

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 254.061 van 22 juni 2022
in de zaak A. 229.646/IX-9650**

In zake: Dirk THOMAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Laurens Storms
kantoor houdend te 3110 Rotselaar
Echostraat 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 december 2019, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1) het Besluit van de Voorzitter van het Directiecomité van de Federale
Overheidsdienst Financiën van 16 oktober 2019 met als onderwerp ‘Einde
terbeschikkingstelling bij de Algemene Administratie van de Douane en
Accijnzen – FOD Financiën’ [...]
[en]

2) het Besluit van de Voorzitter van het Directiecomité van de Federale
Overheidsdienst Financiën van 13 november 2019 met als onderwerp ‘Einde
terbeschikkingstelling bij de Algemene Administratie van de Douane en
Accijnzen – Federale Overheidsdienst Financiën – de heer Dirk Thomas’ [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2022.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens Storms, die verschijnt voor de verzoekende partij en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 adjudant-chef bij Defensie.

3.2. Na de terreuraanslagen in metrostation Maalbeek te Brussel en in de nationale luchthaven te Zaventem in 2016 wordt verzoeker ter beschikking gesteld van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de federale overheidsdienst (FOD) Financiën, met als taak “een nieuw opleidingsconcept inzake geweldbeheersing te implementeren binnen de gewapende diensten van voormelde administratie”.

3.3. Op 31 mei 2017 wordt daarover een protocolakkoord gesloten tussen het ministerie van Landsverdediging en de FOD Financiën ‘tot regeling van de beziging van een militair bij de gewapende diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen’ (hierna: het protocolakkoord).

Dat protocolakkoord voorziet in het “detacheren” van verzoeker “in de vorm van een beziging tijdens een periode van drie jaar met aanvang op 1 maart 2017” (artikel 1). De beziging eindigt op 29 februari 2020, maar “[d]e Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan een verlenging van de beziging vragen voor een duur die via een gemeenschappelijk akkoord tussen alle partijen zal bepaald worden, zonder de pensioendatum van [verzoeker] echter te overschrijden” (artikel 11). Voorts bepaalt het protocolakkoord dat indien de aangewezen hiërarchische meerdere vaststelt dat de militair geen voldoening schenkt, “aan de beziging een einde [zal] kunnen worden gemaakt mits het respecteren van een opzegtermijn van dertig dagen”. De redenen daarvoor moeten worden vermeld in “[een] verslag [dat] wordt meegedeeld aan de betrokken militair die er zijn verweer mag aan toevoegen, volgens de nadere regels van toepassing op het rijkspersoneel” (artikel 9).

3.4. De evaluaties van verzoeker voor de evaluatiecycli 2017 en 2018 leiden telkens tot de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’.

3.5. Op 21 januari 2019 heeft een planningsgesprek met verzoeker plaats met het oog op de evaluatiecyclus 2019. Ter gelegenheid van dat gesprek wordt voor verzoeker een doelstelling bepaald met betrekking tot

“[c]ommunicatietechnieken voor managers”, namelijk “[g]een klachten van derde”.

De chef van verzoeker merkt op:

“Ik ben verplicht je te vragen een communicatiecursus te volgen naar aanleiding van klachten die door mensen bij de preventieadviseur zijn ingediend. Dit is een 4 uur durende e-learning cursus die je herinnert aan de principes die je kent.”

3.6. Tijdens een vergadering van 4 oktober 2019 deelt de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen aan verzoeker mee dat “er over de geleverde diensten van en de resultaten behaald door [verzoeker] geen discussie is”, maar dat evenwel “zijn communicatiestijl en zijn houding ten aanzien van relevante actoren (regionale centrumdirecteurs, interne medewerkers, Business Partner, vakbonden, Voorzitter, etc.), niet [stroken] met de huisstijl en de waarden van de FOD Financiën” en dat “[o]m deze reden wordt bekeken om de beziging stop te zetten”.

3.7. Met een brief van 16 oktober 2019 deelt de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën aan verzoeker mee:

“Einde terbeschikkingstelling bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen – FOD Financiën
[...]

U kreeg de leiding over de nieuwe dienst Customs Integrated Techniques and Tactics (CITT), teneinde een nieuwe strategie uit te werken met betrekking tot opleidingen inzake geweldbeheersing.

Er dient vastgesteld te worden dat op het vlak van gedrag en communicatievaardigheden u ernstig tekort schiet en dit zowel in uw mondelinge als schriftelijke communicatie ten aanzien van relevante belanghebbenden binnen de organisatie. De manier waarop u communiceert met vakbonden, medewerkers, collega's en hiërarchische meerderen, waaronder regionale centrumdirecteurs en het management, laat te wensen over, is vaak zeer agressief en beledigend. Bovendien is er ook een probleem met het volgen en respecteren van de hiërarchie.

De situatie is dermate geëscaleerd dat deze niet langer houdbaar is. Het vertrouwen is volledig verbroken.

Ondanks de geleverde prestaties op technisch vlak, kan de FOD Financiën dit niet langer naast zich neer leggen. Bijgevolg wordt besloten om geen verlenging van de beziging te voorzien en wordt, in toepassing van artikel 9 van het protocolakkoord, aan de beziging vroegtijdig een einde gesteld mits een opzegtermijn van 30 dagen.

U kan mij uw opmerkingen en/of bezwaren tegen deze beslissing schriftelijk bezorgen tegen uiterlijk 26 oktober 2019.

U dient de opzegperiode niet effectief te presteren. U kan de dienst bij Defensie hernemen op 1 december aanstaande.

U wordt verzocht om onmiddellijk alle eigendommen van de administratie terug te overhandigen aan de administratie, zijnde dienstwagen, tankkaart, wapenuitrusting, pc, gsm en eventueel andere. Hiervoor wordt u verzocht om contact op te nemen met uw hiërarchische meerdere [...].”

Dat is de eerste bestreden beslissing.

3.8. Met een brief van 24 oktober 2019 deelt verzoeker zijn opmerkingen en bezwaren mee aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën met betrekking tot de inhoud van de brief van 16 oktober 2019.

Hij doet in hoofdzaak gelden dat hij “in het verleden nooit op enige mogelijke tekortkoming [werd] gewezen” en hij “ook op heden [...] in onwetendheid [wordt] gelaten aangaande de precieze aanleiding van de beslissing tot beëindiging van zijn beziging”. De tekortkomingen die in het schrijven van 16 oktober 2019 worden aangehaald, zijn volgens verzoeker “dermate vaag te noemen dat men zich de vraag kan stellen of deze niet ‘pro forma’ worden opgegeven”. Aangezien hij in het verleden nooit op enige tekortkoming is gewezen, heeft hij bovendien niet de kans gekregen om eraan tegemoet te komen of ze te remediëren.

3.9. Met een brief van 13 november 2019 antwoordt de voorzitter van het directiecomité aan de raadsman van verzoeker:

“Einde terbeschikkingstelling bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen – Federale Overheidsdienst Financiën – de heer Dirk Thomas [...]

Uw schrijven van 24 oktober 2019 heeft mijn volle aandacht genoten.

Op 16 oktober 2019 werd een schrijven gestuurd aan de heer Thomas alsmede aan de Chef Defensie van het Belgisch Leger, waarbij werd

meegedeeld dat een vroegtijdig einde gesteld werd aan de terbeschikkingstelling van de heer Thomas. Dit is gebeurd in toepassing van artikel 9 van het protocolakkoord van 31 mei 2017 tussen het Ministerie van Defensie en de Federale Overheidsdienst Financiën tot regeling van de beziging van een militair bij de gewapende diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AAD&A), dat voorziet in de mogelijkheid om vroegtijdig en eenzijdig, mits een opzegtermijn van 30 dagen, een einde te stellen aan de terbeschikkingstelling.

Mits het naleven van een opzegtermijn kan men dus gedurende de looptermijn van de terbeschikkingstelling, zijnde in dit geval van 1 maart 2017 tot en met 29 februari 2020, eenzijdig een einde maken aan de terbeschikkingstelling. Met de verantwoordelijken van het Ministerie van Defensie werd overeengekomen dat de heer Thomas m.i.v. 1 december aanstaande weer aan de slag kan bij het Ministerie van Defensie in de functie van adjudant-chef. De voorziene opzegtermijn werd dus gerespecteerd.

De redenen voor het einde van deze beziging werden reeds gecommuniceerd naar betrokkene met de brief van 16 oktober 2019. Er kan nogmaals op gewezen worden dat niets valt aan te merken wat betreft de prestaties op technisch vlak. Echter de te verschillende benadering inzake communicatie en het zich niet vinden in de waarden en de cultuur van de Federale Overheidsdienst Financiën, wat duidelijk uit de communicatiestijl van de heer Thomas naar voor kwam, dit zowel in zijn mondelinge als schriftelijke communicatie t.a.v. relevante belanghebbenden binnen de organisatie, heeft er toe geleid dat een verdere tewerkstelling van de heer Thomas bij de AAD&A niet meer wenselijk was.

Meer in detail kan gesteld worden dat de wijze van communiceren met vakbonden, medewerkers, collega's en hiërarchische meerderen, waaronder regionale centrumdirecteurs en het management, niet aan de door het Openbaar Ambt gestelde normen voldeed en geenszins binnen het voorgeschreven kader van de rechten en plichten, zoals dat in het Statuut van het Rijkspersoneel is opgenomen, kon geplaatst worden.

De situatie is, ook na het meermaals aangesproken hebben van betrokkene hieromtrent, dermate geëscaleerd dat deze niet langer houdbaar was.

Het is enigszins verbazingwekkend dat u in uw schrijven meermaals stelt dat uw cliënt over deze problematiek nooit zou zijn aangesproken of in kennis zou gesteld zijn. Meermaals werden door de hiërarchische oversten van de heer Thomas opmerkingen gegeven omtrent zijn gedrag en generieke competenties. In zijn evaluatiecyclus werd hiertoe ook een specifieke ontwikkelingsdoelstelling opgenomen.

U stelt dat men de heer Thomas geweigerd zou hebben kopie van zijn evaluatiecycli te bezorgen. Vermoedelijk kwam de vraag niet bij de juiste persoon terecht. In bijlage vindt u dan ook een kopie van de evaluatiecycli van 2017, 2018 en 2019. Zoals gesteld, zijn er geen opmerkingen omtrent zijn technische expertise en technische prestatiedoelstellingen. Voor andere doelstellingen en verwachtingen verschuilde de heer Thomas zich wel steeds achter zijn militair statuut. Zo stelt artikel 4 van het protocol bijvoorbeeld dat de heer Thomas verplicht kon worden tot het volgen van bepaalde opleidingen die de AAD&A nodig achtte voor de uitoefening van zijn functie. De heer Thomas weigerde echter meermaals, met als argument dat dit niet van toepassing op hem

was gelet op zijn militair statuut. Meermaals stelde hij ook ultimatus het protocolakkoord zelf te zullen verbreken.

Niet alleen door zijn directe hiërarchische meerdere, maar ook door de verantwoordelijke van de dienst van de Administrateur-generaal, werd de heer Thomas gewezen op de problemen terzake. Hij werd zelfs uitgenodigd voor een gesprek met de Administrateur-generaal van de AAD&A. Tijdens dit gesprek, dat plaatsvond op 4 oktober 2019 in aanwezigheid van een derde, heeft de heer Thomas geen enkel respect getoond en was zijn communicatie opnieuw totaal ongepast.

Er is dus wel degelijk gestreefd naar een gemeenschappelijke aanvaardbare oplossing in de zin van artikel 12 van het protocol. Men wou de heer Thomas verder tewerkstellen gezien zijn technische expertise, maar de situatie was onhoudbaar.

De heer Thomas verwijst naar schriftelijke klachten van een aantal vakbonden. Het klopt dat door verschillende vakbonden dezelfde opmerkingen werden meegedeeld. Noch door het VSOA noch door de NUOD werd evenwel officieel een schriftelijke klacht ingediend bij de Federale Overheidsdienst Financiën. Wat betreft het onderzoek tegen de heer Thomas bij het Centrum Integriteit. Zolang dit onderzoek hangende is, wordt er vanuit het Centrum Integriteit geen informatie gedeeld.

De Federale Overheidsdienst Financiën kon rechtmatig de terbeschikkingstelling vroegtijdig opzeggen. [...]

De heer Thomas maakt met ingang van 1 december 2019 geen deel meer uit van het personeelsbestand van de Federale Overheidsdienst Financiën en zal terug bij het Ministerie van Defensie tewerkgesteld worden. [...]

De heer Thomas zal gedurende de opzegtermijn, die hij niet effectief dient te presteren, zijn wedde ontvangen. Het spreekt eveneens voor zich dat uw cliënt het materiaal van de Federale Overheidsdienst Financiën, zoals gsm, laptop, wagen en tankkaart, zo snel mogelijk moet indienen.

De heer Thomas werd op de hoogte gesteld van de intentie om de beziging vroegtijdig stop te zetten in het gesprek van 4 oktober 2019 en heeft daar zijn opmerkingen op kunnen geven, zowel mondeling als schriftelijk. Alle voorgaande elementen werden in rekening genomen bij de beslissing van 16 oktober 2019 waarbij een einde werd gesteld aan de terbeschikkingstelling.

Gelet op al hetgeen dat voorafgaat, kan besloten worden dat de Federale Overheidsdienst Financiën niet terugkomt op haar eerder genomen beslissing van 16 oktober 2019.”

Dat is de tweede bestreden beslissing.

3.10. Op 4 december 2019 maakt de verwerende partij een vacature bekend voor de functie van “[t]eamchef – C.I.T.T.”. Enkel statutaire personeelsleden van “niveau A1” van de FOD Financiën, alsook contractuele

personeelsleden van “niveau A1” die reeds over een wapen beschikken in hun huidige functie, komen in aanmerking.

Verzoeker stelt zich kandidaat, maar op 23 december 2019 wordt hij door de verwerende partij ervan in kennis gesteld dat zijn kandidaatstelling wordt afgewezen omdat “het hier een interne selectie betreft”.

Verzoeker vecht ook die beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (zaak A. 230.300/IX-9687).

IV. Verzoek tot samenvoeging

Verzoek

4. In zijn memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat hij tevens een beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van “[h]et besluit van de Adjunct van de Administrateur-Generaal bij de Algemene Administratie der douane en accijnzen van 23 december 2019 met als onderwerp ‘Antw: Sollicitatie Teamchef C.I.T.T. – Dossiernummer DF1991/54746’” en dat hij in zijn inleidend verzoekschrift in de desbetreffende zaak A. 230.300/IX-9687 een verzoek heeft geformuleerd tot samenvoeging van die zaak met de zaak die thans voorligt. Hij herhaalt nu dat verzoek.

5. In zijn laatste memorie houdt verzoeker “een inhoudelijke verwevenheid tussen beide zaken” staande. Hij stelt evenwel dat hij zich gedraagt naar “de wijsheid van [de Raad van State] wat de samenvoeging van beide dossiers [betreft]”. Alleszins is volgens hem “in het dossier G/A 229.646/IX-9650” (versta: in het dossier A. 230.300/IX-9687) geen uitspraak mogelijk “zonder eerst een uitspraak te hebben gedaan over de middelen die in het kader van het huidige annulatieberoep zijn opgeworpen”.

Beoordeling

6. In de beide zaken waarvan verzoeker de samenvoeging vraagt, hebben de respectieve beroepen een verschillend voorwerp. In de thans voorliggende zaak vraagt verzoeker de nietigverklaring van de beslissing betreffende de beëindiging van zijn terbeschikkingstelling bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen; in de zaak A. 230.300/IX-9687 vraagt hij de nietigverklaring van de afwijzing van zijn kandidaatstelling voor de op 4 december 2019 vacant verklaarde functie van teamchef C.I.T.T. Verzoeker bestrijdt die beslissingen met onderscheiden middelen. Daargelaten of de beweerde verwevenheid van deze beide zaken met zich meebrengt dat de uitspraak over de ene zaak bepalend is voor de uitspraak over de andere zaak, noopt ze de Raad van State *ipso facto* alleszins niet tot de samenvoeging van de beide zaken en kan het volstaan dat de beide zaken door de Raad gelijktijdig in onderzoek worden genomen en op dezelfde terechtzitting worden behandeld en in beraad genomen, zodat hij met volledige kennis van zaken uitspraak kan doen.

Een reden om de zaken ook formeel samen te voegen is niet voorhanden, zodat het verzoek daartoe wordt afgewezen.

V. Ontvankelijkheid

A. Exceptie van de verwerende partij

Exceptie

7. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, gesteund op het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van verzoeker.

Zij weerspreekt de elementen die door verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift worden aangevoerd ter staving van zijn belang bij het beroep.

Voor zover verzoeker zich beroept op een aantasting van zijn beroepseer en op reputatieschade, merkt de verwerende partij op dat verzoeker op de hoogte was van het tijdelijke karakter van de beziging en van de mogelijkheid voor de verwerende partij om deze beziging vroegtijdig te beëindigen of geen verlenging ervan aan te vragen. Volgens de verwerende partij kan een aantasting van beroepseer of reputatieschade dan ook niet het gevolg zijn van de bestreden beslissingen.

Wat het door verzoeker aangevoerde “[v]erlies van vermogensvoordelen” betreft, doet de verwerende partij gelden dat verzoeker tewerkgesteld is bij het ministerie van Landsverdediging en daarvoor een wedde ontvangt. Bovendien is de in het protocolakkoord voorgeschreven opzegtermijn in acht genomen. Verzoekers overzicht van beweerdelijk geleden pecuniaire schade overtuigt niet en verblijfkosten dient hij niet langer te maken.

Voor zover verzoeker wijst op de praktische moeilijkheden die hij op privé-vlak ondervindt om het co-ouderschap over zijn dochter uit te oefenen wanneer hij wordt teruggestuurd naar Defensie, waar hij geaffecteerd zou worden aan “een militair organisme ‘Saffraanberg’ in Sint-Truiden”, argumenteert de verwerende partij dat die moeilijkheden niet het gevolg zijn van de bestreden beslissingen, maar wel van de co-ouderschapsovereenkomst en de keuze van verzoeker zelf om in A. te wonen.

Ten slotte merkt de verwerende partij op dat verzoeker gedurende de evaluatiecyclus van 2018 zelf heeft gedreigd om de terbeschikkingstelling eenzijdig te beëindigen, hetgeen het vermeende nadeel dat verzoeker zou ondervinden, tegenspreekt. Voorts heeft verzoeker in een e-mail aan de syndicale vertegenwoordigers geschreven dat het stopzetten van de beziging geen invloed heeft op zijn verder professioneel leven. Verzoekers standpunt dat de beëindiging van de terbeschikkingstelling hem een nadeel zou toebrengen, is daarom niet correct, zo besluit de verwerende partij.

Beoordeling

8. Zoals uit het feitenrelaas blijkt, werd de terbeschikkingstelling van verzoeker bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen vroegtijdig beëindigd. Die vroegtijdige beëindiging gebeurde met toepassing van artikel 9 van het protocolakkoord waarin is bepaald:

“Als de aangewezen hiërarchische meerdere van de militair vaststelt dat hij geen voldoening schenkt, zal aan de beziging een einde kunnen worden gemaakt [...].”

Van verzoeker wordt dus aangenomen en uitdrukkelijk gesteld dat hij geen voldoening schenkt, hetgeen leidt tot de vroegtijdige beëindiging van zijn beziging en door hem als een krenking van zijn beroepseer of een beschadiging van zijn reputatie mag worden beschouwd. Aldus beschikt verzoeker alvast over een afdoende moreel belang om de bestreden beslissingen aan te vechten.

Op grond van artikel 8 van het protocolakkoord geniet verzoeker tijdens zijn beziging daarenboven “geldelijke vergoedingen, toelagen en premies” die integraal ten laste zijn van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en zijn opgesomd in bijlage B van het protocolakkoord. Het gaat in het bijzonder om het gebruik van het dienstvoertuig met tankkaart, gsm en laptop. De vroegtijdige beëindiging van de beziging leidt voor verzoeker tot het verlies van de voormelde voordelen. Ook om die reden heeft verzoeker belang bij zijn beroep tot nietigverklaring.

9. De exceptie is derhalve niet gegrond.

B. Ambtshalve exceptie auditoraatsverslag

Exceptie

10. In het auditorsverslag wordt ambtshalve opgeworpen:

“Uit artikel 9 van het protocolakkoord blijkt dat de redenen waarom verzoeker geen voldoening schenkt, moeten worden opgenomen in een verslag, waarna hij zijn verweer er aan mag toevoegen. Dat verslag, en eventueel het verweer, wordt aan de Administrateur-generaal bezorgd en de Directeur kan op grond van deze stukken een einde stellen aan de beziging.

Rekening houdende met die bepaling dient het voorwerp van het beroep te worden beperkt tot de beslissing van 13 november 2019 (adm. doss., st. 15). De door verzoeker mee in het geding betrokken beslissing van 16 oktober 2019 dient eerder te worden gekwalificeerd als het in artikel 9 van het protocolakkoord bedoelde verslag, waartegen hij verweer heeft kunnen voeren.”

Beoordeling

11. Veeleer dan als een verslag, dient de eerste bestreden beslissing te worden opgevat als een daadwerkelijke beslissing om de terbeschikkingstelling van verzoeker bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen te beëindigen. Ze besluit immers uitdrukkelijk “om geen verlenging van de beziging te voorzien en [...] aan de beziging vroegtijdig een einde [te stellen mits een] opzegtermijn van 30 dagen” en ze stelt ook een datum vast waarop verzoeker de dienst bij Defensie zal hernemen, namelijk op 1 december 2019. Terzelfder tijd evenwel presenteert die beslissing zich als zijnde slechts voorlopig van aard, aangezien aan verzoeker alsnog de mogelijkheid wordt geboden om “opmerkingen en/of bezwaren tegen deze beslissing schriftelijk [te] bezorgen tegen uiterlijk 26 oktober 2019”. Na onderzoek van de opmerkingen en bezwaren die verzoeker in een schrijven van 24 oktober 2019 heeft uiteengezet, neemt de voorzitter van het directiecomité vervolgens op 13 november 2019 de tweede bestreden beslissing om “niet [terug te komen] op [de] eerder genomen beslissing van 16 oktober 2019”.

Aldus heeft de voorzitter van het directiecomité zijn “voorlopige” beslissing van 16 oktober 2019 op 13 november 2019 heroverwogen en vervangen door een definitieve beslissing. Alzo is de eerste bestreden beslissing opgegaan in de tweede bestreden beslissing.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk *ratione materiae* voor zover het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, die geen eindbeslissing is.

In zoverre is de exceptie die ambtshalve is opgeworpen in het auditorsverslag, gegrond.

Hierna wordt het beroep slechts onderzocht voor zover het gericht is tegen de tweede bestreden beslissing, die voorts “de bestreden beslissing” wordt genoemd.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 9 en 11 van het protocolakkoord, “in samenhang met het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

12.2. In een *eerste onderdeel van het middel* leidt hij uit artikel 9 van het protocolakkoord af dat alvorens de directeur kan beslissen om vroegtijdig een einde te stellen aan de beziging van de betrokken militair, een verslag dient te zijn opgesteld door de “aangewezen hiërarchische meerdere” over diens vaststelling dat de betrokken militair geen voldoening schenkt, en dat de betrokken militair vervolgens in de mogelijkheid moet zijn geweest om tegen dat verslag verweer te voeren.

Volgens verzoeker voldoet de bestreden beslissing volstrekt niet aan die rechtsnormen. Zo heeft hij geen kennis van een verslag van zijn hiërarchische meerdere. Met de aangewezen hiërarchische meerdere S.L. had hij overigens een zeer goede verstandhouding en betrokkene betreurde de beslissing

van de voorzitter van het directiecomité. Verzoeker stelt dat aangezien hij geen kennis heeft gekregen van enig verslag, hij ook niet de mogelijkheid heeft gehad om daartegen verweer te voeren. In de motivering van de bestreden beslissing wordt nergens naar dergelijke stukken verwezen. Aldus staat vast, zo besluit verzoeker, dat de voorgeschreven procedure niet correct werd nageleefd en dat slechts een schijnproces werd gevoerd.

12.3. In een *tweede onderdeel van het middel* betoogt verzoeker dat nergens in de bestreden beslissing wordt toegelicht waaruit de vaststellingen dat hij zou tekortschieten op het vlak van gedrag en communicatievaardigheden concreet zouden bestaan. Zo is onduidelijk wat er is vastgesteld, door wie, waar en wanneer. Al evenmin wordt duidelijk gemaakt wat wordt bedoeld met een escalatie van de situatie en waaruit die zou blijken. Dat is ook zo voor zover gewag wordt gemaakt van het volledig verbroken zijn van het vertrouwen. Tegenover al die vage bewoordingen staat dan weer dat de verwerende partij heel uitdrukkelijk zijn competenties erkent.

13. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker op het verweer van de verwerende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat daarin duidelijk tot uiting komt dat op zijn functioneren niets aan te merken valt. Het is voor hem evenwel volstrekt onduidelijk welke waarden de verwerende partij precies bedoelt wanneer zij stelt dat hij nalaat om zijn gedrag en communicatiestijl aan te passen en in overeenstemming te brengen met de waarden van de FOD Financiën.

Wat “de kern van dit middel” betreft, stelt verzoeker vast dat “een verslag van de hiërarchische meerdere ontbreekt in het administratief dossier”, hetgeen “een procedureel gebrek [is] en volstaat om dit middel gegrond te verklaren”.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel doet verzoeker gelden dat de passages die door de verwerende partij worden geciteerd, een

voorbeeld lijken van zeer duidelijke communicatie en dat de verwerende partij nergens toelicht wat zij problematisch vindt aan zijn “directe en probleem-benoemende communicatiestijl”. Blijkbaar stoort de verwerende partij zich vooral aan de inhoud van deze boodschappen, die “inderdaad kritisch is voor de organisatie waarin [verzoeker] zijn beziging uitoefende”. Binnen een overheid moet er evenwel plaats zijn voor kritiek.

Volgens verzoeker komt zijn verwijdering uit de organisatie duidelijk van “hogerhand”.

Hij besluit dat van een overheid die een goed functionerende ambtenaar voortijdig uit haar organisatie verwijdt omwille van boodschappen die door deze ambtenaar worden geuit, kan worden verwacht dat zij haar beslissingen zeer zorgvuldig motiveert en zeer duidelijk aangeeft en aantoont dat het de communicatiestijl is die problematisch is en niet de communicatie-inhoud.

14. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat in het administratief dossier geen enkel stuk voorhanden is waaruit het standpunt van zijn hiërarchische meerdere blijkt dat hij geen voldoening meer zou schenken. Integendeel was die meerdere zeer tevreden over zijn prestaties en is dat wellicht de reden waarom deze niet werd betrokken bij het “‘schijn’proces”.

Hij wijst er voorts op dat hij vanwege de verwerende partij nooit een concrete uitnodiging heeft ontvangen om een communicatiecursus te volgen. In het administratief dossier is dan ook geen stuk opgenomen waaruit blijkt dat hij een dergelijke uitnodiging zou hebben afgewezen.

Beoordeling

15. Artikel 9 van het protocolakkoord luidt:

“Als de aangewezen hiërarchische meerdere van de militair vaststelt dat hij geen voldoening schenkt, zal aan de beziging een einde kunnen worden

gemaakt mits het respecteren van een opzegtermijn van dertig dagen. De redenen worden vermeld in een verslag. Dit verslag wordt meegedeeld aan de betrokken militair die er zijn verweer mag aan toevoegen, volgens de nadere regels van toepassing op het rijkspersoneel.

Het verslag met, in voorkomend geval, het verweer van de belanghebbende, wordt aan de Administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen overgemaakt. Op grond van deze stukken kan de Directeur een einde stellen aan de beziging van de betrokken militair.

De militair kan een einde stellen aan zijn beziging mits het respecteren van een opzegtermijn van minimum vijftien dagen. De militair wordt de eerste dag volgend op het verstrijken van de opzegtermijn opnieuw opgenomen in de Krijgsmacht.”

Deze bepalingen schrijven niet precies voor door wie het verslag dat de redenen vermeldt voor de beëindiging van de beziging van de betrokken militair, moet worden opgesteld.

In dit geval is een dergelijk verslag op 7 oktober 2019 opgesteld door de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Het valt niet in te zien dat de genoemde administrateur-generaal niet bevoegd zou zijn om in deze aangelegenheid op te treden als “aangewezen hiërarchische meerdere”. De omstandigheid, waarop verzoeker wijst, dat in artikel 6 van het protocolakkoord is bepaald dat “[d]e overheid bevoegd voor tuchtzaken voor de gebezigde militair, [...] de functionele leidinggevende van de dienst DA Cel Crisis en Terreur [is]”, doet daaraan niets af, aangezien de bestreden beslissing geen tuchtbeslissing is.

Verzoeker heeft zich tegen de redenen die in het bedoelde verslag zijn vermeld voor de beëindiging van zijn beziging, ten volle kunnen verweren, aangezien die redenen ook zijn verwoord in de zogenaamde voorlopige beslissing van de voorzitter van het directiecomité van 16 oktober 2019 waarbij verzoeker uitdrukkelijk is uitgenodigd om “[zijn] opmerkingen en/of bezwaren tegen deze beslissing schriftelijk [te] bezorgen tegen uiterlijk 26 oktober 2019”, wat verzoeker heeft gedaan met een schrijven van 24 oktober 2019, dat door de bestreden beslissing van de voorzitter van 13 november 2019 in overweging is genomen.

Verzoeker toont dan ook helemaal niet aan dat de voorgeschreven procedure op een hem grievende wijze niet zou zijn gevolgd en dat, zoals hij beweert, slechts een “schijnproces” werd gevoerd.

Voor zover de verwerende partij bij hem mogelijk verwarring heeft gezaaid door op 16 oktober 2019 klaarblijkelijk een voorlopige beslissing te nemen, toont verzoeker niet aan en blijkt ook niet dat hij daardoor in zijn belangen is geschaad.

Het eerste middelonderdeel, voor zover ontvankelijk, is niet gegrond.

16. Artikel 11 van het protocolakkoord luidt:

“De beziging eindigt op 29 februari 2020.

De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan een verlenging van de beziging vragen voor een duur die via een gemeenschappelijk akkoord tussen alle partijen zal bepaald worden, zonder de pensioendatum van adjudant-chef Dirk Thomas echter te overschrijden.”

Een verlenging van de beziging, waarvan sprake in de aangehaalde bepalingen, is in dit geval niet aan de orde, precies omdat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat de beziging van verzoeker vroegtijdig moet worden beëindigd. De reden daartoe is volgens de verwerende partij verzoekers communicatiestijl “zowel in zijn mondelinge als schriftelijke communicatie t.a.v. relevante belanghebbenden binnen de organisatie”.

Verzoeker kan niet staande houden dat hij nooit werd gewezen op dergelijke problemen. In het verslag van het planningsgesprek van 21 januari 2019 wordt immers uitdrukkelijk melding gemaakt van een specifieke doelstelling met betrekking tot “[c]ommunicatietechnieken” en met als oogmerk: “[g]een klachten van derden.”

Daarbij is als “[o]pmerkingen chef” genoteerd:

“Ik ben verplicht je te vragen een communicatiecursus te volgen naar aanleiding van klachten die door mensen bij de preventieadviseur zijn ingediend. Dit is een 4 uur durende e-learning cursus die je herinnert aan de principes die je kent.”

In artikel 4 van het protocolakkoord is bepaald dat de betrokken militair tijdens de beziging kan worden verplicht om bepaalde opleidingen te volgen met het oog op het vervullen van zijn taken. Verzoeker betwist niet dat een communicatiecursus voor hem paste binnen zijn takenpakket, temeer daar er klachten waren over zijn communicatiestijl. Het blijkt niet dat verzoeker die cursus heeft gevolgd.

