

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.820 van 19 juni 2023
in de zaak A. 231.221/XIV-38.413**

In zake : Tom DOUWS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas De Donder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juli 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de korpschef van de lokale politie Antwerpen van 17 januari 2020 waarbij verzoeker als ongewettigd afwezig wordt beschouwd voor de periode van 4 november 2019 tot en met 8 november 2019.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2023.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Flore Aerens, die *loco* advocaat Peter Crispyn verschijnt voor verzoeker, is 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 eerste inspecteur van politie bij de lokale politiezone Antwerpen (PZ 5345).

3.2. Met een ter post aangetekende brief van 17 januari 2020 deelt de korpschef het volgende aan verzoeker mee:

“Er werd vastgesteld dat je afwezig was wegens ziekte tijdens de volgende periode: 04/11/2019 – 08/11/2019.

Hierbij wens ik je eerst en vooral te herinneren aan de gangbare procedure ingevolge afwezigheid wegens ziekte. Conform de korpsnota arbeidsorganisatie [...] moet het personeelslid zo snel mogelijk zijn afdeling verwittigen in geval van ziekte. Dit ten laatste voor de aanvang van de dienst. Het personeelslid heeft voor de geplande werkdagen een medisch getuigschrift nodig. Dit getuigschrift moet binnen de 24 uur na aanvang van de ziekte naar Brussel (medisch luik) en naar HRM (administratief luik) gestuurd worden per gewone post of mail. Als het attest

per mail doorgestuurd wordt, moet het origineel alsnog binnengebracht worden. Mijn diensten stellen echter vast dat je noch het administratief luik, noch het medisch luik van het medisch getuigschrift hebt overgemaakt voor de bovenvermelde periodes van afwezigheid. Dit betekent dat je ongewettigd afwezig bent.

Ik stel je met dit schrijven dan ook formeel in kennis dat je voor bovenstaande periodes als ongewettigd afwezig [...] wordt beschouwd. Dit impliceert dat je je voor deze dagen in de administratieve stand van non-activiteit bevindt met de daarbij horende geldelijke en administratieve gevolgen.

Overeenkomstig art. VIII.II.7 RPPol hebben de personeelsleden in non-activiteit geen recht op wedde, op bevordering, op de baremische loopbaan en op tussentijdse verhogingen.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.3. In een brief van 1 april 2020 aan de korpschef stelt verzoeker bij monde van zijn raadsman dat volgens hem “het een en ander [...] [zijns] inziens een vergissing in hoofde van uw dienst HRM [is] en [dat] de voorwaarden om te gewagen van een onwettige afwezigheid [...] niet [zijn] vervuld.” In die brief geeft verzoeker een overzicht van feiten en argumenten en concludeert dat “gelet de voorliggende feiten en vaststellingen kan dit standpunt actueel niet overeind blijven.” Hij vraagt de korpschef hem dat te willen bevestigen “en het nodige te (laten) doen ter zake de regularisatie van [verzoeker] zijn administratieve situatie.”

3.4. De korpschef beantwoordt deze brief als volgt per e-mail van 6 april 2020:

“In goede orde ontving ik uw onderstaande e-mail met brief als bijlage. Conform het politiestatuut (art. 10.2.3 RPPol) dient het personeelslid bij afwezigheid wegens ziekte een medisch getuigschrift te bezorgen om zijn afwezigheid te rechtvaardigen. Het administratief luik van het medisch getuigschrift moet door het personeelslid binnen de 24u aan zijn personeelsdienst worden verzonden of bezorgd en het medisch luik moet binnen de 24u worden verzonden naar of bezorgd aan de medische dienst in Brussel.

Bij navraag aan de directie HRM blijkt echter dat uw cliënt INP Tom Douws voor de ziekteperiode 4 t.e.m. 8/11/2019 het administratief luik pas op 23 januari 2020 (na ontvangst van de aangetekende zending ‘Kennisgeving ongewettigde afwezigheid’) digitaal heeft overgemaakt aan HRM en het medisch luik door hem op 14 februari 2020 digitaal werd overgemaakt aan Brussel (zie e-mail als bijlage). Het medisch luik werd aldus evenmin tijdig aan de medische dienst in Brussel

bezorgd, in tegenstelling tot wat u in uw schrijven lijkt voor te houden. Ondanks het verzoek van HRM om zich alsnog in regel te stellen, liet INP Tom Douws vervolgens nogmaals na om het attest te bezorgen. In uw schrijven haalt u aan dat dit te wijten was aan het feit van een overvolle mailbox. Tijdens voorgaande correspondentie met HRM en uw cliënt blijkt echter dat hij de betreffende e-mail wel degelijk goed ontvangen en gelezen had (zie bijlage): ‘De mail die door uw diensten werd verstuurd, ben ik uit het oog verloren omdat ik toen niet terecht kon bij de dokter om het duplicaat aan te vragen.’ Uw cliënt besliste aldus om niets te doen tot aan de ontvangst van de aangetekende zending. Na verdere contactname met de medische dienst te Brussel blijkt bovendien dat naast het laattijdig ontvangen van dit medisch attest, er voor een groot aantal andere ziekteperiodes geen medisch attest werd ontvangen (zie overzicht in bijlage). Dit zal vanzelfsprekend verder onderzocht worden. Door het laattijdig overmaken van de attesten onttrekt uw cliënt zich aan een potentiële medische controle. Gezien voorgaande, kan er dan ook bezwaarlijk worden voorgehouden dat het medisch getuigschrift voor de betreffende ziekteperiode tijdig en correct werd overgemaakt en blijft derhalve de initiële beslissing behouden. Ik kan dan ook enkel nogmaals het belang benadrukken van het tijdig overmaken van het medisch getuigschrift, zowel het administratief als het medisch luik aan de bevoegde diensten, ter wettiging van diens afwezigheid wegens ziekte. In de hoop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.”

IV. Voorwerp van het beroep: verzoek om uitbreiding

Standpunt van verzoeker

4. Verzoeker meent in zijn laatste memorie, subsidiair en voor zover de Raad van State zou menen dat de beslissing van 6 april 2020 toch een nieuwe beslissing is, dat “het beroep tot nietigverklaring zich dient uit te trekken tot deze beslissing vervat in de e-mail van 06 april 2020” hetgeen hij “bij deze dan ook in subsidiaire orde vordert.” Het is volgens hem correct te stellen dat hij kennis had van deze e-mail op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep, maar volgens hem blijkt uit geen enkele tekst of rechtspraak dat zulks belet dat een dergelijke uitbreiding zou kunnen. Het gaat volgens hem tot slot om een globaal beslissingsproces en er kan volgens hem geen twijfel over bestaan dat het eindresultaat ervan door verzoeker is bestreden waarbij volgens hem niemands rechten zijn geschonden.

Beoordeling

5. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: het algemene procedurereglement) moet het voorwerp van het beroep in het inleidend verzoekschrift worden aangegeven. In beginsel kan het later in het geding niet meer worden gewijzigd, nu een latere wijziging ervan niet alleen strijdig zou zijn met dit voorschrift, maar ook met het beginsel van het contradictoire debat, met de rechten van verdediging van de verwerende partij en van de belanghebbenden, kortom met een fair verloop van de rechtsstrijd. Wanneer een verzoekende partij een andere handeling wil aanvechten, dient dit in beginsel te gebeuren door een nieuw beroep in te stellen, en dit met inachtneming van de opgelegde vorm- en termijnvoorschriften.

Slechts in welbepaalde gevallen kan het beroep in de loop van het geding worden uitgebreid tot rechtshandelingen waarvan in het inleidend verzoekschrift niet de nietigverklaring werd gevorderd, doch die zeer nauw, zo niet onlosmakelijk, verbonden zijn met de bestreden akte. Het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring kan aldus worden uitgebreid, in voorkomend geval van ambtswege, tot de handelingen die het logische en noodzakelijke gevolg van de bestreden handeling zijn. Latere, op een bestreden besluit steunende handelingen die niet het logische en noodzakelijke gevolg van dat besluit zijn, kunnen eveneens worden nietig verklaard, maar in dat geval vereist de rechtszekerheid dat ze aangevochten worden binnen de termijn die gesteld is om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, hetzij met een verzoekschrift tot nietigverklaring, hetzij met een processtuk dat rechtsgeldig en binnen de gestelde termijn is ingediend.

6. Daargelaten de vaststelling dat een verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is indien het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is – eis waarvan hierna blijkt dat

zulks niet het geval is – is de beslissing van 6 april 2020 geen logisch en noodzakelijk gevolg van de bestreden beslissing juist omdat hierna zal blijken dat ze is genomen op willig beroep van verzoeker dat was gericht tot de overheid die de initiële beslissing heeft genomen en die niet verplicht was om zich hierover uit te spreken, laat staan dit willig beroep in te willigen. Om die reden maakt verzoekers eigen beoordeling of perceptie dat de beslissing van 6 april 2020 deel uitmaakt van een “globaal beslissingsproces”, dat hij het “eindresultaat” ervan heeft bestreden en dat “niemands rechten” zijn geschonden, niet dat die beslissing van 6 april 2020 een logisch en noodzakelijk gevolg is van de bestreden beslissing.

Voorts is het verzoek tot uitbreiding van het voorwerp pas gebeurd in de laatste memorie van verzoeker van 24 november 2021, terwijl verzoeker in diezelfde laatste memorie niet betwist dat hij van de beslissing van 6 april 2020 (laatstens) reeds kennis had op 8 juli 2020, zijnde de datum van het indienen van het voorliggende beroep. Het verzoek tot uitbreiding daterend van meer dan een jaar later, is derhalve niet gebeurd in een processtuk dat rechtsgeldig en tijdig is ingediend. Dat verzoeker meent dat er, bij zijn weten uit “geen tekst of rechtspraak” blijkt “dat dergelijke uitbreiding niet zou kunnen wanneer er reeds kennis was van de nieuwe beslissing” doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

7. Het verzoek om uitbreiding in niet ontvankelijk.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

8. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve erop gewezen dat de brief van verzoeker van 1 april 2020 aan de korpschef moet worden beschouwd als een willig beroep vermits verzoeker daarin de redenen betwist waarom hij voor de periode van 4 tot en met 8 november 2019 als ongewettigd

afwezig beschouwd wordt en waarin hij vraagt dat de korpschef zijn toestand zou regulariseren, en derhalve zou terugkomen op de thans bestreden beslissing. De korpschef heeft ingevolge dit willig beroep de zaak opnieuw onderzocht vermits hij in zijn e-mailbericht van 6 april 2020 de door verzoeker in het willig beroep aangevoerde argumenten weerlegt. Het e-mailbericht van 6 april 2020 is derhalve een nieuwe beslissing die de bestreden beslissing heeft opgeslorpt. Bijgevolg heeft het beroep tot nietigverklaring geen voorwerp en is het derhalve niet-ontvankelijk.

9. In zijn laatste memorie erkent verzoeker dat hij de korpschef aanschreef “met een motivatie waarom verzoeker meent wel degelijk gewettigd afwezig te zijn geweest en met vraag om verzoeker aldus te regulariseren”, alsook dat de korpschef met zijn e-mail van 6 april 2020 hier een reactie op heeft gegeven letterlijk stellende: “blijft derhalve de initiële beslissing behouden”. Hij betwist echter dat de korpschef een nieuwe beslissing heeft genomen omdat die geen nieuw onderzoek heeft gevoerd. Volgens verzoeker werden zijn argumenten uiteengezet in zijn brief niet onderzocht, met als enkele uitzondering de overmaking van het medische luik aan de medische dienst. Voorts is de e-mail van 6 april 2020 er geenszins op gericht een rechtsgevolg te doen ontstaan daar die er zich toe beperkt tot het op het eigen standpunt blijven en door geen nader onderzoek ten gronde te doen behoudens verwijzing naar een navolgende chronologie die enkel ter ondersteuning dient van de gedachte tot bevestiging van de initiële beslissing. De korpschef neemt geen nieuwe beslissing maar stelt duidelijk dat de initiële beslissing behouden blijft. Het kernmotief is identiek, hetgeen de verwerende partij impliciet maar zeker stelt aangezien die de ontvankelijkheid niet betwist.

Beoordeling

10. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeker vooraleer hij het voorliggende beroep heeft ingediend in een brief van 1 april 2020 aan de korpschef, betwist dat er sprake is van een ongewettigde afwezigheid en

toepassing van de stand van non-activiteit (zie *supra*, punt 3.3.). Hij voert ter zake aan de hand van een eigen feitenanalyse en (tegen)argumenten aan dat “de voorliggende feiten en vaststellingen” het standpunt in de bestreden beslissing dat verzoeker niet (tijdig) de administratieve verplichtingen ter zake heeft verricht niet overeind kan blijven, om tot slot te verzoeken hem “dit te willen bevestigen en het nodige te (laten) doen ter zake de regularisatie van [verzoekers] administratieve toestand”. Een dergelijk verzoek ingediend bij de overheid die de bestreden beslissing heeft genomen, moet worden beschouwd als een verzoek tot heroverweging.

Aangezien een dergelijk verzoek tot heroverweging niet door enige normatieve bepaling is voorzien, betreft het een willig beroep. De korpschef is niet verplicht hierover te beschikken. Uit de e-mail van 6 april 2020 (zie *supra*, punt 3.4.) blijkt evenwel dat hij dat wel heeft gedaan en dit na een nieuw onderzoek van de tegenargumenten van verzoeker, die in de besluitvorming werden betrokken. Aldus is de in die e-mail vervatte beslissing geen louter bevestigende beslissing maar een nieuwe beslissing die in de plaats is gekomen van de thans bestreden beslissing die deze laatste heeft opgeslorpt.

11. De argumenten van verzoeker in zijn laatste memorie leiden niet tot een ander besluit. De kritiek dat volgens hem niet al zijn argumenten – op een uitzondering na volgens verzoeker – werden onderzocht, betreft de wettigheid van de beslissing op willig beroep dat hij, desgevallend kon inroepen tegen de beslissing die in de plaats is gekomen van de bestreden beslissing. Op zich betekent die wettigheidskritiek op de beslissing na willig beroep evenwel niet dat de korpschef de bestreden beslissing niet aan een nieuw onderzoek heeft onderworpen. Ook het argument dat de korpschef geen nieuwe beslissing heeft genomen, omdat die besluit dat de initiële beslissing behouden dient te blijven, volstaat niet om die beslissing van 6 april 2020 als een louter bevestigende beslissing te kwalificeren, net omwille van het feit dat de korpschef de door verzoeker aangevoerde argumenten weerlegt en vervolgens oordeelt dat, na het onderzoek van die argumenten (de inhoud van) zijn initiële beslissing

ongewijzigd blijft. Evenmin kan worden gesteld dat de beslissing van 6 april 2020 er niet is op gericht rechtsgevolgen te doen ontstaan, nu uit wat voorafgaat blijkt dat die in de plaats is gekomen van de thans bestreden beslissing, met dezelfde inhoud als de bestreden beslissing. Voorts is niet dienend dat het “kernmotief” van beide beslissingen identiek is: het gegeven dat de beslissing genomen na een willig beroep steunt op dezelfde determinerende motieven als de eerste beslissing, staat de vaststelling niet in de weg dat de nieuwe beslissing geen bevestigende maar een nieuwe beslissing is. Tot slot is de omstandigheid dat de verwerende partij in haar processtuk de ontvankelijkheid van het beroep niet heeft betwist, geenszins bepalend voor de vraag of het beroep al dan niet ontvankelijk is, vermits de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring de openbare orde raakt en dan ook van ambtswege moet worden nagegaan.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat de ambtshalve exceptie in de aangegeven mate gegrond is.

Het voorliggende beroep heeft geen voorwerp en is om die reden 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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE 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