

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.842 van 1 februari 2022
in de zaak A. 222.947/XIV-37.500**

In zake : Tommy CLAES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de POLITIEZONE 5376 SINT-TRUIDEN - GINGELOM -
NIEUWERKERKEN (PZ TRUDO)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1.1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de korpschef van de PZ TRUDO waarbij verzoeker “vanaf 1 mei 2017 werd herplaatst naar de Dienst Politieopdrachten (Klachten/Kantschriften/Onthaal)”.

1.2. Bij afzonderlijk verzoekschrift, ingediend op 2 oktober 2019, vordert verzoeker tevens de toekenning van een schadevergoeding tot herstel voor het geleden financieel verlies aan variabele vergoeding en voor geleden morele schade.

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 Joke Goris 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 17 november 2021.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bryan Geerts, die *loco* advocaat Pascal Lahousse verschijnt voor verzoeker en advocaat Hans-Kristof Carème, die *loco* advocaat Bart Beelen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Joke Goris 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 inspecteur van politie, tewerkgesteld bij de Dienst Interventie (Dienst Basispolitiezorg) van de lokale politiezone TRUDO (PZ 5376).

3.2. Op 24 juni 2016 keurt de politieraad van de politiezone TRUDO een nieuwe personeelsformatie goed.

3.3. Bij beslissing van de politieraad van 29 maart 2017 worden in die personeelsformatie een aantal noodzakelijk geachte inhoudelijke wijzigingen van bepaalde functies doorgevoerd om aan de nieuwe behoeften te voldoen.

3.4. Op 6 april 2017 doet zich een incident voor tussen verzoeker en commissaris van politie C.P., toen deze laatste verzoeker meldde dat hij wordt uitgenodigd voor een verhoor in het kader van een tuchtprocedure. C.P. legt strafklacht neer lastens verzoeker. Na dat incident meldt verzoeker zich ziek.

3.5. In uitvoering van het nieuwe organigram voert de korpschef op 24 april 2017 een aantal interne verschuivingen door. Dit houdt in dat, naast verzoeker, 12 andere personeelsleden intern worden verschoven. De wijzigingen aan het organigram worden opgenomen in een dienstnota van 24 april 2017.

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Wegens ziekteverlof van verzoeker, stelt de korpschef verzoeker op 24 april 2017 persoonlijk mondeling in kennis van zijn interne verschuiving.

Het nieuwe organigram, met inbegrip van de nieuwe personeelsformatie vanaf 1 mei 2017, wordt tevens gepubliceerd in “de Korpsgazet” nr. 4 van 24 april - 1 mei 2017.

3.7. Op 9 mei 2017 vindt een buitengewone vergadering van het basisoverlegcomité plaats, die werd bijeengeroepen door hoofdcommissaris van politie [S.P.] op verzoek van het ACV.

Uit het verslag van die vergadering blijkt dat de korpschef tijdens die vergadering stelt dat zijn beslissing steunt op artikel 44 van de wet van

7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de wet van 7 december 1998) en genomen is omwille van de oprichting van een dienst ‘Politieopdrachten’ die moet worden bevolkt en, dus, met het oog op een goede organisatie van het korps.

3.8. Bij schrijven van 29 mei 2017 verzoekt het ACV het politiecollege om de genomen maatregel ten aanzien van verzoeker teniet te doen, aangezien hij op onwettige wijze werd genomen. Er zou sprake zijn van een verkapte tuchtmaatregel.

3.9. Bij schrijven van 3 juli 2017 antwoordt het politiecollege dat het niet wenst terug te komen op de eerder genomen beslissing, die werd genomen in toepassing van artikel 44 van de wet van 7 december 1998.

3.10. Op 1 april 2018 verlaat verzoeker de politiezone TRUDO.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie ratione materiae

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord zet de verwerende partij uiteen dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de bestreden beslissing een loutere maatregel van inwendige orde (interne verschuiving) is, genomen door de korpschef op basis van artikel 44 van de wet van 7 december 1998. Dergelijke maatregel berokkent verzoeker geen nadeel en is dan ook niet vatbaar voor beroep bij de Raad van State. De doorgevoerde interne verschuiving vindt geen grondslag in een persoonlijke gedraging van verzoeker, noch tast deze verzoekers rechtpositie aan. De bestreden maatregel is ingegeven door dienstnoodwendigheden, zonder dat deze gepaard gaat met enige functie- of locatiewijziging in hoofde van verzoeker. Verzoeker wordt noch uit zijn