In de bewoordingen van de chef dat hij zich “verplicht” acht om verzoeker te vragen een communicatiecursus te volgen, ziet verzoeker ten onrechte een bevestiging van zijn opvatting dat de kwestie “van hogerhand” is opgedrongen, zij het zonder grond, teneinde zijn beziging te kunnen beëindigen. Veeleer is de bedoelde “verplichting” die de chef ervaart, verbonden met de vaststelling dat er “klachten [...] bij de preventieadviseur zijn ingediend”.

Verzoeker mag zijn communicatiestijl omschrijven als “direct” en “probleembenoemd”. Uit de communicatievoorbeelden die bij de bestreden beslissing zijn gevoegd, blijkt evenwel onmiskenbaar dat, zoals de voorzitter van het directiecomité vermeldt, de communicatie van verzoeker ten aanzien van “relevante belanghebbenden binnen de organisatie” vaak “zeer agressief” en “beledigend” is en derhalve geacht mag worden niet te beantwoorden aan “de door het Openbaar Ambt gestelde normen”. De voorzitter vermocht uit die vastgestelde problematische communicatie van verzoeker in redelijkheid te besluiten dat de situatie “niet langer houdbaar” is en het vertrouwen “volledig [is] verbroken”, zodat er een deugdelijke grond is voor het beëindigen van de beziging van verzoeker, ongeacht zijn competenties – “[o]p het vlak van de technische kennis” – voor de uitoefening van de functie.

Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

17. Het eerste middel, voor zover ontvankelijk, is in genen dele gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van “het evenredigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Hij wijst erop dat in artikel 9 van het protocolakkoord zeer duidelijk is voorzien in een discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om wanneer de aangewezen hiërarchische meerdere vaststelt dat de betrokken militair geen voldoening (meer) schenkt, diens beziging te beëindigen. De desbetreffende bepaling van het protocolakkoord houdt, aldus verzoeker, een mogelijkheid en geen verplichting in voor de verwerende partij.

Verzoeker doet vervolgens gelden dat in de bestreden beslissing met geen woord wordt gerept over het facultatief karakter van “de sanctie uit artikel 9” en “a fortiori” ook niet over de afweging die gemaakt zou moeten zijn of een dergelijke ingrijpende sanctie wel proportioneel is. Volgens hem geldt dit “zowel voor het aspect van de voortijdige beëindiging van de beziging [...] als voor het aspect van de niet-verlenging van de beziging”.

19. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker op het argument van de verwerende partij dat hem is gevraagd om een communicatiecursus te volgen, dat de hiërarchische meerdere zelf aangaf een dergelijke cursus overbodig te vinden, aangezien hij vermeldde dat die cursus “je herinnert aan de principes die je kent”. Daarenboven was de vraag tot het volgen van de cursus “volledig vrijblijvend [en] slechts eenmalig”, zo stelt verzoeker.

Beoordeling

20. De bestreden beslissing om de beziging van verzoeker bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen te beëindigen is niet gesteund op het niet-volgen van een communicatiecursus, maar op verzoekers problematische communicatiestijl ten aanzien van “relevante belanghebbenden binnen de organisatie”.

Zoals hiervóór bij de beoordeling van het eerste middel werd besloten, verleent die vastgestelde communicatiestijl, waarvan voorbeelden bij de bestreden beslissing zijn gevoegd, en waarvan verzoeker afdoende kennis had, een deugdelijke grondslag aan de voortijdige beëindiging van zijn beziging.

Gelet op die voor zich sprekende voorbeelden van verzoekers grensoverschrijdende, agressieve communicatiestijl, overtuigt verzoeker er helemaal niet van dat de bestreden maatregel tot beëindiging van zijn beziging een disproportionele maatregel is, waarvan het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldige overheid ze in de gegeven omstandigheden zou nemen.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. In zijn memorie van wederantwoord vermeldt verzoeker het enige middel dat hij aanvoert in zijn inleidend verzoekschrift in de zaak A. 230.300/IX-9687 en dat luidt: “schending van de artikelen 10 en 11 en artikel 159 van de Grondwet in samenhang met artikel 13 van het protocolakkoord [...] en met het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het

gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het patere legem quam ipse fecisti-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

Beoordeling

22. Aangezien het middel slechts kan worden betrokken op de beslissing van de verwerende partij van 23 december 2019 om verzoekers kandidaatstelling voor de functie van teamchef C.I.T.T. af te wijzen – voorwerp van het beroep in de zaak A. 230.300/IX-9687 – en níet op de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van 13 november 2019 die verzoeker met het thans voorliggend beroep bestrijdt, is het onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren