging van de ordemaatregel kunnen verantwoorden. Indien er geen oorzakelijk verband wordt aangetoond tussen het functioneren van het betrokken personeelslid en de concrete disfunctie, is de ordemaatregel doelloos en niet in evenredige verhouding tot de nadelen die hij voor dat personeelslid meebrengt. In die omstandigheden wordt de maatregel een maatregel in de quasi tuchtrechtelijke sfeer. Bij gebrek aan objectieve en onafhankelijke elementen wordt dit een verboden voorafname op een tuchtrechtelijke sanctie. Noch uit het onderzoek van de AIG, noch uit het strafrechtelijk onderzoek kan enig argument gevonden worden om verzoeker aan de vermeende onwettige activiteiten te linken. Dit kan enkel op basis van het anonieme schrijven dat op zich niet kan volstaan om een verlenging van de detachering te verantwoorden. De verlenging is dan ook onevenredig.

In zijn memorie van wederantwoord, waarnaar verzoeker in zijn laatste memorie verwijst, repliceert verzoeker uitgebreid op het verweer. Volgens hem kan de verwerende partij niet volstaan met een verwijzing naar haar gebrekkige argumentatie van de initiële beslissing waarvan hij tevens de vernietiging benaarstigt, om de verlenging ervan te verantwoorden. De verwerende partij verwijst in de bestreden verlengingsbeslissing slechts naar twee elementen waarin expliciet wordt vermeld dat de terugkomst van verzoeker de goede werking van de openbare dienst zou verstoren. Die elementen zijn, eensdeels, de gevolgen

van het contact van verzoeker met een personeelslid van de dienst Verwijderingen en anderdeels een anoniem schrijven van 16 juni 2017. Wat de onrust betreft die veroorzaakt zou zijn door het contact van verzoeker met een personeelslid van de dienst Verwijderingen, verwijst de bestreden beslissing enkel naar een e-mail van 27 april 2017 van HCP [D.'H.] die als bijlage bij de bestreden beslissing is gevoegd. De verwerende partij bevestigt aldus enkel verzoekers standpunt dat uit de e-mails van HCP [D.'H.] en CP [L.] enkel kan worden afgeleid dat het onderzoek door de AIG zelf en de manier waarop dit onderzoek wordt gevoerd aanleiding geeft tot onrust op de dienst omdat “verzoeker tijdens zijn verhoor door de AIG geconfronteerd werd met verschillende passages uit reeds afgelegde verklaringen”. Dit kan echter op geen enkele wijze worden gelijkgesteld met de terugkomst van verzoeker naar de dienst. Om de gebrekkige inhoud van de e-mail van HCP [D.'H.] te maskeren, stelt de verwerende partij dat HCP [D.'H.] als diensthoofd de veranderingen van sfeer en invloed hiervan op de goede werking van de dienst wel degelijk kan opmerken en het zijn plicht is dit te melden aan de directeur LPA. Het enkele feit dat HCP [D.'H.] diensthoofd is, geeft hem geen gegronde reden om op basis van een e-mail uitgaande van CP [L.] waarin de invloed van het lopende onderzoek van de AIG op de dienst wordt aangehaald, te melden dat de terugkomst van verzoeker voor onrust zou zorgen. Wat het anonieme schrijven van 16 juni 2017 betreft, stelt de bestreden beslissing letterlijk dat de oorsprong hiervan niet kan worden nagegaan. Desondanks beweert de verwerende partij dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat deze opgesteld moet zijn door een personeelslid van de dienst Verwijderingen aangezien deze persoon op de hoogte zou zijn van de eventuele terugkeer van de drie betrokkenen en deze persoon tevens het reilen en zeilen op de dienst Verwijderingen kent. Verzoeker stelt dat uit die anonieme brief, in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, niet kan worden afgeleid dat de briefschrijver een personeelslid van de dienst zou zijn. De informatie in de brief is niet in die mate vertrouwelijk of technisch dat enkel een personeelslid van de dienst Verwijderingen deze zou kunnen opstellen. Het aanvoeren van de brief om aan te tonen dat de terugkomst van verzoeker in de dienst voor onrust zou zorgen, is dan ook allesbehalve zorgvuldig. Om een zorgvuldige feitelijke beoordeling mogelijk te maken zou de