oorspronkelijke functie weggehaald, noch met nieuwe taken belast; anderzijds blijven ook operationele taken tot zijn takenpakket behoren. De bestreden verplaatsing tast evenmin verzoekers financieel statuut aan: zijn basisloon wijzigt niet en ook na de overplaatsing kan hij werk of bijkomende taken verrichten die het recht openen op bijkomende vergoedingen. Dat de voorzitter van het bijzonder overlegcomité op “een voorval” wijst, doet hieraan geen afbreuk, nu dit geen indicatie kan vormen voor de motieven die beweerdelijk ten grondslag zouden liggen aan de beslissing van de korpschef om interne verschuivingen door te voeren. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat deze interne verschuiving die nog 12 andere personeelsleden betreft, zou zijn ingegeven door een ander motief dan de goede werking en wijziging van de interne organisatie van de dienst. Integendeel, ook naar aanleiding van het bijzonder overlegcomité werd bevestigd dat de herschikking van de diensten niet alleen verzoeker treft en louter is ingegeven door het nieuwe organigram.

5. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de bestreden maatregel neerkomt op een verdoken tuchtsanctie, minstens op een ordemaatregel omwille van een beweerd foutief gedrag van verzoeker dat aan de basis van de bestreden verplaatsing ligt. Aangezien het verslag van het bijzonder overlegcomité uitdrukkelijk verwijst naar “een voorval” dat zich had voorgedaan, is overduidelijk dat de bestreden beslissing een bestraffend karakter heeft.

Beoordeling

6. Het auditoraat besluit in zijn verslag dat de bestreden beslissing een maatregel van louter inwendige orde is die niet het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring zodat de exceptie gegrond moet worden beoordeeld. Het overweegt daartoe wat volgt:

“5.1. Opdat tegen een bestuurshandeling een beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden ingesteld, moet het gaan om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen een beslissing die de rechtstoestand van iemand wijzigt of verhindert dat een wijziging in die rechtstoestand tot stand komt.

In de regel zijn mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een ambtenaar die uitsluitend betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst, maatregelen van inwendige orde waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoren. Maatregelen van louter inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, beïnvloeden de rechtstoestand van de betrokkene niet en zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen. De zaken liggen evenwel anders wanneer blijkt dat die maatregel in feite een verkapte tuchtstraf is, of wanneer die opgevat wordt als een ordemaatregel die getroffen is wegens het gedrag van de betrokkene en leidt tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop hij zijn functies kan uitoefenen, waarbij aan deze beide voorwaarden voldaan moet zijn.

De tuchtmaatregel en de ordemaatregel onderscheiden zich van elkaar door hun motief en hun schadeverwekkend effect. Een tuchtmaatregel beoogt te doen boeten voor een gedrag dat als laakbaar wordt beschouwd in hoofde van de ambtenaar aan wie de maatregel wordt opgelegd. Een ordemaatregel daarentegen vindt zijn motief wezenlijk in een verstoring van de goede werking van de dienst. Die verstoring kan weliswaar voortvloeien uit het gedrag van het personeelslid, maar het is niet het laakbaar bevinden van dit gedrag, maar wel het gedrag op zich dat de overheid brengt tot het nemen van de maatregel. Een ordemaatregel mag bovendien aan de betrokkene niet meer lasten opleggen dan nodig voor de goede werking van de dienst, precies omdat het niet de bedoeling is om dit personeelslid te doen boeten voor schuldig gedrag. Een tuchtmaatregel is daarentegen erop gericht te schaden.

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

5.2. Te dezen presenteert de bestreden verplaatsing zich als een maatregel van louter inwendige orde, die niet aanvechtbaar is.

Om een maatregel van interne orde te kunnen bestempelen als hetzij een verkapte tuchtstraf, hetzij een ordemaatregel waartegen beroep ingesteld kan worden, dienen, geval voor geval, de omstandigheden nagegaan te worden die tot het treffen van die maatregel hebben geleid. Wat de eerste mogelijkheid betreft, wordt de vraag of een maatregel al dan niet van tuchtrechtelijke aard is, beoordeeld in het licht van de teneur van de handeling, de omstandigheden waarin die handeling gesteld is, de vraag of het gedrag van de betrokkene al dan niet als slecht bestempeld is, de kwestie of al dan niet de wil te kennen gegeven is om zulk gedrag te bestraffen en de gevolgen ervan voor de rechten van de betrokkene. Bij de tweede mogelijkheid dient onderzocht te worden of de overheid een ordemaatregel getroffen heeft die niet alleen wegens het gedrag van de betrokkene genomen is, maar bovendien als zwaar beschouwd kan worden doordat ze een aantasting inhoudt van zijn rechten en zijn rechtstoestand.

5.2.1. In het tweede middel voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is. De eventuele gegrondheid van dit middel zou een weerslag hebben op de weerlegging van de exceptie, zodat in zoverre de exceptie deels samenvalt met de grond van de zaak. Om die reden dient eerst het tweede middel te worden onderzocht.

Mede gelet op de stukken van het dossier, maakt verzoeker aannemelijk dat de bestreden verplaatsing is ingegeven door het gedrag van verzoeker. Onder meer wijst verslaggeefster op de volgende elementen:

- het proces-verbaal van het incident tussen verzoeker en commissaris [C.P.], waar uitdrukkelijk het volgende wordt aangegeven [...]:

‘[...] De reactie van [verzoeker] op de mededeling van CP [C.P.] dat hij uitgenodigd werd voor verhoor in het kader van een voorafgaand onderzoek met het oog op een eventuele tuchtprocedure, wijst op een zeer lage frustratiegrens. In een dergelijke gemoedstoestand lijkt het risico op incidenten hoog, aangezien hij in voortdurend contact staat met de bevolking als lid van de interventiedienst. Politieambtenaren bij een interventiedienst moeten hun koelbloedigheid kunnen bewaren in moeilijke omstandigheden, iets wat voor [verzoeker] momenteel zeer moeilijk blijkt te zijn. Na het incident op 6/04/2017 meldde betrokkene zich ziek, bij zijn werkhervatting voorzien op 18 april 2017 wordt een ordemaatregel overwogen.’ [...]

- de timing van de bestreden maatregel: op 6 april 2017 doet zich het beschreven incident voor, op 12 april 2017 legt commissaris [C.P.] klacht neer waarbij melding wordt gemaakt van een mogelijke ordemaatregel, waarna de korpschef op 24 april 2017 beslist tot de bestreden verplaatsing van verzoeker;

- het feit dat ook op de buitengewone vergadering van het basisoverlegcomité d.d. 9 mei 2017 expliciet werd verwezen naar het hiervoor beschreven ‘voorval’ [...]. Dat deze opmerking uitging van de voorzitter van het comité en niet van de korpschef die de bestreden beslissing nam, maakt deze bemerking niet van minder belang.

De omstandigheid dat het gedrag van verzoeker aan de grondslag ligt van de hem opgelegde verplaatsing, impliceert echter nog niet dat het om een verkapte tuchtstraf gaat. Verzoeker slaagt er met name niet in om te overtuigen dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat hem te bestraffen (zie verder ook de argumentatie onder 5.2.2.).

Zodoende kan uit geen enkel stuk van het administratief dossier worden opgemaakt en toont verzoeker evenmin aan dat de omstreden maatregel er uitsluitend of hoofdzakelijk toe zou strekken hem te straffen en bijgevolg een verkapte tuchtmaatregel zou zijn.

5.2.2. Aldus rijst de vraag of de overheid een ordemaatregel getroffen heeft die niet alleen wegens het gedrag van de betrokkene genomen is, maar bovendien als zwaar beschouwd kan worden doordat ze een weerslag heeft op de manier waarop zijn functies worden uitgeoefend, of zijn werkkader grondig verstoort.

Verzoeker argumenteert te dien einde onder meer dat hij uit zijn functie wordt weggehaald, naar een functie die hij niet kent en die minderwaardig is, dat het om een feitelijke degradatie gaat en dat hij financieel verlies lijdt door gemiste toelagen en inconvenienten. Al deze elementen worden echter op overtuigende wijze weerlegd door de verwerende partij; verslaggeefster sluit zich bij die uitvoerige uiteenzetting aan.

De bestreden maatregel is derhalve weliswaar getroffen wegens het gedrag van verzoeker, maar verzoeker maakt niet aannemelijk dat die leidt tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop hij zijn functie kan uitoefenen.”

7. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld – en zulks des te meer wanneer dit, zoals te dezen, gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid

van het auditoraat –, dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Verzoeker heeft niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking in het auditoraatsverslag. Hij beperkt er zich in zijn laatste memorie toe te stellen “te volharden in zijn middelen zoals ontwikkeld in het verzoekschrift tot nietigverklaring en zijn memorie van wederantwoord.”

De Raad van State ziet, na eigen onderzoek, geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus dat de bestreden beslissing geen aanvechtbare handeling is.

8. De exceptie is gegrond en het beroep is derhalve niet ontvankelijk.

V. Verzoek tot schadevergoeding tot herstel

9. Verzoeker vordert een schadevergoeding tot herstel.

10. Artikel 25/3, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ bepaalt dat “indien geen onwettigheid wordt vastgesteld, [...] het arrest dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, eveneens het verzoek om schadevergoeding tot herstel af[wijst]”.

Tot een vaststelling van onwettigheid is de Raad van State in dit arrest, dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, niet gekomen. Die vaststelling alleen reeds volstaat om ook het verzoek tot schadevergoeding af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep tot nietigverklaring en het verzoek om schadevergoeding tot herstel.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een februari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques