

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 72.286 van 9 maart 1998  
in de zaak A. 44.181/IX-759.**

In zake : XXXX

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de  
Minister van Justitie,  
die woonplaats kiest bij  
Advocaat D. D'HOOGHE,  
kantoor houdende te BRUSSEL,  
H. Wafelaertsstraat 47-51.

-----  
**D E R A A D V A N S T A T E , I X e K A M E R ,**

Gezien het verzoekschrift dat XXXX op  
23 april 1991 heeft ingediend om de vernietiging te  
vorderen van "het besluit van 22.2.1991 genomen door de  
Administrateur van de Openbare Veiligheid a.i. waarbij  
op datum van 1.3.1991 de administratieve standplaats van  
verzoekster van Antwerpen naar Brussel wordt overge-  
bracht";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van  
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur  
E. LANCKSWEEERDT;

Gelet op de beschikking van 29 juni 1993 die  
de neerlegging ter griffie van het verslag en van het  
dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan  
partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste  
memories;

Gelet op de beschikking van 12 november 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 december 1997, op welke datum de zaak voor onbepaalde tijd is uitgesteld;

Gelet op de beschikking van 16 januari 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 maart 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat L. de BRUYN, die verschijnt voor verzoekster;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoekster is sedert 1985 in dienst als inspecteur bij de Staatsveiligheid. Zij is geruime tijd werkzaam te Antwerpen op de dienst contraspionage.

1.2. Verzoekster schrijft samen met 16 medeondertekenaars, op een niet nader bepaalde datum, een brief naar de sectiechef te Antwerpen, waarin een aantal grieven in verband met diens personeelsbeleid worden geuit. Verzoekster meent dat deze protestbrief aanleiding gaf tot haar thans bestreden mutatie naar Brussel.

1.3. Op 28 januari 1991 vraagt de hoofdcommissaris van de Staatsveiligheid aan de brigadechef te Antwerpen hem een voorstel over te maken tot overplaatsing in het belang van de dienst van vijf personeelsleden van de "sektie A.13" (Antwerpen) naar Brussel. De redenen van deze vraag worden vermeld in een nota van 28 januari 1991 :

"Ingevolge de verschuiving van de prioriteiten van de Buitendiensten naar het terrorisme i.v.m. het Midden-Oosten moeten sommige sekties te Brussel dringend worden versterkt. Ik stel vast dat in de sektie A.13 het rendement sterk verlaagd is, voornamelijk op CE-gebied. Anderzijds staat ook de bedreiging uitgaande van extreem-links niet meer in verhouding tot het ingezette personeel".

1.4. Op 30 januari 1991 laat de brigadechef te Antwerpen zijn antwoord geworden aan de hoofdcommissaris. Hij stelt vast dat er ingevolge de gewijzigde internationale situatie inderdaad bepaalde accenten dienen te worden verlegd, en dat het effectief van de sectie A.13 (Antwerpen) met enkele eenheden kan vermindert worden. Voorgesteld wordt vier agenten van de sectie contraspionage en één agent van de sectie algemene inlichtingen, in het belang van de dienst, te muteren naar Brussel.

1.5. In een nota van 14 februari 1991, gericht aan de adjunct-administrateur van de Staatsveiligheid, stelt de hoofdcommissaris voor om vijf personeelsleden -waaronder verzoekster- van Antwerpen naar Brussel te muteren. Hij zet tevens de motieven van de voorgestelde overplaatsingen uiteen, en voegt in bijlage de ontwerp-mutatiebesluiten.

1.6. Op 22 februari 1991 wordt de thans bestreden beslissing genomen : op datum van 1 maart 1991 wordt de administratieve standplaats van verzoekster, inspecteur

van de buitendiensten van de veiligheid van de staat,  
van Antwerpen naar Brussel overgebracht;

## 2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat verzoekster als eerste middel ontstentenis van afdoende motieven aanvoert; dat zij stelt dat het bestreden besluit werd genomen "in het belang van de dienst", hetgeen op zichzelf niet als een voldoende motief kan ingeroepen worden, dat, zelfs al was het bestuur in casu niet onderworpen aan een (formele) motiveringsverplichting, en al beschikte het over een uitgebreide appreciatiebevoegdheid, dit nog niet wegneemt dat de bestreden beslissing op wettelijk toelaatbare motieven dient te steunen, dat zij samen met vier collega's werd overgeplaatst, hoewel 17 ambtenaren een aanklachtbrief hebben gericht naar de sectiechef te Antwerpen, dat de reden waarom zij en haar vier collega's werden overgeplaatst evenwel nergens uit blijkt, dat de in de protestbrief ter sprake gebrachte grieven nochtans terecht waren, dat de enige reactie van het bestuur bestond in een willekeurige overplaatsing van enkele medeondertekenaars van de brief, alsook in de weigering tot overplaatsing van bepaalde ambtenaren naar Brussel, niettegenstaande deze hierom uitdrukkelijk verzochten, dat in casu het dienstbelang niet wordt gediend door haar ingevolge een mutatie een totaal andere opdracht te geven, temeer daar zij haar vorige opdracht steeds voorbeeldig en onberispelijk uitoefende, dat de overplaatsing bovendien willekeurig is omdat op geen enkel gebied rekening werd gehouden met objectieve criteria als daar zijn dienstanciënniteit, graad, bekwaamheid en inzet;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat de bestreden beslissing niet formeel gemotiveerd diende te zijn, maar dat het voldoende is

dat de motieven uit de stukken van het dossier blijken, dat in casu uit de aanhef van het aangevochten besluit blijkt dat het werd genomen "in het belang van de dienst", dat dit dienstbelang, in voorliggend geval de noodzaak om personeelsleden over te plaatsen van Antwerpen naar Brussel, nader toegelicht is in de nota's van de hoofdcommissaris van 28 januari 1991 en 14 februari 1991 en van de brigadechef te Antwerpen van 30 januari 1991, dat die noodzaak ten andere door verzoekster niet wordt betwist, dat de vraag of het dienstbelang de overplaatsing van verzoekster vereiste, een kwestie is die behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur, dat ten dezen uit de nota van 30 januari 1991 van de brigadechef te Antwerpen blijkt dat het dienstbelang niet vereiste dat verzoekster haar activiteiten nog verder te Antwerpen zou blijven uitoefenen, en dat zij geschikt bevonden werd om haar (nieuwe) functies te Brussel uit te oefenen, dat zij, doordat zij op één na de laagste dienstanciënniteit had, bij uitstek in aanmerking kwam om gemuteerd te worden, dat verzoekster geen enkel gegeven aanvoert waaruit zou blijken dat de administrateur van de openbare veiligheid niet in redelijkheid zou kunnen hebben besluiten dat het dienstbelang een overplaatsing vereiste, dat verzoekster ten onrechte wil doen geloven dat de mutatie het gevolg zou zijn van een aanklachtbrief die zij aan de sectiechef te Antwerpen richtte, dat de beschouwingen die verzoekster hieromtrent formuleert irrelevant zijn, aangezien die aanklachtbrief een interne aangelegenheid bleef tussen verzoekster en haar collega's enerzijds en de sectiechef te Antwerpen anderzijds, waarvan noch het bestuur van de Staatsveiligheid, noch de brigadechef te Antwerpen, noch de hoofdcommissaris in kennis waren gesteld, dat bovendien verzoeksters onmiddellijke overste, te weten de sectiechef aan wie de aanklachtbrief was gericht, niet eens bij de overplaatsingen in het belang van de dienst betrokken werd;

2.1.3. Overwegende dat verzoekster repliceert dat de brigadechef bizar genoeg slechts 1 dag nodig had om de wijzigingen in zijn sectie voor te stellen, en dat hij daarbij niet eens de sociale en familiale implicaties voor de betrokken personeelsleden in ogenschouw nam, dat de redenering van de verwerende partij niet klopt, dat de evolutie in het Oostblok en de gewijzigde internationale situatie immers niet alleen een weerslag hebben op het personeelseffectief te Antwerpen, maar ook op het effectief van andere secties, dat in Antwerpen zich slechts drie personen bezig hielden met de dienst "tegenbespieding", in Brussel daarentegen 17 (op een brigade van 24), dat de overige 7 agenten zich bezig hielden met "euroterrorisme", dat van deze brigade (van 24) niemand werd gemuteerd naar een andere dienst, ook niet naar Protectie, integendeel, één van de gemuteerden werd zelfs aan deze brigade toegevoegd, dat wanneer men deze gegevens overziet men niet kan stellen dat het uitzonderlijk veel is wanneer zich te Antwerpen drie personen bezighielden met tegenbespieding, dat bovendien vanuit de dienst "protectie" geen enkele vraag kwam om versterking, en de vraag rijst of de versterking met een drietal ambtenaren, waarvan er twee totaal onervaren waren met de materie, aan de nood zou kunnen voldoen, dat de "schaduwingsploeg" van de sectie Antwerpen werd opgedoekt; dat zij besluit "dat de tegenpartij geen enkel feit aanvoert -dat werkelijk verband houdt met het belang van de dienst- dat de overplaatsing rechtvaardigt", dat, wat dan de meermaals besproken klachtenbrief betreft, zij meent te weten dat de brigadechef te Antwerpen telefonisch op de hoogte werd gesteld door één van de niet-ondertekenaars van de brief, dat hierop de hoofdcommissaris werd ingelicht, waarna een onderhoud tussen beide volgde en waarbij naar alle waarschijnlijkheid het scenario van de verplaatsingen omwille van de dienst werd opgesteld; dat zij staande houdt dat de

betreffende beslissing willekeurig genomen werd zonder dat rekening werd gehouden met objectieve criteria;

2.1.4.1. Overwegende dat verzoekster sedert 1985 tot de sectie A.13 te Antwerpen behoorde; dat zij aldaar de contraspionage beoefende; dat zij werd overgeplaatst van de sectie A.13 te Antwerpen naar de sectie A.14, Vlaams-Brabant, met standplaats te Brussel, samen met vier andere personeelsleden van de sectie A.13 Antwerpen;

2.1.4.2. Overwegende dat in het thans bestreden besluit van 22 februari 1991 vermeld werd dat verzoekster werd overgeplaatst "in het belang van de dienst"; dat de redenen van dienstbelang die aanleiding gaven tot de overplaatsing blijken uit de stukken 1 tot en met 3 van het administratief dossier; dat, deze er, samengevat, op neerkomen dat door de gewijzigde internationale situatie bepaalde secties in Brussel dringend dienden versterkt te worden, terwijl anderzijds het rendement van de sectie A.13 (Antwerpen) sterk gedaald was, vooral op het vlak van de contraspionage;

2.1.4.3. Overwegende dat de motieven van de bestreden beslissing, wat betreft de noodzaak van de overplaatsing zoals die blijken uit de stukken 1 tot en met 3 van het administratief dossier, bevestigd worden door stukken die naderhand door het bevoegde lid van het Auditoraat werden opgevraagd; dat inderdaad vastgesteld dient te worden dat het personeelseffectief van de sectie A.13 te Antwerpen sedert 1985 stelselmatig is gedaald, en dat die dalende trend zich trouwens ná de bestreden beslissing nog verder heeft doorgezet; dat de verwerende partij samen met haar laatste memorie een stuk voorlegt waaruit onomstootbaar blijkt dat het personeelseffectief te Antwerpen in de periode tussen 1 januari 1985 en

1 september 1993 gehalveerd is van 29 personeelsleden tot 13 personeelsleden;

2.1.4.4. Overwegende dat de vraag rijst of de bestreden beslissing op voldoende motieven berust in zoverre verzoekster, en niet de andere personeelsleden van A.13 -behoudens nog vier personeelsleden die eveneens geselecteerd worden-, uitgekozen wordt voor de overplaatsing; dat in een nota van 30 januari 1991, waaruit kan afgeleid worden dat verzoekster de contraspionage beoefende, daaromtrent het volgende staat :

"Op het vlak van de C.E. waar er momenteel 12 agenten werkzaam waren, kan er zeker personeel afvloeien.

Om in deze onderafdeling de werkzaamheden niet te veel in de war te sturen stel ik volgende personeelsleden voor om overgeplaatst te worden in het belang van de dienst :

- 1<sup>e</sup> E.a. inspecteur XXXX
- 2<sup>e</sup> E.a. inspecteur XXXX
- 3<sup>e</sup> Inspecteur XXXX
- 4<sup>e</sup> Inspecteur XXXX";

dat derhalve de keuze op verzoekster en bepaalde andere personeelsleden blijkt te zijn gevallen omdat door die keuze de werkzaamheden van de onderafdeling niet te veel in de war worden gestuurd; dat dit motief dat weliswaar eerder summier en algemeen is in de context voldoende lijkt; dat uit door het bevoegde lid van het Auditoraat ingewonnen inlichtingen blijkt dat de mutaties in principe volgens anciënniteit werden doorgevoerd, dat degene die het minste anciënniteit had eerst in aanmerking kwam (verzoekster kwam qua anciënniteit als tweede in aanmerking) en dat dit anciënniteitscriterium in bepaalde gevallen diende te wijken voor andere criteria die verband houden met de dienstnoodwendigheden; dat er meer bepaald voor XXXX, die nochtans een geringere anciënniteit had dan verzoekster, bepaalde redenen voorhanden waren om hem niet te muteren naar Brussel; dat de verwerende partij samen met haar laatste memorie 4 stukken neerlegt waarin overtuigend wordt uiteengezet

waarom XXXX niet werd gemuteerd, namelijk dat "het ondenkbaar is dat een dergelijke hooggekwalficeerde informaticus ontheven zou worden van zijn taak, waardoor een programma van tientallen miljoenen franken verloren zou gaan";

2.1.4.5. Overwegende dat uit geen enkel stuk van het dossier blijkt dat de bestreden beslissing ingegeven is door tuchtrekenen, inzonderheid dat men verzoekster wou treffen voor het feit dat zij medeondertekenaar was van een protestbrief; dat ten dezen dient verwezen te worden naar de bespreking van het derde middel, infra sub 2.3.4.; dat het eerste middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoekster als tweede middel de schending van de hoorplicht aanvoert; dat zij stelt dat tegen niemand een dergelijke maatregel kan genomen worden die hem in zijn materiële en morele belangen ernstig treft, zonder dat hij vooraf in de gelegenheid wordt gesteld voor zijn standpunt op te komen met betrekking tot de motieven die de overheid tot het nemen van de ongunstige beslissing aanzetten, dat, niettegenstaande verzoekster in casu geschaad werd op materieel, sociaal en moreel vlak, zij vooraf niet werd gehoord;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt, met verwijzing naar 's Raads arresten DE BOLLE (nr. 19.893), THYS (nr. 24.651) en VANRIETTE (nr. 33.343), dat het recht om bij het bestuur nuttig voor zijn belangen op te komen enkel aanwezig is in zoverre de voorgenomen maatregel gebaseerd is op gegevens die de betrokkene als een tekortkoming worden aangerekend, dat in casu verzoekster geen tekortkomingen worden aangerekend, dat de klachtenbrief die verzoekster mede ondertekende geenszins ten grondslag ligt aan de

bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing integendeel louter op het belang van de dienst steunt;

2.2.3. Overwegende dat verzoekster repliceert dat louter en alleen de door haar mede ondertekende klachtenbrief ten grondslag ligt aan de bestreden beslissing; dat zij voorts aanvoert wat volgt :

"Op de overheid rust de verplichting om de belanghebbende vooraf de gelegenheid te geven voor zijn belangen op te komen in verband met beslissingen waarbij de rechtstoestand voor de betrokkenen in ongunstige zin wordt gewijzigd.

Als we voor ogen houden dat de overheid niet alleen rekening moet houden met de persoonlijkheid van de kandidaat, maar ook met andere omstandigheden, zoals familiale, die de wijze waarop de gegadigde zijn opdracht zal uitoefenen in ongunstige zin kan beïnvloeden, kan verzoekende partij niet anders dan constateren dat bij het nemen van de bestreden beslissing enkel willekeurig werd gehandeld en waarbij niet naar het belang van de dienst wordt gekeken en zeker niet naar het belang van verzoekende partij.

Verzoekende partij houdt derhalve staande dat, omwille van de schending van zijn morele en materiële belangen en omwille van het feit dat hij geen kennis kreeg van zijn overplaatsing om de reden daarvoor, de overheid een onduidelijke beslissing getroffen heeft - zonder verzoeker in zijn verweer te horen en zonder rekening te houden met een aantal bijkomende criteria die betrekking hebben op de manier van uitoefening van het ambt en in directe zin derhalve ook het belang van de dienst beïnvloeden";

2.2.4.1. Overwegende dat wanneer tegen iemand een ernstige maatregel wordt genomen die hem treft in zijn materiële en morele belangen, om redenen die verband houden met zijn persoonlijke gedragingen, de betrokkene de gelegenheid moet krijgen om op nuttige wijze voor zijn belangen op te komen met betrekking tot de doorslaggevende motieven die de bevoegde overheid tot het nemen van die maatregel hebben aangezet; dat wanneer de nadelige maatregel niet wordt genomen omwille van de persoonlijke gedragingen van de betrokkene, de hoorplicht niet geldt; dat uit geen enkel stuk blijkt dat de

bestreden beslissing genomen is om redenen die verband houden met de persoonlijke gedragingen van verzoekster; dat in die omstandigheden aan verzoekster niet de gelegenheid diende te worden gegeven om voor haar belangen op te komen;

2.2.4.2. Overwegende dat verzoekster in haar laatste memorie stelt dat het "aangewezen" is dat de overheid, telkens wanneer zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt, degene ten opzichte van wie een dusdanige beslissing wordt genomen, zou horen; dat, daargelaten de vraag of het inderdaad "aangewezen" is om de betrokkene in alle bedoelde gevallen te horen, er in elk geval ter zake geen verplichting bestaat; dat het tweede middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat verzoekster als derde middel aanvoert dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is; dat zij stelt dat de bestreden beslissing voortvloeit uit het feit dat zij een klachtenbrief, gericht aan de sectiechef van Antwerpen, mee heeft ondertekend, dat vijf van de 17 ondertekenaars van de brief, waaronder verzoekster, van standplaats werden veranderd, en aan twee andere ondertekenaars een mutatie werd geweigerd niettegenstaande deze hierom hadden verzocht; dat zij "dan ook meent dat uit de omstandigheden die de bestreden beslissing voorafgingen duidelijk het disciplinair karakter ervan kan worden afgeleid", dat aan haar niet de kans werd geboden zich tegen de voorgenomen tuchtsanctie te verdedigen;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat reeds bij de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de overheid in de gegeven situatie naar recht en redelijkheid een overplaatsing in het belang van de dienst kon opleggen, dus bij wijze van eenvoudige ordemaatregel, dat het aan verzoekster

toekomst de disciplinaire bedoelingen van de bestreden beslissing aan te tonen, dat verzoekster ter zake enkel verwijst naar de meermaals genoemde klachtenbrief, doch dat de klachtenbrief in geen enkel opzicht tot de bestreden beslissing aanleiding gaf en dat het bestuur van de Veiligheid van de Staat niet eens op de hoogte was van de inhoud van de brief, dat verzoekster niet verklaart waarom dan niet alle 17 ondertekenaars van de brief het voorwerp werden van een tuchtstraf; dat zij besluit dat verzoekster niet aantoonst dat de bestreden beslissing genomen is met een andere bedoeling dan het belang van de dienst -meer bepaald met tuchtbedoelingen- zodat het derde middel feitelijke grondslag mist;

2.3.3. Overwegende dat verzoekster repliceert dat zij heeft aangetoond dat de klachtenbrief meermaals het onderwerp is geweest van schriftelijk en mondeling contact tussen de verschillende oversten, dat er niet alleen in schijn, maar ook in feite sprake is van een verkapte tuchtmaatregel, dat zij zeer gemakkelijk kan verklaren waarom de bestreden beslissing niet van toepassing is op alle 17 ondertekenaars : "niet alleen zou dan de belangrijkste provinciepost totaal ontvolkt zijn; bovendien was er geen werkelijke nood aan versterking in de betrokken diensten naarwaar de mutaties gericht waren", dat er volgens haar een "voorbeeld" werd gesteld, op willekeurige wijze en niet in overeenstemming met het belang van de dienst; dat zij tenslotte verwijst naar de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie inzake banditisme en terrorisme, waar vastgesteld werd dat, onder meer, bij de Staatsveiligheid overplaatsingen gebeuren buiten de voorziene disciplinaire regels;

2.3.4. Overwegende dat een tuchtmaatregel als voornaamste motief heeft een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen, terwijl een ordemaatregel louter

de goede werking van de dienst beoogt, zonder daarbij de schuldvraag te stellen; dat bij de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de motieven van de bestreden beslissing gelegen zijn in het dienstbelang, meer bepaald wilde het bestuur vooral voldoen aan de noden van bepaalde secties te Brussel; dat uit geen enkel stuk van het dossier blijkt dat het de bedoeling was bepaalde ambtenaren voor een tekortkoming te bestraffen; dat meer bepaald niet blijkt dat de ondertekening van een klachtenbrief aanleiding gaf tot de thans bestreden beslissing; dat, wat de motieven van de bestreden beslissing betreft, er geen enkele aanwijzing is dat het om een verkapte tuchtstraf gaat; dat door de bestreden beslissing verzoekster overgeplaatst wordt van Antwerpen naar Brussel; dat, gelet op de afstand en de verbindingsmogelijkheden tussen deze beide steden, niet ernstig kan beweerd worden dat een overplaatsing naar Brussel verzoekster meer schaadt dan nodig; dat verzoeksters verwijzing naar de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie inzake banditisme en terrorisme niet relevant is, al was het maar omdat het rapport van de commissie dateert van 30 april 1990, en de thans bestreden beslissing werd genomen op 22 februari 1991; dat het derde middel niet gegrond is,

#### **B E S L U I T :**

##### **Artikel 1.**

Het beroep wordt verworpen.

##### **Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare  
terechtzitting, op negen maart 1900 zevenennegentig,  
door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

|        |              |                       |
|--------|--------------|-----------------------|
| de HH. | G. BAETEMAN, | eerste voorzitter van |
|        |              | de Raad van State,    |
|        | A. BEIRLAEN, | staatsraad,           |
|        | J. SMETS,    | staatsraad,           |
| Mevr,  | S. DOMS,     | griffier.             |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**S. DOMS.**

**G. BAETEMAN.**