

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.890 van 28 mei 2024
in de zaak A. 240.790/X-18.538**

In zake: G.C.
woonplaats kiezend te 3800 Sint-Truiden
Zepperenweg 26
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evelien Rutten
kantoor houdend te 3290 Diest
Leuvensestraat 70

tegen:

de HULPVERLENINGSZONE ZUID-WEST LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Jarien Bloemen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 december 2023, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing vanwege het Zonecollege Hulpverleningszone Zuid-West Limburg tot vaststelling van onverenigbaarheid dd. 23/10/2023”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 april 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelien Rutten, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Jarien Bloemen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Bij arrest nr. 259.889 van 28 mei 2024 wordt het debat heropend en de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

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. Verzoeker is vrijwillig brandweerman-korporaal bij de hulpverleningszone Zuid-West Limburg. Zijn activiteiten als zelfstandige heeft hij sedert 2022 ondergebracht in de bv Groep-C.

Op 23 oktober 2023 beslist het zonecollege – “hiervoor door delegatie door de zoneraad bevoegd” – om verzoekers activiteiten zoals vermeld op de website van Groep-C als onverenigbaar te beschouwen met de functie van operationeel medewerker van de hulpverleningszone en om hem mee te delen “dat hij ofwel binnen de 6 maanden de activiteiten volledig dient te staken, [...] ofwel van ambtswege zal ontslagen worden, tenzij hij zelf ontslag neemt vóór het einde van deze periode”.

IV. Ontvankelijkheid

Excepties

4. Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing niet aanvechtbaar. Het gaat om een beslissing in de zin van artikel 23 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ (hierna: het koninklijk besluit van 19 april 2014). Het is een loutere ingebrekestelling of aanmaning. Verzoekers rechtstoestand wordt er niet door gewijzigd.

5. Eveneens betoogt de verwerende partij dat verzoeker niet over het vereiste belang beschikt. Zolang de regularisatietermijn in artikel 23 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 niet verstreken is, is er geen sprake van een definitieve beslissing en beschikt verzoeker niet over een zeker en actueel belang.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing berust op artikel 21, 1°, en artikel 23, eerste lid, van boek 3, titel 1, van het koninklijk besluit van 19 april 2014.

Luidens artikel 21, 1°, is onverenigbaar met de hoedanigheid van personeelslid elke activiteit die dat personeelslid zelf of via een andere persoon uitoefent en die een belangenconflict veroorzaakt.

Artikel 23, eerste lid, schrijft voor:

“Zodra de raad het bestaan van één van de in deze titel vermelde onverenigbaarheden vaststelt, stelt hij de betrokkene in gebreke om die situatie te beëindigen binnen een termijn van zes maanden.
Elk personeelslid dat bij het verstrijken van deze termijn niet heeft voldaan aan de bevelen van de raad, wordt ambtshalve ontslagen, overeenkomstig artikel 302, eerste lid, 2°.”

Genoemd artikel 302, eerste lid, 2°, bepaalt dat het ontslag van ambtswege wordt uitgesproken door de raad wanneer het personeelslid de bepalingen betreffende de onverenigbaarheden of cumulatie overtreedt.

7. Vooralsnog begrijpt de Raad van State hieruit dat de bestreden beslissing te beschouwen is als een “bevel” dat verzoeker, op straffe van een ontslag van ambtswege, voor de keuze stelt om hetzij elke betrokkenheid bij Groep-C stop te zetten, hetzij zelf ontslag te nemen als operationeel medewerker van de verwerende partij.

