RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 255.867 van 21 februari 2023
in de zaak A. 230.271/XIV-38.277

In zake : XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Siegfried De Mulder
kantoor houdend te 1730 Asse
Stationsstraat 35 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
woonplaats kiezende te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A
Federale Politie DGR/JUR

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 februari 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke politie van de Federale politie van 19 december 1999 tot verlenging van de detachering bij ordemaatregel van verzoeker van DGA/DAP/VDKP naar DGA/DAP.

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.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 oktober 2022 om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dieter Vanelverdinghe, die loco advocaat Siegfried De Mulder verschijnt voor verzoeker en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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 commissaris van politie bij de Federale politie.

3.2. In een nota van 16 mei 2019 beslist de directeur-generaal van de algemene directie Bestuurlijke politie om verzoeker te detacheren van DGA/DAP-VDKP-Veiligheidsdetachement bij het Koninklijk Paleis (hierna: VDKP) naar DGA/DAP en dit voor een periode van zes maanden, eventueel verlengbaar. Voorts wordt in die beslissing het volgende gesteld:

> "Tijdens deze periode zal een interne evaluatie van de dienst plaatsvinden, waarna kan gekeken worden wat de eventuele verdere nodige maatregelen zijn. De goede werking van de dienst staat voorop. Ik kan immers niet de klachten over de

> huidige werksituatie gewoon negeren, waardoor de overheid haar verantwoordelijkheid niet zou nemen om te waken over de goede werksfeer en arbeidsomstandigheden, gebaseerd op een wederzijds respect."

3.3. Op 30 september 2019 zendt de chef van het Veiligheidsdetachement bij het Koninklijk Paleis de nota betreffende de "evaluatie goede werking van de dienst VDKP" aan de directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke politie (DGA).

3.4. Met een nota DGR/HRM 2019/3020 betekent de waarnemende directeur-generaal DGA aan verzoeker het voorstel tot verlenging van de detachering bij ordemaatregel voor een periode van zes maanden.

Verzoeker dient hiertegen een verweerschrift in en op 19 december 2019 vindt een onderhoud plaats tussen verzoeker, de directeur-generaal DGA en de juridische dienst van de Federale politie.

3.5. Op 19 december 2019 beslist de directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke politie tot verlenging van de detachering bij ordemaatregel van verzoeker van DGA/DAP/VDKP naar DGA/DAP.

Dit is de bestreden beslissing. Ze steunt op de volgende motivering:

> "1. Situatie
> U bent sinds 1 januari 2005 lid van het Veiligheidsdetachement bij het Koninklijk Paleis, als commissaris sectiechef, ressorterend onder de Algemene directie van de Bestuurlijke politie (DGA).
> Volgende feiten werden me via het informatierapport vermeld in Ref. 2 ter kennis gebracht :
> a. Gebrek aan respect, loyauteit, eerlijkheid en transparantie (Pt 14, 29 en 41 van de Deontologische Code van de politiediensten)
> Op uw vraag werd in samenwerking met uw hiërarchische meerdere, begin 2018, een actualisering doorgevoerd van uw taakomschrijving en uw verantwoordelijkheden als sectiechef. Tevens werden uw individuele doelstellingen hierbij geconcretiseerd voor de periode 2018-2020. Ondanks dat van U dezelfde denkoefening verwacht werd, heeft U hier nooit op gereageerd, noch mondeling noch schriftelijk.
> b. Onaanvaardbare houding en gedrag - Niet naleving van de discretieplicht (Pt

14, 33, 34 en 41 van de Deontologische Code van de politiediensten)

In de interactie met collega's, medewerkers, externe partners (politioneel of andere) en zelfs dignitarissen en functionarissen van het koninklijk paleis zou U systematisch, bewust of onbewust, een uitgesproken negatief beeld van de politieorganisatie, van de rol van leidinggevenden en van de werking van het veiligheidsdetachement schetsen. Met een dergelijk verbaal gedrag zou U de waardigheid van de hiervoor vermelde personen en diensten in het gedrang kunnen brengen en zou U het imago en erkenning van het veiligheidsdetachement ten aanzien van het koninklijk paleis kunnen ondermijnen.

Er wordt in het informatierapport verwezen naar het bericht van de Intendant van de Civiele Lijst van Z.M. de Koning (bijlage 2 aan het informatierapport in ref. 2), dewelke dit als ongepast beschouwt.

c. Onaangepaste leiderschapsstijl. (Pt 5 en 41 van de Deontologische Code van de politiediensten)

Uw leiderschapsstijl, zoals bepaalde woede-uitbarstingen ten aanzien van uw medewerkers, zou bij deze een grote morele druk en een groeiende onzekerheid in hun functioneren creëren en zou een aantoonbare negatieve invloed hebben op hun welbevinden op het werk, wat zich zou vertalen in absenteïsme.

2 Gevolg

Bovenstaande punten in acht genomen werd er U bij nota in ref 3 een voorstel tot detachering bij ordemaatregel voorgelegd. Dit voorstel werd bekrachtigd door de nota in Ref 4, waardoor U sinds 18 mei 2019 bent gedetacheerd van DAP VDKP naar DAP UC.

Bij nota in Ref 5 werd er een evaluatie gemaakt van de goede werking van de dienst VDKP waaruit blijkt:

1) Relatie met externe partners - Synthese

a) Impact van de ordemaatregel

De ordemaatregel wordt als een opluchting ervaren en moet het vertrouwen herstellen in de werkrelaties met VDKP en in de erkenning van VDKP als betrouwbare en professionele partner van de departementen van het koninklijk paleis.

Met de ordemaatregel wordt de dringende ommekeer ingezet van de negatieve beeldvorming van VDKP bij het koninklijk paleis en bij externe diensten, ontstaan ingevolge het gedrag (gebrek aan respect) van betrokkene.

De ordemaatregel moet een duurzaam einde maken aan de negatieve impact van het gedrag van betrokkene op de motivatie van het personeel VDKP.

b) Risico's bij onveranderde houding en gedrag

Onaanvaardbare schade voor het imago van het staatshoofd.

Er is geen basis voor het herstel van de geloofwaardigheid van betrokkene als betrouwbare, hoffelijke en loyale partner.

De departementen van het koninklijk paleis vrezen voor de verderzetting van de negatieve spiraal in de werksfeer bij VDKP, met uitstroom van gemotiveerde medewerkers als gevolg.

2) Relatie met ondergeschikten en met collega's - Synthese

a) Impact van de ordemaatregel

De ordemaatregel impliceert het wegvallen van spanningen in de werkrelatie, de terugkeer van de rust en sereniteit in de dienst, en een algehele opluchting bij de rechtstreekse medewerkers en collega's in dagelijkse contact en omgang met betrokkene.

De ordemaatregel geeft een doorstart in de vooruitgang van dossiers, zorgt voor coherentie in de uitvoering van beleid en de naleving van de richtlijnen zorgt voor een terugkeer van normale werkrelaties bij medewerkers en collega's in VDKP.

Met de ordemaatregel wordt de verwachte voorbeeldfunctie van

leidinggevenden in VDKP hersteld.

b) Risico's bij onveranderde houding en gedrag

Onmiddellijke terugkeer van spanningen en vrees voor represailles vanwege betrokkene.

Hypotheek op de sereniteit in de werkrelaties, op de goede werking van de dienst en op het individuele welbevinden van medewerkers en collega's in het dagelijks contact en de dagelijkse omgang met betrokkene, met absenteïsme of uitstroom als gevolg.

De stress ingevolge het gedrag van betrokkene is nog steeds niet verwerkt bij collega's en medewerkers die verondersteld worden in dagelijks contact te zijn met betrokkene.

3. Voorstel tot verlenging van de detachering bij OM

Mijn voorstel werd u zowel per mail als twee maal per aangetekend schrijven betekend. Er werd u initieel de mogelijkheid geboden om een eventueel verweerschrift in te dienen, en dit tegen uiterlijk 17 november 2019. lk ging akkoord met de vraag tot verlenging van deze termijn.

Op 8 december verkreeg ik uw verweerschrift met bijhorende stukken. Eveneens nam ik kennis van de aanvullende stukken welke ik op datum van 10 december 2019 mocht bekomen.

4. Elementen ter verdediging

Aangehaalde elementen naar aanleiding van het voorstel tot verlenging van de detachering bij ordemaatregel vervat in de nota DGA/HRM-2019/3020:

- In het verweerschrift wordt gewag gemaakt van het feit dat er geen rekening wordt gehouden met de rechten van verdediging.

lk heb het detachementscommando om een interne evaluatie van de goede werking van de dienst n.a.v. de ordemaatregel verzocht, en dit zonder hiervoor een welbepaalde evaluatiemethodiek op te leggen.

Deze evaluatie moest het mij mogelijk maken een inschatting van de risico's bij onveranderde houding en gedrag in uw hoofde te maken, en dit respectievelijk inzake de relatie met externe partners, de relatie met ondergeschikten en collega's en de samenwerking en vertrouwensband met de hiërarchie.

Het detachementscommando VDKP heeft als evaluatiemethode geopteerd voor een schriftelijke bevraging van externe partners (Departementen Koninklijk Paleis), welke in regelmatig contact en omgang staan met u, en dit als zijnde chef sectie beveiliging VDKP, alsmede van alle rechtstreekse medewerkers en collega's welke eveneens dagelijkse contact en omgang hebben met u.

Het betreft geenszins een subjectieve en selectieve keuze zoals door u gesuggereerd, laat staan een manier om u in diskrediet te brengen of enige schade te willen berokkenen.

De inhoud en de vorm van de schriftelijke bevraging werd in eer en geweten bepaald door het detachementscommando VDKP. Zorg hierbij was het bewaren van de neutraliteit ter uwer aanzien, het bewaren van de sereniteit en het bewaken van de goede werking van VDKP. Dit verklaart dus het gegeven dat de schriftelijke antwoorden gedepersonaliseerd werden, doch *texto* en zonder manipulatie in uw nadeel hernomen, en als compilatie per gestelde vraag als bijlage bij de evaluatienota gevoegd.

U verzocht mij formeel om mondeling gehoord te worden aangaande de voorgestelde maatregel.

lk wens u erop te wijzen dat er, ondanks het feit dat er geen mondelinge hoorplicht bestaat voor een voorstel tot verlenging van de detachering bij ordemaatregel zoals deze nu voorligt, er hier toch uitgebreid werd op ingegaan, en dit op datum van 19 december 2019.

Aan de hand van de inhoud van het ingediende verweer en de mondelinge

hoorzitting waar voornamelijk dezelfde elementen als in uw verweer naar voren kwamen, ben ik de mening toegedaan dat u op meer dan nuttige wijze uw standpunt naar voren kon brengen en u optimaal gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid.

- Er wordt in het verweerschrift aangehaald dat de voorgestelde maatregel een verdoken tuchtstraf is.

Een ordemaatregel wordt niet gebaseerd op een schuldig gedrag. Hij beoogt enkel de goede werking van de dienst, zonder daarbij de schuldvraag te stellen.

Uit de interne bevraging blijkt dat er met betrekking tot uw terugkeer toch nog heel wat onrust bestaat binnen de dienst, waardoor uw terugkeer op heden nog niet opportuun is. De ordemaatregel betreft derhalve zeker geen willekeur, maar beoogt het herstellen van de goede werking van de dienst.

Gezien de verstoring van de goede werking van de dienst voortkomt uit een problematiek met verschillende collega's, heb ik geopteerd de minst bezwarende maatregel voor de dienst te treffen, met name de verplaatsing van slechts 1 personeelslid, namelijk uzelf.

lk kan mij bijgevolg niet akkoord verklaren met het feit dat u deze ordemaatregel als een sanctie dient te worden beschouwd en herhaal bijgevolg dat het treffen van deze maatregel noodzakelijk is in het belang van de dienst.

- Er wordt gesteld dat er zware financiële gevolgen verbonden zijn aan de ordemaatregel.

De vergoeding Civiele Lijst is geen vergoeding die voorzien wordt in het politiestatuut. Bovendien blijft u tijdens uw detachering de geldelijke rechten die gekoppeld zijn aan uw initiële plaats van tewerkstelling behouden. Alle negatieve gevolgen naar aanleiding van de ordemaatregel worden tot een minimum beperkt. Zo zal ook de eventuele meertijd in het raam van de verplaatsing naar de tijdelijke plaats van tewerkstelling in aanmerking genomen kunnen worden als arbeidstijd.

Tevens wens ik te wijzen op het feit dat enigerlei vergoedingen geen verworven recht betreft.

Gelet op bovenvermelde meen ik dat de voorgestelde detachering bij ordemaatregel geen zware financiële gevolgen met zich meebrengt.

5. Beslissing tot verlenging van de detachering bij OM

Gelet op de analyse van de dienst VDKP en het feit dat U over de periode van 18-05-2019 tot heden uw enthousiasme heeft getoond bij DAP;

Gelet op het feit dat U interesse heeft getoond in de opdrachten DAP UC;

Gelet op het feit dat U heeft deelgenomen, als observator, bij verschillende opleidingen;

Na analyse van uw elementen ter verdediging;

Na de hoorzitting dd. 19 december 2019 waarbij er u gevraagd werd om andere alternatieven buiten een onmiddellijke terugkeer naar VDKP te overwegen;

Blijf lk erbij dat er mijn inziens wel voldoende deugdelijke gronden aanwezig zijn die de verlenging van de voorgestelde maatregel motiveren.

Bijgevolg beslis ik om de detachering bij ordemaatregel bedoeld in ref 4 te verlengen voor een periode van zes maanden, en dus tot en met 17 mei 2020.

Gelet op de vraag tijdens uw verhoor, verzoek ik om een gemotiveerde evaluatie van uw functioneren binnen de eenheid van detachering, en dit voor het verstrijken van deze periode."

3.6. De detachering bij ordemaatregel werd naderhand niet meer verlengd. Aan verzoeker werd het voorstel gedaan tot herplaatsing naar

DGA/DAP/UC in de functie van “CP lid *protection* van de directe bescherming – teammanager-specialisatie: *protection*”. Bij e-mail van 8 mei 2019 verklaart verzoeker zich hiermee akkoord “op voorwaarde dat ik geen inkomstenverlies lijdt (behoud van huidige toelagen en vergoedingen).”

3.7. Met een nota van 27 mei 2020 wordt verzoeker herplaatst van DAP-VDKP-Bewaking Koninklijke residenties naar DAP-Centraal Team Operationnel – CP lid protection DAP – Team manager, op datum van 16 mei 2020.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

> “Gelet op het gesprek tussen uzelf en HCP [CP] (Dir DAP a.i.), waarbij u vroeg om een einde te laten stellen aan voormelde ordemaatregel […];
> Gelet op uw akkoord om herplaatst te worden nar DGA/DAP/UC in de functie van CP lid Protection DAP – teammanager -specialisatie: protection ([…]).”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan een persoonlijk (actueel) belang

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord onder meer de ontvankelijkheid *ratione personae* van het voorliggende beroep. Zij betwist het actueel belang van verzoeker bij het beroep op grond van inzonderheid de vaststelling dat verzoeker intussen zijn akkoord heeft gegeven tot herplaatsing naar DGA/DAP/UC zodat de nietigverklaring van de bestreden beslissing hem geen voordeel meer kan verschaffen. Voorts stelt de verwerende partij dat verzoeker in zijn verzoekschrift erop wijst dat hij ten gevolge van de bestreden beslissing, maandelijks ongeveer 165 euro verliest omdat volgens verzoeker de vergoeding van de Civiele lijst tijdens de periode van detachering wegvalt. De verwerende partij wijst er in eerste instantie evenwel op dat die vergoeding niet is voorzien in het politiestatuut. Die vergoeding is nergens reglementair bepaald waardoor er bijgevolg geen sprake kan zijn van een subjectief recht ter zake in

hoofde van verzoeker, zodat die vergoeding dus geen voorrecht uitmaakt dat inherent is aan de functie van commissaris van politie. Het niet meer kunnen genieten van deze vergoeding kan dan ook niet worden begrepen als een substantiële of negatieve wijziging van de modaliteiten die verband houden met de uitoefening van de functie van commissaris van politie.

5. Verzoeker antwoordt in de memorie van wederantwoord dat hij geen onvoorwaardelijke toestemming heeft gegeven en dat de beslissing tot herplaatsing hem nog niet officieel ter kennis is gebracht. Volgens hem heeft hij nog steeds een actueel belang bij het voorliggende beroep en heeft de bestreden beslissing nog steeds rechtstreeks impact op 1) zijn geldelijke vergoeding voor de periode gedekt door de bestreden beslissing en 2) zijn reputatie en het moreel belang bij het onwettig bevinden van de bestreden beslissing.

In de laatste memorie bevestigt verzoeker dat de bestreden detachering niet werd verlengd en dat hij intussen effectief is herplaatst. Inzake zijn moreel belang en de aantasting van zijn reputatie verduidelijkt verzoeker dat de functies bij het Veiligheidsdetachement bij het Koninklijk Paleis binnen de Federale politie van prestigieus niveau zijn. Hij heeft een exemplarische staat van dienst, vooral ook met specialisatie in persoonlijke beveiliging en buitenlandse missies. De bestreden beslissing, door de wijze waarop ze is gemotiveerd, de wijze waarop het onderzoek en de bevraging binnen de VDKP is georganiseerd, haar permanent karakter in zijn personeelsdossier en het gekend zijn van dit onderzoek en de ordemaatregel bij alle betrokkenen heeft een grote impact op zijn reputatie en carrière, waarbij hij verwijst naar zijn tweede middel. Het voordeel van een vernietiging zal voor verzoeker dan ook deels zijn dat deze reputatieschade kan worden gemitigeerd en (minstens) een moreel voordeel oplevert. De herplaatsing van verzoeker, zonder diens instemming, doet hier niets aan af, en bestendigt de reputatie- en financiële schade in hoofde van verzoeker, door de bestreden beslissing *de facto* te “bevestigen.”

Beoordeling

6. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel

getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Voorts kan de aard van het belang weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding – door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Het voordeel moet in beginsel ook méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

7. Benevens de vaststelling dat de bestreden beslissing is uitgewerkt, blijkt uit het door de verwerende partij bij haar laatste memorie gevoegde stuk dat verzoeker met ingang van 16 mei 2020 is herplaatst in een andere functie. Hoewel verzoeker initieel in de memorie van wederantwoord stelt dat hem niet enige beslissing tot herplaatsing officieel ter kennis werd gebracht, betwist hij in de laatste memorie zulks niet langer.

Verzoeker stelt weliswaar dat hij slechts voorwaardelijk akkoord is gegaan met deze herplaatsing, met name onder de voorwaarde van het behoud van vergoedingen en toelagen van de oorspronkelijke functie. De Raad van State stelt evenwel vast dat de detachering van verzoeker is beëindigd en dat

verzoeker met een onvoorwaardelijke beslissing is herplaatst in een andere functie. Die herplaatsing is onderwijl definitief geworden, zodat moet worden aangenomen dat verzoeker geacht moet worden met die herplaatsing (in rechte) definitief te hebben ingestemd.

8. Uit de voorgaande feitelijke context volgt dat verzoeker niet langer doet blijken van een voordeel bij de gevorderde vernietiging ingevolge zijn definitieve herplaatsing waarvan wordt geacht dat hij er mee heeft ingestemd. De omstandigheid, zoals verzoeker overigens terecht opmerkt in de laatste memorie, dat de wetgever administratieve handelingen met een beperkte geldingsduur niet heeft uitgesloten uit het vernietigingscontentieux, leidt niet tot een andere vaststelling: ook ten aanzien van dergelijke kortlopende beslissingen moet verzoeker nog aannemelijk maken dat, na de afloop ervan, hij nog steeds een actueel belang geniet bij de vernietiging ervan. Verzoeker verloor immers te dezen zijn belang niet doordat de bestreden beslissing waarvan hij de uitvoering heeft moeten ondergaan op het moment van de uitspraak ten gronde uitgewerkt was, maar wel omdat hij niet aannemelijk maakt dat de vernietiging van die (uitgewerkte beslissing) hem nog steeds een voordeel oplevert.

Verzoeker verliest evenwel in dat geval niet noodzakelijk ingevolge deze gewijzigde feitelijke omstandigheden zijn belang bij de nietigverklaring. Zoals hiervoor is aangenomen, kan de aard van het belang immers evolueren, maar verzoeker moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring hem nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert.

9. Verzoeker voert ter zake vooreerst aan dat de nietigverklaring hem een financieel voordeel kan bieden doordat hij de gederfde vergoeding kan recupereren. Dat argument overtuigt niet.

Los van de vraag of zulks volstaat ter adstructie van een actueel belang, maakt verzoeker dit aangevoerd voordeel slechts concreet door te wijzen

naar de “vergoeding Civiele lijst” die hij naar eigen zeggen, genoot in de oorspronkelijke functie, hierbij er van uitgaande dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing tot gevolg zou hebben dat hij de gemiste “vergoedingen Civiele lijst” kan recupereren doordat de verwerende partij er dan toe gehouden zou zijn deze toestand te regulariseren.

Dat argument wordt niet bijgetreden.

Ondanks het feit dat verzoeker in het verslag van het auditoraat kan lezen dat hij geen enkel stavingsstuk bijbrengt waaruit blijkt dat hij in zijn oorspronkelijke functie bij VDPK een “vergoeding” genoot van 165 euro/maand “Civiele lijst”, gaat verzoeker vooreerst in zijn laatste memorie hieraan zonder redengeving voorbij. Ten tweede is verzoeker buitengewoon karig met de informatie en het juridisch statuut van die gederfde vergoeding. Wat dat betreft, wordt vastgesteld dat, ondanks het feit dat verzoeker meermaals de kans daartoe had, hij het standpunt van de verwerende partij niet betwist dat deze vergoeding als dusdanig niet reglementair is bepaald en niet is voorzien in het politiestatuut. Bij gebrek aan enige duiding ter zake door verzoeker, doet zulks de Raad van State besluiten dat het aangevoerde financieel nadeel, het derven van een niet reglementair voorziene vergoeding betreft en niet die van wedde in de zin van artikel XI.I.3, 3° RPPol of van een (functie)toelage dewelke de verwerende partij desgevallend na een gebeurlijk tussen te komen nietigverklaring zou moeten regulariseren indien ze geen nieuwe beslissing zou nemen. In deze context mag voorts worden aangenomen dat, bij gebrek aan enige toelichting vanwege verzoeker, die (extra-reglementaire) maandelijkse forfaitaire vergoeding van 165 euro werd toegekend om (forfaitair geheel of gedeeltelijk) de kosten of lasten te dekken die verzoeker draagt in de uitoefening van zijn functie bij het VDKP. Zulks impliceert dat, als verzoeker een andere functie uitoefent ingevolge de bestreden detachering, hij aldus ook die kosten of lasten niet meer draagt. In deze context verzuimt verzoeker nader toe te lichten in welke mate dat verlies van de genoemde vergoeding hem (financieel) benadeelt, nu hij ook de lasten en onkosten die deze vergoeding beoogt te dekken, niet meer draagt. Verzoeker verzuimt voorts

ook inzicht te geven in zijn eigen wedde met inbegrip van eventuele andere vergoedingen en toelagen die hij desgevallend in de gedetacheerde functie geniet en met inbegrip van de eventuele (andere) vergoedingen verkregen op grond van een detachering in de zin van de artikelen I.I.1, 16° en VI.II.72 RPPol, en de (al dan niet) bestaande impact van het verlies van de vergoeding op zijn inkomen uit arbeid. In deze context maakt verzoeker niet aannemelijk dat hij een financieel nadeel lijdt door het verlies van de vergoeding, minstens dat de verwerende partij na de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing ertoe zou zijn gehouden de “gemiste”, doch niet-reglementaire vergoedingen te regulariseren. Verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing hem nog het beoogde financieel voordeel kan bieden. Evenmin maakt hij in de geschetste context aannemelijk dat hij in zijn nieuwe functie bij DGA/DAP/UC aanspraak kan maken op het behoud van die (niet-reglementaire) vergoeding, zodat ook vanuit dit oogpunt de nietigverklaring van de bestreden beslissing niet het beoogde financieel voordeel kan bieden.

10. Verzoeker voert voorts aan dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing hem een moreel voordeel kan bieden gelet op de impact van de bestreden beslissing op zijn reputatie. Ook dit argument overtuigt niet.

Ten aanzien van dit beweerde voordeel wordt vastgesteld dat het op zeer algemene wijze wordt geponeerd zonder verdere verduidelijking. De bestreden beslissing is de verlenging van een detachering bij ordemaatregel waarbij de overheid geen uitspraak doet over de schuldvraag. In het licht van deze aard van de bestreden beslissing volstaan de loutere vaststelling dat de bestreden beslissing is gebaseerd op verzoekers gedrag en de blote opmerking dat die beslissing zijn reputatie aantast, geenszins om, op zich, te besluiten dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing hem nu nog een voordeel zou opleveren. Bij gebrek aan enige concrete duiding, maakt verzoeker aldus niet aannemelijk dat de nietigverklaring enige impact heeft op zijn reputatie die verder gaat dan het overtuigen van inzonderheid derden van zijn initieel gelijk.

In de mate dat verzoeker ter zake meent een moreel belang te hebben bij het onwettig bevinden van de bestreden beslissing, is dit onvoldoende rechtstreeks om het belang bij de gevorderde nietigverklaring te dienen, ook niet als een vorm van (moreel) herstel *in natura*. Zoals hiervoor is aangenomen (*supra*, punt 6.), moet het voordeel immers in beginsel méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het aldus beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door verzoeker aangevoerde middelen.

Anders is het wanneer verzoeker een moreel belang heeft omdat, in tegenstelling tot wat een ordemaatregel in beginsel kenmerkt – met name dat de overheid geen uitspraak doet over de schuldvraag - de bestreden beslissing een verkapte tuchtsanctie inhoudt. De maatregel wordt dan in de eerste plaats gemotiveerd door het schuldig bevonden gedrag van verzoeker, waarvoor de overheid hem wil doen boeten. In dat geval kan een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing verzoeker wel behoeden voor het morele nadeel ingevolge de morele schade en afkeuring besloten in een tuchtrechtelijke maatregel. Verzoeker voert zulks aan in het tweede middel.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker het rechtens vereiste (actueel) belang ontbeert bij het voorliggende beroep, behoudens in zoverre hij aanvoert dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtstraf inhoudt, hetgeen een beoordeling van het tweede middel vergt. Het voorliggend onderzoek is beperkt tot het onderzoek van het tweede middel in de mate dat daarin wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is.

V. Onderzoek van het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoeker voert in het tweede middel in het kopje ervan aan dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel omvat. Voorts voert hij onder datzelfde kopje aan: “de overheid pleegt machtsafwending/machtsoverschrijding; tuchtprocedure en -wet werden niet in acht genomen; de beweerde feiten en aangebrachte motivering worden niet gestaafd door een administratief dossier; manifeste dwaling in de beoordeling; de rechten van verdediging zijn geschonden.”

Volgens verzoeker is het duidelijk dat de bestreden beslissing enkel de persoon van verzoeker viseert en erop gericht is hem te bestraffen. Volgens verzoeker zijn de huidige ordemaatregelen enkel gebaseerd op beweerde gedragingen van verzoeker, waarbij men die zelfs expliciet van concrete schendingen van de deontologische code beschuldigt en waarbij die daarom uit de dienst wordt verwijderd. *De facto* vormen “de ordemaatregelen” een veel zwaardere straf dan een tuchtstraf. Verzoeker verwijst ter zake naar de professionele gevolgen zowel naar functie als naar reputatie, alsook naar de financiële gevolgen door het wegvallen van de vergoeding “Civiele lijst”. De overheid beperkt zich in de bestreden beslissing tot het stellen dat het niet gaat om een tuchtstraf, met verwijzing naar de “bevraging” van de personeelsleden, die volgens hem de door hem aangehaalde elementen geenszins weerlegt. Het recht van verdediging is geschonden door een eenzijdig *à charge* gevoerd voorafgaand onderzoek en het verzuim er zorg voor te dragen dat verzoeker zich kon verdedigen. Voorts repliceert verzoeker breedvoerig punt per punt op de hem ten laste gelegde feiten en tekortkomingen, stellende dat, samengevat, deze punten slechts beweringen zijn die noch gestaafd, noch bewezen zijn en dat niet blijkt dat de bestreden beslissing noodzakelijk is voor de goede werking van de dienst. Hij concludeert dat de bestreden beslissing erop is gericht om hem blijvend te straffen.

13. Verzoeker herneemt in de memorie van wederantwoord het middel, dat hij ook herhaalt in de laatste memorie. Hij voegt er aan toe dat de aangevoerde imagoschade en reputatieschade enorm is 1) omdat de VDPK een elite-eenheid is waar niemand vrijwillig vertrekt en hij dagelijks wordt geconfronteerd met vragen en geroddel waarom hij aldaar werd verwijderd, en wat hij dan wel verkeerd zou hebben gedaan, 2) hij na 19 jaar dienst het VDPK moet verlaten en “moet terugkeren naar de kazerne waar hij zijn carrière als jonge luitenant is gestart” en 3) omdat het een vernedering is dat hij werkt in een adviserende functie als adjunct van een officier met minder jaren anciënniteit als verzoeker zelf.

Beoordeling

Vooraf

14. Overeenkomstig hetgeen hiervoor is bepaald (*supra*, punt 11.) inzake het belang van verzoeker, wordt het tweede middel enkel beoordeeld in de mate dat verzoeker erin doet gelden dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel betreft. In de mate dat het middel andere beginselen geschonden acht, is het niet ontvankelijk bij gebrek aan belang bij het beroep.

Beoordeling van de vraag of de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is

15. De bestreden beslissing is een verlenging van een detachering bij ordemaatregel. Een detachering is nader bepaald in de artikelen I.I.1, 16° en VI.II.72 en volgende RPPol.

Een ordemaatregel verschilt van een tuchtmaatregel doordat een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld of open blijft, terwijl een tuchtmaatregel ertoe strekt een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen.

Een ordemaatregel mag echter geen verkapte tuchtmaatregel zijn.

Wanneer een verzoeker aanvoert dat een opgelegde maatregel die zich naar de vorm als een ordemaatregel aandient, in werkelijkheid een verkapte tuchtmaatregel is, komt het aan hem toe om het voor de Raad van State aannemelijk te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen. Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van loutere subjectieve gevoelens van verzoeker. Integendeel dient verzoeker met verwijzing naar concrete omstandigheden, aannemelijk te maken dat het determinerend, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat haar te bestraffen.

Het valt derhalve aan een verzoekende partij toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die zich niet naar de vorm als een tuchtmaatregel presenteert niettemin een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, ze een verkapte tuchtmaatregel is, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is haar te bestraffen. De argumenten die verzoeker in dat verband in het verzoekschrift aanvoert worden hierna onderzocht.

16. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.5.). Hieruit blijkt dat de bestreden detachering bij ordemaatregel zich aandient als een ordemaatregel die is genomen omwille van het gedrag van verzoeker. Uit de formele motivering blijkt immers dat de directeur-generaal meldt dat hem een aantal feiten via een informatierapport ter kennis werden gebracht dewelke worden geciteerd. Voorts wordt geciteerd uit een evaluatie van de werking van de dienst VDKP. Die vaststellingen doen blijken dat het verzoekers gedrag op zich is dat de verwerende partij heeft aangezet tot het

nemen van de ordemaatregel. Ze staven derhalve de verstoring van de goede werking van de dienst en de ordemaatregel strekt ertoe die te herstellen.

In de mate dat verzoeker betoogt dat het bestraffend karakter van de ordemaatregel blijkt uit het feit dat die enkel is gebaseerd op beweerde gedragingen van hem, vergist verzoeker zich door aan te nemen dat een maatregel die wordt opgelegd wegens het gedrag van de betrokkene een verkapte tuchtmaatregel is, enkel omdat dit gedrag als negatief wordt gekwalificeerd. Het feit dat er in de bestreden beslissing wordt verwezen naar verzoekers laakbaar gedrag zoals dat is uiteengezet in een informatierapport - en waarin melding wordt gemaakt van schendingen van de deontologische code -, levert op zich nog niet het bewijs dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is. Wat moet worden aangetoond, is dat het determinerend, maar niet uitgedrukte motief van de detachering erin bestaat hem voor dit gedrag te bestraffen. Dit bewijs levert verzoeker niet. Hetzelfde geldt wat verzoekers standpunt betreft dat de bestreden beslissing enkel is gebaseerd op “beweerde gedragingen van [verzoeker], waarbij men deze zelfs expliciet van concrete schendingen van de deontologische code beschuldigt, en waarbij men hem uit de dienst verwijdert omwille van deze beweerde schendingen” en diens puntsgewijze kritiek “ter illustratie”: zulks toont aan dat de bestreden ordemaatregel is genomen omwille van het gedrag van verzoeker, maar zulks betekent op zich niet dat het determinerend motief van de ordemaatregel erin bestaat hem te bestraffen, los van de vraag of deze kritiek al dan niet gegrond zou zijn.

De omstandigheid dat, naar verzoekers mening, de ordemaatregel hem moreel zwaarder zou treffen dan een tuchtstraf, is een eigen appreciatie van verzoeker gesteund op louter subjectieve gevoelens, maar doet op zich niet blijken dat de bestreden ordemaatregel een uitsluitend of hoofdzakelijk bestraffend karakter heeft.

In de mate tot slot dat verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing financiële gevolgen heeft doordat de “vergoeding Civiele lijst” wegvalt,

betekent zulks - overigens los van de vaststelling dat verzoeker ondanks het feit hij hierop werd gewezen door het auditoraat (zie *supra*, punt 9), geen enkel bewijsstuk bijbrengt waaruit dat zou blijken - op zich evenmin dat de ordemaatregel een bestraffend karakter heeft. Het feit dat een ordemaatregel bepaalde bijzondere lasten met zich meebrengt, met inbegrip van financiële gevolgen, betekent nog niet dat hij een tuchtmaatregel wordt. Te dezen is verzoeker buitengewoon karig met de informatie en het juridisch statuut van die "vergoeding" ter adstructie van zijn argument dat hieruit het bestraffend karakter van de detachering blijkt. Voorts is hiervoor reeds aangenomen dat bij gebrek aan enige toelichting vanwege verzoeker, die (extra-reglementaire) maandelijkse forfaitaire vergoeding van 165 euro werd toegekend om (forfaitair geheel of gedeeltelijk) de kosten of lasten te dekken die verzoeker draagt in de uitoefening van zijn functie bij het VDKP. En dat zulks impliceert dat, als verzoeker een andere functie uitoefent, hij aldus ook die kosten of lasten niet meer draagt. Verzoeker verzuimt voorts inzicht te geven in zijn eigen wedde met inbegrip van eventuele andere vergoedingen en toelagen die hij in de gedetacheerde functie geniet en met inbegrip van de eventuele (andere) vergoedingen verkregen op grond van een detachering in de zin van de artikelen I.I.1, 16° en VI.II.72 RPPol, en de (al dan niet) substantiële impact van het verlies van de vergoeding op zijn levensstandaard. Voorts geeft verzoeker evenmin aan dat een detachering in een andere functie van zijn niveau hem minder nadeel zou hebben opgelegd of waarbij de financiële last kon worden vermeden of beperkt en die op dezelfde of gelijkwaardige wijze de goede werking van de dienst zou hebben gediend. In deze context getuigt het enkele gegeven dat verzoeker de niet-statutair voorziene vergoeding verliest, in redelijkheid niet dat de verwerende partij verzoeker heeft willen bestraffen.

17. In zoverre dat verzoeker in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie andere, nieuwe of aanvullende argumenten en kritieken aanvoert, toont verzoeker niet aan dat hij deze niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Ze kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden. In de mate dat het geen nieuwe of aanvullende argumenten

betreffen, vallen ze samen met hetgeen hiervoor is uiteengezet. Ze leiden in dat geval evenmin tot het gegrond bevinden van het middel.

18. Uit wat voorafgaat volgt dat de argumenten die verzoeker aangeeft, alleen dan wel samengenomen, niet volstaan om te besluiten dat de bestreden ordemaatregel een bestraffende maatregel is.

19. Het tweede middel is ongegrond in de mate dat wordt aangevoerd dat de bestreden ordemaatregel een bestraffende maatregel is.

VI. Conclusie

20. Uit wat vooraf gaat blijkt niet dat verzoeker nog enig belang behouden heeft bij de vernietiging *erga omnes* van de bestreden beslissing nu niet blijkt dat de nietigverklaring ervan hem nog een direct en persoonlijk voordeel, moreel of materieel, kan verschaffen, hoe miniem ook.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

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 en een bijdrage van 20 euro.

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

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**