identiteit van de auteur van de brief gekend moeten zijn, en zou de inhoud ervan dienen in te gaan op concrete feitelijke gedragingen binnen de functie-uitoefening van betrokkenen, die bij een terugkeer de goede werking van de dienst zouden hypothekeren. Deze brief overstijgt echter het niveau van een gratuite bedreiging niet. Dat de brief slechts een bijkomend element zou zijn doet niets af aan het feit dat het één van de motieven vormde om de bestreden beslissing te nemen en dat dit motief manifest gebrekkig en onzorgvuldig is. Wat voorts de beweerde disfunctie van de openbare dienst betreft die zou ontstaan bij verzoekers terugkeer, meent verzoeker dat zulks niet strookt met de realiteit. Op 28 september 2017 verschijnen er in de media opnieuw berichten betreffende onrust op de dienst Verwijderingen. Die berichten hebben betrekking op het feit dat de agenten van de dienst Verwijderingen die dag collectief het werk hebben neergelegd wegens grote ontevredenheid betreffende de werkomstandigheden. De staking was volledig gericht tegen de directie en het door hen gevoerde beleid (klachten van de agenten betreffende de onhoudbare uurroosters en de personeelstekorten, ongenoegen over het feit dat de gevoerde audit enkel gevolgen heeft voor de escorteurs en niet voor de directie zelf). De collectieve staking van 28 september 2017 die door de verwerende partij wordt afgedaan als een eenmalig incident, heeft plaatsgevonden tijdens verzoekers detachering. De verwerende partij gaat eraan voorbij dat dergelijke onaangekondigde collectieve staking nog nooit was voorgevallen in de dienst. Deze actie toont aan dat de vermeende disfunctie binnen de dienst niet te wijten is aan het al dan niet terugkeren van verzoeker maar aan een manifeste ontevredenheid ten aanzien van de directie. Als er op dit moment nog sprake is van onrust op de dienst Verwijderingen, ligt de oorzaak hiervoor dan ook duidelijk bij de directie en niet bij een eventuele terugkomst van verzoeker. De stelling als zou de detachering en de verlenging van de detachering van verzoeker noodzakelijk zijn om de rust te laten terugkeren is dan ook volledig ongegrond en manifest strijdig met de realiteit. De stelling van de verwerende partij dat zelfs zonder een psychosociale risicoanalyse er voldoende elementen zouden zijn om de verlenging van de detachering te onderbouwen, is dan ook niet correct. Tot slot kan de verwerende partij niet worden gevolgd waar zij stelt dat de schuld van verzoeker of de materialiteit van de feiten nog niet volledig dient vast te staan om een

ordemaatregel uit te spreken. Dit betekent immers niet dat zij puur op basis van vermoedens en ongefundeerde hypothesen uitgaande van enkele (anonieme) personen een zwaarwichtige beslissing zou kunnen nemen als de verlenging van een detachering voor zes maanden. Te dezen is er geen sprake van een gerechtelijk onderzoek dat zich specifiek toespitst op verzoeker en een ordemaatregel zou rechtvaardigen. Het gerechtelijk onderzoek is nog steeds toegespitst op de hele dienst Verwijderingen. Geen enkele van de in de bestreden beslissing en de nota van de directeur LPA opgenomen motieven toont afdoende aan dat de terugkomst van specifiek verzoeker aanleiding zou geven tot de verstoring van de goede werking van de openbare dienst. De motivering om de verlenging van de detachering te verantwoorden is dan ook manifest gebrekkig. De vermeende onrust op de dienst die de ordemaatregel zou verantwoorden vindt volledig haar oorsprong in het auditrapport van de AIG dat in de pers was gelekt, en niet aan gedragingen of het functioneren van verzoeker. Dat er opnieuw onrust zou zijn uitgebroken op de dienst Verwijderingen doordat verzoeker contact zou hebben opgenomen met leden van die afdeling en geruchten over hun terugkeer onrust zou hebben veroorzaakt, is zoals verzoeker heeft uiteengezet niet in overeenstemming met de feiten. Het is het onderzoek van de AIG en de wijze van onderzoeken die tot ongerustheid heeft geleid, niet zijn mogelijke terugkeer. De bestreden beslissing mist dan ook elke doelmatigheid. Tot slot kan de verwerende partij niet worden gevolgd waar zij stelt dat de functie die verzoeker bij SPC Brussel zou uitvoeren, zou overeenstemmen met de functie die hij initieel bij de dienst Verwijderingen uitoefende. Verzoeker verwijst daartoe naar zijn uiteenzetting onder het kopje “[o]ntvankelijkheid” betreffende de exceptie van de verwerende partij dat het een maatregel van inwendige orde betreft (*cfr. supra sub 4*) om te besluiten dat de bestreden beslissing “onevenredig” is en “zeer zware gevolgen” heeft voor de verdere carrière van verzoeker terwijl zijn detachering niet noodzakelijk is om de goede werking van de openbare dienst te garanderen.

In zijn laatste memorie herneemt verzoeker zijn eerdere grieven. Hij herhaalt dat de nota van de directeur van LPA op zich niet volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden. De e-mail van de voormalige medewerkster

en het anoniem schrijven van 16 juni 2017 maken integraal deel uit van die nota en strekken tot staving van de inhoud ervan. Uit die nota blijkt niet dat daarin sprake is van verschillende verklaringen van personeelsleden. Uit die nota blijkt alleen dat de personeelsleden een overlegmoment vroegen of de oprichting van een aanspreekpunt. Effectieve verklaringen van het personeel zelf maken geen deel uit van het administratief dossier. Een eigengereide verklaring van de directeur LPA als rechter en partij en niet gestaafd door enige objectieve vaststelling volstaan niet. Daarenboven had verzoekers vermeende contactname betrekking op een aanvraag om syndicaal verlof. De uitoefening van de sociale grondrechten kan niet worden beschouwd als verstoring van de werking van de openbare dienst. Tot slot benadrukt verzoeker dat hij de onevenredige gevolgen van de detachering en het gebrek aan beleidsvormende verantwoordelijkheid van zijn nieuwe functie “reeds uitvoerig” in zijn verzoekschrift heeft uiteengezet. Pas bij het opstellen van de memorie van wederantwoord was verzoeker reeds langer werkzaam in de nieuwe positie en was de concrete functie-invulling in de praktijk duidelijker dan op het moment dat het verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingesteld. Om die reden kon pas in de memorie van wederantwoord “bijkomende toelichting” hierover worden gegeven.

Beoordeling

7. De bestreden administratieve rechtshandeling betreft (de verlenging van) een ordemaatregel. Een ordemaatregel (en de verlenging daarvan) 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 versturend 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 toe 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 is 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.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur tot slot, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State gaat bij de beoordeling van de redelijkheid of de proportionaliteit van de bestreden beslissingen uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissingen en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens verzoeker doen blijken dat de bestreden beslissingen het redelijkheids- of proportionaliteitsbeginsel miskennen.

8. In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht zijn geschonden doordat de bestreden verlenging van de ordemaatregel niet kan worden gesteund op de motieven van de initiële detachering noch op het motief dat zijn terugkeer in de dienst onrust zou veroorzaken omdat dat motief zijn grondslag vindt in twee e-mails waaruit die conclusie niet kan worden afgeleid, wordt verzoeker niet bijgevalen.

Voorshands past het op te merken dat uit 's Raads *sub* 3.1 vermelde arrest blijkt dat de initiële beslissing wel degelijk op draagkrachtige

motieven is gesteund. Los daarvan, blijkt uit de bestreden verlenging van de ordemaatregel en het administratief dossier dat de directeur-generaal - met het oog op het evalueren van de situatie en een eventuele verlenging van de detachering - bij de directie LPA heeft geïnformeerd naar de actuele toestand in de afdeling Verwijderingen van LPA/BruNat. De directie LPA heeft deze vraag beantwoord met een nota van 26 juni 2017. In die nota wordt verslag gedaan van de stand van zaken van de werking van de dienst Verwijderingen en de maatregelen die zijn genomen. In die nota wordt tevens bevestigd dat het feit dat (onder meer) verzoeker contact heeft opgenomen met een aantal medewerkers van LPA - wat verzoeker niet betwist -, onmiddellijk bezorgdheid heeft doen ontstaan over een eventuele terugkeer van verzoeker. Sommige medewerkers zouden vrezen voor represailles bij een eventuele terugkeer, hetgeen zoals uit dat verslag nog blijkt ook is bevestigd door de syndicale gesprekspartners. Dat zijn terugkeer onrust zou doen ontstaan, heeft de directie verder nog via de leidinggevendenden van BruNat bevestigd gekregen, zo blijkt nog uit die nota.

Het komt de verwerende partij bij het handhaven van de goede werking van de dienst toe om, binnen de grenzen van de redelijkheid, te beoordelen hoe zij dit doel het best kan bereiken. Het is niet onredelijk dat een overheid zich daarbij baseert op verklaringen van de leidinggevendenden op de werkvloer. Verzoeker toont niet aan dat die verklaringen kennelijk onjuist zijn. Hij percipieert deze weliswaar anders, maar ontkent niet dat hij contact heeft genomen met meerdere personeelsleden van de afdeling Verwijderingen. In zoverre verzoeker in de memorie van wederantwoord nog poogt zijn argumentatie kracht bij te zetten door te verwijzen naar een persbericht van 28 september 2017, dient vastgesteld dat dat persbericht verwijst naar onrust op de dienst Verwijderingen en gewag maakt van een werkneerlegging door het personeel “uit protest”. Volgens datzelfde bericht hebben een zeventigtal agenten van de luchtvaartpolitie die instaan voor de repatriëring van uitgeprocedeerde vluchtelingen hun dienstbadges ingeleverd waardoor ze niet meer kunnen werken. Steeds volgens dat persbericht komt de staking er omdat de agenten zich onheus behandeld voelen door hun directie. De agenten zouden met hun actie protesteren tegen de omstandigheden waarin zij hun

job moeten verrichten. De onrust en het ongenoegen van een deel van het personeel ten aanzien van de directie, zoals die uit het persbericht blijken, tonen evenwel nog niet aan dat de verwerende partij kennelijk onjuist heeft geoordeeld dat de terugkeer van verzoeker in de dienst onrust zou veroorzaken.

Tot slot, en anders dan verzoeker dat in zijn laatste memorie ziet, blijkt uit de nota van de directie LPA van 26 juni 2017 niet dat de personeelsleden “alleen” een overlegmoment vroegen of de oprichting van een aanspreekpunt. In de nota wordt immers duidelijk aangegeven dat, naast de leidinggevendenden, ook de syndicale gesprekspartners op een *taskforce* van 7 juni 2017 hebben gemeld “dat er een grote ongerustheid heerst over de terugkeer van deze 3 collega’s”, waaronder verzoeker. Hij toont evenmin aan noch maakt hij enigszins inzichtelijk waarom deze elementen uit het schriftelijk verslag van de directie LPA zouden moeten worden aanzien als een “eigengereide verklaring” die niet zijn gestaafd door enige objectieve vaststelling.

In zoverre verzoeker nog aanvoert dat de bestreden beslissing gesteund wordt op een anoniem schrijven van 16 juni 2017 hetgeen ethisch onaanvaardbaar is en niet strookt met een zorgvuldige feitenvinding, wordt hij niet bijgevalen. Daargelaten de vraag wat “ethisch” aanvaardbaar of niet-aanvaardbaar is, 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, beletten 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. Te dezen wordt, wat het anonieme schrijven van 16 juni 2017 betreft, vastgesteld dat hierover in de motivering van de bestreden beslissing wordt gesteld dat het weliswaar een anonieme brief betreft waarvan de oorsprong niet kan worden nagegaan doch dat “gelet op de andere verklaringen in het dossier en de nota van de directie LPA moeilijk kan [worden] tegengesproken dat [verzoekers]

mogelijke terugkeer voor heel wat commotie zorgt en de goede werking van de dienst Verwijderingen in de weg staat.”. Hieruit blijkt derhalve dat de verwerende partij zich voor de te dezen bestreden beslissing niet steunt op het anonieme schrijven, maar op de andere verklaringen in het dossier en de hiervoor vermelde nota van de directie LPA van 26 juni 2017.

Verzoeker kan evenmin worden bijgevallen waar hij aanvoert dat door de verwerende partij niet wordt aangetoond dat er een disfunctie van de dienst zou zijn bij zijn terugkeer. Weliswaar kan uit een e-mail van een voormalig medewerkster die op de verbeterde werksfeer en betere samenwerking met DVZ wijst, op zich niet worden afgeleid dat verzoekers terugkeer die verbeterde werksfeer en samenwerking zou teniet doen. Verzoeker gaat er daarbij evenwel aan voorbij dat hij aldus ten onrechte abstractie maakt van de andere verklaringen in het dossier en de hogergenoemde nota van de directie LPA. In zoverre verzoeker hierbij ook het argument betreft dat de geplande psychosociale risicoanalyse nog niet werd uitgevoerd, kan worden aangenomen dat die analyse mogelijks concretere elementen had kunnen bijbrengen maar ook dat doet geen afbreuk aan de andere verklaringen in het dossier en de nota van de directie LPA op grond waarvan de verwerende partij ertoe kon besluiten dat de terugkeer van verzoeker onrust zou veroorzaken.

In de mate in het middel nog wordt opgeworpen dat er sprake is van een verkapte tuchtmaatregel wanneer een ordemaatregel voorbijgaat aan zijn doel en enkel wordt gesteund op anonieme laster, dient herhaald dat de verlenging niet op de anonieme brief wordt gesteund zodat het middel, op dat punt, feitelijke grondslag mist. Evenmin kan verzoeker worden bijgevallen waar hij stelt dat de ordemaatregel zijn doel mist. Het doel van de bestreden maatregel bestaat erin te verhinderen dat er terug onrust zou ontstaan in de dienst door de terugkeer van verzoeker. De verlenging van de detachering van verzoeker gaat in die context zijn doel niet voorbij. De bestreden beslissing beoogt immers te verhinderen dat er onrust zou ontstaan door de terugkeer van verzoeker, hetgeen wordt gesteund op verklaringen van personeelsleden en op een nota van de directie LPA, waaruit

blijkt dat verzoeker contact opgenomen heeft met meerdere personeelsleden van de dienst en zoals uit die nota en de daarin aangehaalde verklaringen blijkt reeds voor onrust binnen de dienst heeft gezorgd. De beslissing van de verwerende partij om de detachering van verzoeker te verlengen wijkt niet dermate van het normale beslissingspatroon af dat geen andere overheid in dezelfde omstandigheden geplaatst die beslissing zou nemen. Verzoekers argument dat noch uit het onderzoek van de AIG, noch uit het strafrechtelijk onderzoek enig argument blijkt dat verzoeker schuldig is aan onwettig handelen en zulks enkel door het (eerdere) anoniem schrijven van 25 januari 2017 wordt gelinkt aan onwettige activiteiten, doet daaraan niet af aangezien dit geen motieven zijn waarop de bestreden verlenging van de ordemaatregel steunt.

In zoverre verzoeker zijn middel nog steunt op de staking van 28 september 2017 waaruit volgens hem blijkt dat de slechte werking van de dienst niet aan zijn terugkeer maar aan de directie moet worden toegeschreven, past het te herhalen dat de onrust en het ongenoegen van een deel van het personeel zoals die uit de staking blijkt, nog niet aantoont dat de verwerende partij onjuist heeft geoordeeld dat de (mogelijke) terugkeer van verzoeker in de dienst onrust zou veroorzaken of reeds heeft veroorzaakt. Het volstaat daartoe niet te gewagen van een “eigengereide opvatting” van de directeur om die beoordeling door de verwerende partij te ontkrachten. Evenmin blijkt uit de betreden beslissing, het administratief dossier of uit de door verzoeker bijgebrachte stukken dat hij in de uitoefening van zijn syndicale grondrechten zou zijn beknot. Dat kan alvast evenmin worden afgeleid uit de vermelding in de nota van de directie LPA van 26 juni 2017 waarin - naast de andere contactnames waarvan gewag wordt gemaakt - ook melding wordt gemaakt van verzoekers aanvraag tijdens zijn detachering om syndicaal verlof voor deelname aan de taskfore BruNat.

Tot slot kan verzoeker er niet mee volstaan in de memorie van wederantwoord er summier op te wijzen dat hij in zijn nieuwe functie geen “beleidsvormende verantwoordelijkheid” heeft om vervolgens te besluiten dat de detachering voor hem “zeer zware negatieve gevolgen” heeft. Daargelaten nog dat

hij dit argument bij de toelichting van het eerste middel niet concreet uitwerkt, volstaat ook zijn verwijzing niet naar hetgeen hij onder de rubriek “ontvankelijkheid” heeft uiteengezet. Die argumentatie, in zoverre daarin al een argument zou kunnen worden gelezen ter ondersteuning van het aangevoerde middel, is immers in essentie gebaseerd op de inhoudsbeschrijving van zijn nieuwe functie in het organogram van de dienst Grenscontrole, waarvan niet aangetoond is dat hij daarvan geen kennis had of kon hebben op het ogenblik van het indienen van zijn beroep tot vernietiging. Het betreft derhalve geen “nieuwe gegevens”, nog daargelaten dat verzoeker alvast niet kan worden bijgevalen waar hij in zijn laatste memorie stelt dat hij een en ander “reeds uitvoerig” in zijn verzoekschrift had toegelicht of dat het slechts om “bijkomende toelichting” gaat. Deze kritiek is dan ook laattijdig en derhalve niet-ontvankelijk zodat deze grief niet tot vernietiging kan leiden.

9. Het eerste middel is in de mate het ontvankelijk is, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. In het tweede middel van zijn verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*, het hoorrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, evenals “de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”. Verzoeker zet in essentie uiteen dat hij op 26 juli 2017 in kennis werd gesteld van het voorstel tot verlenging van de ordemaatregel van tijdelijke detachering en werd opgeroepen om uiterlijk tegen 31 juli 2017 een eventueel verweerschrift in te dienen, terwijl het beginsel van de hoorplicht inhoudt dat verzoeker op een nuttige manier zijn verweer kan brengen, hetgeen impliceert dat hij over voldoende tijd moet kunnen beschikken om zijn verweer voor te bereiden. Hij moet de gelegenheid krijgen zijn standpunt kenbaar te maken, niet alleen over het bestaan en de ernst van de feiten die aan de basis liggen van de voorgenomen

maatregel maar ook over de noodzaak om die maatregel in het belang van de dienst te nemen. Een termijn van vijf dagen tijdens een vakantieperiode is, rekening houdende met de nieuwe stukken van het dossier, kennelijk onvoldoende om het verweer voor te bereiden. Het toekennen van een verlenging van de termijn met twee dagen volstaat niet om aan deze kritiek tegemoet te komen, zeker in acht genomen dat deze verlenging van de termijn slechts op de laatste dag van de oorspronkelijke termijn aan verzoeker werd genotificeerd. Het verweerschrift van 1 augustus 2017 bevat dan ook slechts *prima facie* verweermiddelen.

In zijn memorie van wederantwoord reageert verzoeker op het verweer. Hij betwist de argumentatie van de verwerende partij die de (beperkte) lengte van de bestreden beslissing benadrukt doch daarmee voorbij gaat aan de ernst van de maatregel gelet op de ernstige impact op de verdere carrière van verzoeker. Een termijn van vijf dagen is in die context onredelijk kort. De toegemeten termijn moet immers toelaten om stukken over te leggen die verzoekers voorstelling van de feiten geloofwaardig maken. Het is niet omdat verzoeker een verweerschrift van negen pagina's heeft ingediend dat aan deze voorwaarde zou zijn voldaan. Binnen de beperkte tijd die aan verzoeker was toegekend, kon hij zich immers enkel beperken tot de bestreden beslissing zelf en haar bijlagen. Gelet op het feit dat de termijn van vijf dagen in het midden van de grote vakantie viel en zelfs een weekend omvatte en het feit dat verzoeker reeds een half jaar gedetacheerd was naar een andere dienst, was een termijn van vijf dagen veel te kort om zelf na te gaan of de beweringen van de verwerende partij betreffende de werking van de dienst Verwijderingen en de invloed die zijn komst op de goede werking van de dienst zou hebben, overeenstemden met de realiteit. Dat deze termijn op de laatste dag van de initiële termijn nog met een luttele twee dagen werd verlengd, doet het voorgaande niet teniet. Wat moet worden beoordeeld is of verzoeker binnen de zeer korte termijn die hem was gegeven de mogelijkheden had om zich grondig te verweren tegen het voorstel tot verlenging van de detachering. Dit was *in casu* duidelijk niet het geval. Het ingediende verweerschrift stelt om die reden ook duidelijk dat gelet op de korte termijn enkel een *prima facie* beoordeling van het voorstel tot verlenging mogelijk was. Ook de stelling van de verwerende partij dat verzoeker in het voorliggende beroep

dezelfde middelen zou hebben opgeworpen als in het verweerschrift tijdens de administratieve procedure doet hieraan niet af. Een intern verweerschrift voorafgaand aan het nemen van een definitieve beslissing kan immers op geen enkele wijze worden gelijkgesteld met een verzoek om de beslissing wegens wettigheidsgebreken achteraf nietig te verklaren. Het doel van het intern verweerschrift strekt er immers toe de belangen van de betrokkene te vrijwaren door hem “de mogelijkheid te bieden zijn factuele opmerkingen te doen kennen omtrent de specifieke premissen van de verlenging, en zo een voor hem ongunstige beslissing te vermijden”. Daarbij dient hij redelijkerwijze in staat te worden gesteld de bewijsmiddelen te verzamelen die de feitelijke aannames of appreciatie kunnen weerleggen of in een ander daglicht plaatsen, waarbij de betrokkene in de gelegenheid dient te zijn nieuwe feitelijke elementen ter weerlegging in het debat binnen te brengen. Zo wordt ook vermeden dat het bestuur een onzorgvuldige beslissing zou nemen omdat deze niet over een volledige kennis van zaken beschikt. Dat verzoeker, nadat de bestreden beslissing is genomen, nog over een termijn van 60 dagen beschikt om de bestreden beslissing te bestrijden met een vernietigingsberoep bij de Raad van State dat ertoe strekt de wettigheid van de genomen maatregel te doen beoordelen, kan geen argument zijn om een termijn van vijf dagen voor een intern verweer te verantwoorden. Deze verschillende finaliteit van beide beroepen maakt dat de inhoud van een beroep tot nietigverklaring niet noodzakelijk indicatief is voor de feitelijke en juridische bezwaren die verzoeker had kunnen aanvoeren bij een zorgvuldige naleving van het recht om te worden gehoord.

In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker dat niet alleen acht mag worden geslagen op de lengte van de beslissing, doch dat evenzo rekening moet worden gehouden met de ernst van de maatregel. Hij voegt daaraan toe dat zijn detachering van zes maanden grote gevolgen heeft voor zijn verdere professionele carrière omdat hij in zijn nieuwe functie veel minder verantwoordelijkheden draagt en dat “[e]en re-integratie nadien werd onmogelijk gemaakt.”. In de korte periode was het voor verzoeker niet mogelijk om na te gaan of de beweringen van de verwerende partij betreffende de werking van de dienst

Verwijderingen en de invloed die zijn komst op de goede werking ervan zou hebben, overeenstemden met de realiteit.

Beoordeling

11. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen:

“2.4.1 In dit middel voert de verzoeker in essentie aan dat de hoorplicht werd geschonden doordat hij oorspronkelijk slechts vijf dagen heeft gekregen om zijn verweerschrift tegen het voorstel van de verlenging van de ordemaatregel in te dienen, waardoor hij onvoldoende tijd heeft gekregen om op nuttige wijze zijn verweer te kunnen voeren. Dat deze termijn naderhand nog met twee dagen werd verlengd, doet niets af aan de vaststelling dat de termijn te kort was, rekening houdende met de vakantieperiode en met de nieuwe stukken van het dossier.

2.4.2 Het wordt niet betwist dat de hoorplicht van toepassing is. De verzoeker heeft ook een verweerschrift, gedateerd op 1 augustus 2017, heeft ingediend, terwijl hij op 26 juli 2017 kennis heeft genomen van het voorstel tot verlenging van de ordemaatregel (met bijlagen).

De vraag is derhalve of een termijn van zes dagen vanuit het oogpunt van de hoorplicht voldoende is om op nuttige wijze zijn standpunt aangaande de voorgenomen maatregel kenbaar te maken. Volgens vaste rechtspraak van de Raad moet aan de betrokkene ‘een redelijke termijn’ worden verleend om zijn verweer voor te bereiden (o.a. RvS, 8 januari 2013, nr. 221.938, THYSSEN; RvS, 26 mei 2014, nr. 227.537, DE BEYS).

2.4.3 Het middel is vooreerst weinig overtuigend aangezien de verzoeker niet de volledige termijn om zijn verweerschrift in te dienen (2 augustus 2017) niet volledig uitgeput heeft om zijn verweerschrift te finaliseren (1 augustus 2017).

Verder moet verwerende partij bijgevalen worden dat het voorstel van maatregel, bestaande uit vier pagina's en omvattende achttien pagina's als bijlage, niet zo omvangrijk was dat het onmogelijk zou geweest zijn deze gegevens te onderzoeken binnen de toegekende termijn en een geargumenteed verweer te kunnen indienen. De verzoeker heeft dan ook een geargumenteed verweer van negen pagina's ingediend binnen de voorgeschreven termijn.

Dat het toekennen van een langere termijn mogelijks tot een nog beter geargumenteed verweerschrift had kunnen leiden toont nog niet aan dat aan de verzoeker geen ‘redelijke termijn’ is verleend om zijn verweerschrift in te dienen. Dat die termijn zich in een vakantieperiode situeert is niet relevant en doet niet anders besluiten vermits een geargumenteed verweer werd ingediend.”.

12. Verzoeker betwist deze conclusie in wezen niet. In de mate hij pas, na kennisneming van het verslag van het auditoraat, in zijn laatste memorie de ernst van de maatregel concretiseert en plots voorhoudt dat door de detachering zijn re-integratie in LPA/BruNat “onmogelijk” werd gemaakt, toont hij niet aan dat

hij dit argument niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het middel. Het kan derhalve niet tot nietigverklaring leiden. Dat verzoeker niet in staat zou zijn geweest “om na te gaan of de beweringen van de verwerende partij omtrent de invloed die zijn komst op de goede werking zou hebben, overeenstemden met de realiteit” bevreemdt, nu uit de stukken die als bijlage bij de bestreden beslissing werden gevoegd blijkt dat verzoeker niet nagelaten heeft om tijdens de periode van de detachering - en dus reeds vooraleer de bestreden beslissing werd genomen -, contact op te nemen met medewerkers van de dienst Verwijderingen, klaarblijkelijk met het oog op informatie omtrent de stand van zaken en het reilen en zeilen aldaar, wat hij, zoals uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken, niet betwist.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het tweede middel ongegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt 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