De conclusie lijkt bijgevolg te moeten zijn dat de bestreden beslissing, ofschoon voorbereidend met betrekking tot een eventuele toepassing van artikel 302, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 19 april 2014, toch reeds dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen voor verzoeker meebrengt. Niets doen tijdens de termijn van zes maanden resulteert kennelijk noodzakelijk in zijn ambtshalve ontslag. Veelbetekenend in dit verband is de volgende passus in de nota:

“De verzoekende partij stelt dat ze een ambtshalve ontslag riskeert of dat ze haar bedrijf zal moeten stopzetten maar verzoekende partij kan ook vrijwillig ontslag nemen. Indien de verzoekende partij weigert dit te doen ligt ze zelf aan de basis van de mogelijke beslissing tot ontslag.”

8. In dit licht wordt voorshands aangenomen dat de bestreden beslissing geen zuiver voorbereidende beslissing is maar een voor-beslissing, bij de vernietiging (en schorsing) waarvan verzoeker niet zonder het vereiste belang is.

De excepties worden niet bijgevalen.

V. Schorsingsvoorwaarden

9. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat er minstens één ernstig middel wordt aangevoerd

dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoord worden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

10. Verzoeker doet in een tweede middel onder meer gelden dat er overduidelijk sprake is van onzorgvuldigheid. Er worden in de beslissing tal van elementen aangevoerd die onbewezen en onjuist zijn. Waarom er een onmiddellijke beslissing van onverenigbaarheid wordt genomen “zonder enig mogelijk verweer of mogelijkheid om gehoord te worden alvorens deze beslissing werd genomen, is dan ook een raadsel”.

11. In de nota werpt de verwerende partij in de eerste plaats tegen “dat de wettelijke bepalingen zelf geenszins voorschrijven dat de verzoekende partij zou moeten worden gehoord”. Als de verwerende partij overeenkomstig de artikelen 21 en 23 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 vaststelt dat er sprake is van een onverenigbaarheid, voorziet het koninklijk besluit “in een wettelijk mechanisme” waarbij de verwerende partij het personeelslid in gebreke stelt om die situatie te beëindigen. Nergens wordt bepaald dat verzoeker in die fase de mogelijkheid moet hebben zijn verweer te laten gelden.

Ten tweede, aldus de verwerende partij, wordt de definitieve beslissing uitgesteld totdat de regularisatietermijn verstreken is. De rechtsgevolgen voor verzoeker treden maar in op het ogenblik van de finale beslissing.

In de derde plaats argumenteert de verwerende partij dat een cumulatie geen recht is, maar een gunst. De hoorplicht is dan ook niet van toepassing op de bestreden beslissing.

Beoordeling

12. Opdat een bestuur niet tekortkomt aan het zorgvuldigheidsbeginsel bij de feitenvinding, is vereist dat het zijn beslissing neemt na een gedegen onderzoek van de zaak. Dat vereist onder meer dat wanneer het bestuur zich voorneemt tegen iemand een maatregel te nemen die hem of haar ernstig in zijn of haar belangen schaadt, het de betrokkene nuttig in de gelegenheid stelt om zich te verantwoorden. Zo niet kan het bestuur niet geacht worden met een toereikende kennis van zaken te hebben geoordeeld.

Deze verplichting geldt ongeacht of ze al dan niet expliciet is voorgeschreven

13. Hiervoor, *sub* randnummer 7, is reeds geoordeeld dat de bestreden beslissing voor verzoeker dadelijk nadelige rechtsgevolgen heeft. De beslissing zet de klok in gang die aftelt naar zijn ambtshalve ontslag. Maakt hij geen keuze uit – aldus de bestreden beslissing – de “2 mogelijkheden tot regularisatie” die er volgens het koninklijk besluit van 19 april 2014 zijn, en kiest hij meer bepaald noch voor een stopzetting van zijn betrokkenheid bij Groep-C, noch voor een vrijwillig ontslag bij de verwerende partij, dan behoudt artikel 23 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 hem een ambtshalve ontslag voor.

Voor zoveel het al de bedoeling zou zijn van de verwerende partij – waarover zij, opvallend genoeg, geen enkele uitspraak doet – om verzoeker ten minste te horen na het verstrijken van de termijn van zes maanden, met het oog op het nemen van “de finale beslissing”, lijkt het horen op dat moment alleszins niet meer nuttig te kunnen zijn wat de vaststelling – in de bestreden beslissing – betreft dat hij zich in een situatie van onverenigbaarheid bevindt. Op het eerste gezicht moet verzoeker alsdan immers reeds óf zijn activiteiten bij Groep-C óf zijn functie bij de verwerende partij hebben opgegeven, wil hij de conclusie ontlopen dat hij “niet heeft voldaan aan de bevelen” van de verwerende partij.

14. Met haar verweer over de cumulatie appelleert de verwerende partij eraan dat uit de artikelen 26 en 27 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 volgt dat de cumulatie van beroepsactiviteiten verboden is voor het beroepspersoneelslid en dat individuele afwijkingen moeten worden aangevraagd en toegekend.

Verzoeker is evenwel geen beroepspersoneelslid. Hier gaat het, zoals verzoeker benadrukt, om een zelfstandige die op zelfstandige basis werkzaam is voor Groep-C en tegelijkertijd vrijwillig brandweerman is van de hulpverleningszone Zuid-West Limburg. Eerder dan dat de bestreden beslissing kan worden uitgelegd als de weigering van een gunst aan verzoeker, doet ze zich *prima facie* voor als het hem ontnemen van een voordeel.

15. Samenvattend lijkt de verwerende partij, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, onvoldoende zorg aan de dag te hebben gelegd door de bestreden beslissing te nemen zonder zich voorafgaandelijk tot verzoeker te wenden en hem om informatie en zijn zienswijze te vragen. Het middel is ernstig.

VII. Voorwaarde van de spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

16. Verzoeker zet uiteen dat hij zonder actie van zijnentwege in ieder geval zal worden ontslagen als vrijwillig brandweerman. De bestreden beslissing heeft een enorme impact op zijn zelfstandige activiteiten. Ze worden er heel onzeker door, wat op zijn beurt een ernstige morele en emotionele impact heeft.

17. De verwerende partij reageert in de eerste plaats, onder verwijzing naar de artikelen 26, 27 en 31 van het koninklijk besluit van 19 april 2014, dat als verzoeker de geldende aanvraagprocedure had gevolgd hij niet in een onzekere situatie terecht zou zijn gekomen. Zijn eigen gedrag ligt dus aan de grondslag van de beslissing om hem een remediëringstermijn op te leggen.

Wat het aangevoerde morele en emotionele nadeel betreft, wijst de verwerende partij erop dat de bestreden beslissing niet het karakter heeft van een sanctie en dat verzoeker geen bijzondere omstandigheid aanwijst of enig bewijsstuk bijbrengt.

Beoordeling

18. De artikelen 26, 27 en 31 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffen de cumulatie van beroepsactiviteiten van het beroepspersoneelslid. Als gezien is verzoeker geen dergelijk beroepspersoneelslid. Er gold voor hem geen enkele “aanvraagprocedure”.

19. Het is voorts niet omdat de bestreden beslissing geen sanctie is, dat de keuze die deze beslissing hem opdringt geen spoedeisendheid verantwoordt. Integendeel laat het zich zelfs zonder veel toelichting en staving aannemen dat het bevel dat de bestreden beslissing inhoudt, aan verzoeker een zodanig nadeel berokkent dat hij terecht claimt dat zijn zaak te urgent is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

20. Ook de tweede en laatste cumulatieve schorsingsvoorwaarde is vervuld.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het zonecollege van de hulpverleningszone Zuid-West Limburg van 23 oktober 2023 om de activiteiten van G.C. bij Groep-C als onverenigbaar te beschouwen met zijn functie in de hulpverleningszone en om hem mee te delen die activiteiten binnen zes maanden volledig te staken, tenzij hij voor het einde van die termijn zelf ontslag neemt uit zijn functie bij de hulpverleningszone.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust