

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.746 van 9 juni 2023
in de zaak A. 230.460/XIV-38.309**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de POLITIEZONE 5437 BUGGENHOUT-LEBBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 maart 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de politieraad van de politiezone Buggenhout-Lebbeke van 20 februari 2020 waarbij werd besloten de aanstelling van verzoeker in het hoger ambt van hoofdcommissaris, waarnemend korpschef stop te zetten met ingang van 1 maart 2020.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.439 van 5 oktober 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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 april 2023.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Ann Coolsaet, 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. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 248.439 van 5 oktober 2020. Er wordt naar verwezen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan belang bij het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het belang van verzoeker. Zij stelt in essentie dat niet in te zien valt welk voordeel de vernietiging van de bestreden beslissing verzoeker kan bieden: bij de bestreden beslissing wordt verzoeker vanaf 1 maart 2020 ontheven uit zijn waarnemende functie, hetgeen één maand vroeger is dan het tijdstip waarop hij uit die functie moest ontheven worden vermits hij met ingang van 1 april 2020 op eigen verzoek via mobiliteit is overgestapt naar de Federale politie. De vernietiging heeft evenmin tot gevolg dat de verwerende partij verzoeker met terugwerkende kracht het ambt zou kunnen laten waarnemen in de maand maart 2020. Ook het waarnemen van het ambt in de toekomst is onmogelijk aangezien verzoeker intussen vrijwillig overgestapt is naar de Federale politie. Verzoeker heeft evenmin een moreel belang bij de vernietiging. Het betreft een volstrekt redelijke beslissing gelet op het nakend vertrek van verzoeker (naar de Federale politie) en op de noodzaak tot continuïteit van de leiding van de politiezone. Zelfs uit het motief van het geschaad vertrouwen in hoofde van verzoeker kan hij geen moreel belang putten, daar dergelijk motief niet als kwetsend of denigrerend kan worden beschouwd. In zoverre verzoeker verwijst naar de reputatie- en imagoschade ingevolge de beslissing van de politieraad om hem niet voor te dragen in het mandaat van korpschef, vloeit deze schade niet voort uit de bestreden beslissing zodat de vernietiging ervan deze schade ook niet kan verhelpen. In zoverre verzoeker zijn belang put uit een interpretatie van artikel 135*quinquies* van de wet van 26 april 2002 ‘houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten’ kan ook dit argument zijn belang niet meer steunen nu de politieraad op 2 maart 2021 beslist heeft de lopende procedure tot aanstelling van een korpschef stop te zetten en een

nieuwe procedure op te starten, en nu de verzoeker intussen de graad van hoofdcommissaris van politie bekleedt, zodat hij zich niet meer op het vermelde artikel 135*quinquies* moet beroepen.

In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar exceptie en herhaalt dat de vernietiging verzoeker geen enkel voordeel meer kan opleveren, onder meer omdat hij de politiezone op eigen initiatief heeft verlaten. Zij beklemtoont dat daarenboven de bestreden beslissing was ingegeven door de nood om de continuïteit van de goede werking van het korps te verzekeren. De bestreden beslissing werd genomen nadat werd kennisgenomen van de mededeling op 14 februari 2020 dat verzoeker de politiezone per 1 april 2020 zou verlaten. Verzoeker was vervolgens ononderbroken met ziekteverlof van 17 februari tot en met 31 maart 2020. Om de continuïteit van de werking en de leiding van de politiezone te verzekeren werd een nieuwe waarnemend korpschef aangeduid met ingang van 1 maart 2020 in plaats van 1 april 2020, om hem zo snel mogelijk te laten inwerken. *De facto* is verzoeker geen enkele dag minder waarnemend korpschef geweest. Het morele belang is onbestaande: tot de laatste dag dat verzoeker functioneerde, was dit als waarnemend korpschef. Hij heeft geen enkele dag moeten functioneren in de hem toen toebehorende graad van commissaris van politie zonder dat hij tegelijk waarnemend korpschef was.

5. Verzoeker stelt in het verzoekschrift onder meer dat de onrechtmatige beëindiging van zijn mandaat als waarnemend korpschef, gestoeld op een zogenaamde breuk in het vertrouwen, ervoor zorgt dat hij rechtstreeks wordt geraakt in zijn beroepsuitoefening, evenals in zijn reputatie en imago binnen de politiezone.

In de memorie van wederantwoord voegt hij eraan toe dat de lopende functie van verzoeker onverwacht werd beëindigd in strijd met de beëindigingsmogelijkheden zoals bepaald in het RPPol en dat een dergelijke beslissing een onmiskenbare negatieve invloed had op zijn reputatie binnen de lokale politiezone, waarbinnen hij nog steeds de positie van korpschef nastreeft.

Beoordeling

6. In de formele motivering van de bestreden beslissing is het volgende gesteld:

[...].

Overwegende dat de continuïteit van de goede werking van het korps cruciaal is;
Overwegende dat het vertrouwen van het Politiecollege, de werkgever, in [verzoeker] geschaad is gelet op de gestarte procedure voor de Raad van State tot schorsing en vernietiging van de beslissing van de Politieraad d.d. 10/12/2019;
Overwegende dat [verzoeker] in zijn mail d.d. 14/2/2020 stelt dat hij met akkoord van beide werkgevers reeds mobiliteit wenst te maken vanaf 1 april 2020;
[...].”

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt aldus dat de bestreden (orde)maatregel (minstens gedeeltelijk) is gesteund op verzoekers gedrag dat als een tekortkoming in het noodzakelijke vertrouwen dat de verwerende partij, zijn werkgever, in hem heeft wordt beoordeeld. In die omstandigheden heeft verzoeker alleszins een minimaal moreel belang bij een nietigverklaring van de bestreden beslissing. Dat verzoeker het korps enige tijd later heeft verlaten en dat hij, door zijn aaneensluitende periode van afwezigheid om redenen van ziekte, *de facto* nooit zou hebben moeten functioneren in de hem toebehorende graad zonder dat hij tegelijk waarnemend korpschef was, doen hieraan geen afbreuk. Hetzelfde geldt voor het feit dat het volgens de verwerende partij een volstrekt redelijke beslissing is met het oog op de continuïteit van de leiding van de politiezone, nu dat motief er niet aan voorbij kan gaan dat de bestreden maatregel mede is ingegeven door de ontstane vertrouwensbreuk ingevolge verzoekers handelen of gedrag.

7. De exceptie is ongegrond.

V. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker voert in het verzoekschrift in het eerste middel op zeer omstandige wijze de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, op zich genomen en samen gelezen met artikel 13 van de Grondwet en het daarin vervatte recht op toegang tot de rechter, de materiële motiveringsplicht en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991).

Het auditoraat vat het middel als volgt samen in zijn verslag over de zaak:

“De bestreden beslissing wordt gesteund op de overweging dat het vertrouwen van het politiecollege, de werkgever, in verzoekende partij geschaad is door de opgestarte procedure voor de Raad van State tegen de beslissing van de politieraad van 10 december 2019, (1) terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel het bestuur ertoe verplicht haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden waarbij het erover moet waken dat de grondrechten van het betrokken personeelslid gerespecteerd worden, hetgeen impliceert dat het bestuur artikel 13 van de Grondwet, dat bepaalt dat niemand kan afgetrokken worden van de rechter die de wet hem toekent, moet respecteren en dat men derhalve ook niet gepenaliseerd kan worden op grond van de uitoefening van het recht van toegang tot de rechter, en (2) terwijl de materiële motiveringsplicht impliceert dat de motieven waarop een beslissing steunt in overeenstemming moeten zijn met de geldende wettelijke bepalingen en rechtsbeginselen, en (3) terwijl de formele motiveringsplicht bedoeld in de wet van 29 juli 1991 inhoudt dat de betrokkene in de beslissing de motieven moet kunnen aantreffen die aan de grondslag ervan liggen, waarbij deze motieven correct, pertinent en afdoende moeten zijn.

De verzoeker stelt dat het steunen van de beslissing op het motief dat het vertrouwen geschaad is omwille van de voor de Raad van State opgestarte procedure getuigt van intimidatie en machtsafwending. De bestreden beslissing houdt dan ook een verkapte tuchtsanctie in. De bestreden beslissing is ontegensprekelijk van aard een gedraging van de verzoeker te bestraffen en een maatregel op te leggen die rechtstreeks ingrijpt op zijn statutaire positie. Als reden wordt louter verwezen naar het instellen van de procedure voor de Raad van State, terwijl dit een grondrecht is dat niet als deugdelijk en draagkrachtig motief kan worden gehanteerd voor het opleggen van een maatregel, op straffe van de uitoefening van een grondrecht te sanctioneren.”

9. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord dat het decisief motief van de bestreden beslissing het feit is dat verzoeker zich tot de Raad van State heeft gewend. Volgens de verwerende partij isoleert verzoeker ten onrechte één van de overwegingen – die met betrekking tot het vertrouwen dat is geschaad – uit het geheel van de formele motivering. Uit het geheel van de bestreden beslissing blijkt immers dat die in hoofdzaak is ingegeven door de aankondiging van verzoeker dat hij de politiezone zal verlaten en liefst op 1 april 2020, alsook omdat de continuïteit in de goede werking cruciaal is. Dit zijn de hoofdredenen waarom in verzoekers vervanging moest worden voorzien. Voorts is van een verkapte tuchtstraf of het sanctioneren van verzoeker, die de bewijslast ter zake draagt, geen sprake. De overweging waarbij wordt vastgesteld dat het vertrouwen in verzoeker is geschaad wegens het beroep dat hij bij de Raad van State heeft ingediend, is volgens de verwerende partij dan ook een louter overtollig motief. Ook zonder dat motief diende de bestreden beslissing te worden genomen, gelet op verzoekers aangekondigde vertrek uit de politiezone. Op de decisieve motieven oefent verzoeker overigens geen kritiek uit.

In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij allereerst naar de memorie van antwoord en wenst zij nogmaals te beklemtonen dat de bestreden beslissing hoofdzakelijk werd ingegeven door de noodzaak om in een nieuwe korpsleiding te voorzien en dit zo snel mogelijk. Volgens haar was het zinloos met de overdracht te wachten tot 1 april 2020 daar verzoekers vertrek vaststond en verzoeker bovendien met langdurig ziekenverlof was. Indien in de bestreden beslissing niet de verwijzing zou staan naar de vertrouwensbreuk, dan zou de bestreden beslissing wellicht als volstrekt redelijk en verantwoord en getuigende van een goed, proactief bestuur worden beschouwd. Het is niet omdat de verwijzing naar de vertrouwensbreuk er wel in staat, dat de bestreden beslissing plots onwettig wordt, waarbij de verwerende partij herhaalt dat dit slechts een bijkomend element is, dat op zich geen afbreuk doet aan het wettige motief. Voorts gaat de verwerende partij dieper in op haar standpunt dat de bestreden beslissing geen verkapte tuchtstraf is.

Beoordeling

10. Aangezien geen der partijen kritiek heeft geuit op de synthese van het middel door het auditoraat, wordt voor navolgende beoordeling van het middel uitgegaan van die synthese.
11. Het auditoraat besluit tot de gegrondheid van het eerste middel op grond van de volgende overwegingen:

“1.3.1 In dit middel wordt in essentie onder meer aangevoerd dat de bestreden beslissing artikel 13 van de Grondwet en de materiële motiveringsplicht schendt doordat ze gesteund wordt op het motief dat de verzoeker een procedure voor de Raad van State heeft ingeleid tegen de beslissing van de politieraad van 10 december 2019, terwijl overeenkomstig artikel 13 van de Grondwet niemand kan afgetrokken worden van de rechter die de wet hem toekent, en terwijl het uitoefenen van dit grondrecht geen deugdelijk motief kan zijn om verzoeker te sanctioneren, hetgeen de bestreden beslissing wel doet vermits ze een verdoken tuchtsanctie inhoudt.

[...]

1.3.3 Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing in hoofdzaak ingegeven door de aankondiging dat verzoeker de politiezone zal verlaten op 1 april 2020 en, in die context, de noodzaak om de continuïteit van de werking van de dienst te verzekeren.

Waar de verwerende partij kan gevolgd worden in haar standpunt dat het vertrek van verzoeker op 1 april 2020 de noodzaak om een vervanger aan te duiden, die zich vooraf kon inwerken (met bijstand van verzoeker), met zich meebracht om de continuïteit van de werking van de zone te verzekeren, is het evenwel niet duidelijk waarom deze maatregel zo nodig moest gepaard gaan met het voortijdig beëindigen van de aanstelling in het waarnemend ambt van verzoeker vanaf 1 maart 2020. Het valt niet meteen in te zien waarom de vervanger van verzoeker zich met diens bijstand niet had kunnen inwerken indien verzoeker zijn ambt had kunnen blijven waarnemen tot 31 maart 2020.

Het feit dat verzoeker op 1 april 2020 de politiezone verlaat en dat zijn vervanger zich vooraf moet kunnen inwerken biedt op zich geen deugdelijke verantwoording voor het beëindigen van de aanstelling van verzoeker in het waarnemend ambt van korpschef, in zoverre dit gebeurt met ingang van 1 maart 2020.

Uit de motivering van de bestreden beslissing kan voor deze voortijdige beëindiging slechts grondslag gevonden worden in de overweging dat het vertrouwen in verzoeker geschaad is door de procedure die hij voor de Raad van State heeft ingeleid tegen de beslissing van de politieraad van 10 december 2019 (waarbij hij niet voorgedragen werd voor het mandaat van korpschef).

De verwerende partij kan aldus niet gevolgd worden in haar standpunt dat de bestreden beslissing – in zoverre zij de aanstelling in het waarnemend ambt voortijdig beëindigt – in hoofdzaak ingegeven is door het vertrek van verzoeker op 1 april 2020 en de noodzaak om de continuïteit van de werking te verzekeren.

De verwerende partij kan aldus evenmin gevolgd worden in haar standpunt dat de overweging betreffende het geschaad vertrouwen een louter overtollig motief is. Het is daarentegen decisisief geweest wat betreft de aanvangsdatum van de

beëindiging van de aanstelling in het waarnemend ambt.

1.3.4 De verzoeker haalt artikel 13 van de Grondwet aan luidens welke bepaling niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent. Artikel 13 van de Grondwet maakt deel uit van Titel II ‘De Belgen en hun rechten’ (artt. 8-32). Het betreft aldus een grondrecht.

De verzoeker heeft tegen de beslissing van de politieraad van 10 december 2019 een beroep tot nietigverklaring ingediend, en heeft aldus gebruik gemaakt zijn grondrecht om deze beslissing aan te vechten voor de rechter die de wet hem toekent.

1.3.5 Het uitoefenen van dit grondrecht kan geen motief zijn dat het geschade vertrouwen in feite en in rechte deugdelijk kan verantwoorden, en, zoals verzoeker stelt, kan het uitoefenen van een grondrecht niet ‘gepenaliseerd’ worden.

De vraag daar gelaten of de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie inhoudt, is het duidelijk dat de verzoeker hoe dan ook door de bestreden beslissing gesanctioneerd/gepenaliseerd wordt, al was het maar omdat zij gepaard gaat met het voortijdig stopzetten van de vergoedingen verbonden aan de uitoefening van het hoger ambt en het mandaat van korpschef.

Ik meen dat het middel minstens gegrond is in zoverre er in aangevoerd wordt dat de materiële motiveringsplicht geschonden wordt doordat het inleiden van een procedure voor de Raad van State niet deugdelijk kan verantwoorden dat het vertrouwen in verzoeker geschaad is, hetgeen het decisief motief is voor het voortijdig beëindigen van de aanstelling in het waarnemend ambt.”

12. De verwerende partij betwist deze overwegingen maar beperkt zich, na kennisneming van het verslag van het auditoraat, tot het hernemen en parafraseren van de argumenten uiteengezet in de memorie van antwoord. Zij brengt evenwel geen (inhoudelijke) argumenten in tegen de beoordeling van het auditoraat.

In het licht van het voorgaande en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de politieraad van de politiezone Buggenhout-Lebbeke van 20 februari 2020 waarbij werd besloten de aanstelling van verzoeker in het hoger ambt van

hoofdcommissaris, waarnemend korpschef stop te zetten met ingang van 1 maart 2020.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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 negen juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques