

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 165.929 van 14 december 2006
in de zaak A. 76.857/XII-833.**

In zake : Paulus DE VLAM,
wonende te Loppem,
Kattestraat 13

tegen :

1. de HOOFDCOMMISSARIS VAN DE STAD BRUGGE,
2. de STAD BRUGGE.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Paulus De Vlam op 22 december 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de hoofdcommissaris van politie van de stad Brugge van 17 oktober 1997 waarbij hij bij ordemaatregel met ingang van 20 oktober 1997 overgeplaatst wordt van het district Sint-Michiels naar de dienst Verkeersinbreuken, terwijl “in feite het een tuchtsanctie betrof”;

Gelet op het arrest nr. 72.658 van 24 maart 1998 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek van de verzoekende partij tot voortzetting van de procedure;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur H. Colin;

Gelet op de beschikking van 5 april 2001 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 laatste memorie van de tweede verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 11 oktober 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 december 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. Delft, die loco advocaat L. Arnou verschijnt voor verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. Colin;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

De gegevens van de zaak

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

Verzoeker is inspecteur van politie bij de stad Brugge. Hij is adjunct-districtschef in het district Sint-Michiels.

Vanaf 15 september 1997 wordt hij, om reden van de afwezigheid wegens ziekte van de districtschef, verantwoordelijk voor de leiding van het district. Gedurende die periode doen zich moeilijkheden voor tussen verzoeker en F. V., een politieagente van zijn district.

Volgens de bewoordingen van een verslag dat verzoeker op 13 oktober 1997 richt aan zijn hiërarchische meerderen, heeft de betrokken agente zich tot aan haar benoeming met vallen en opstaan min of meer de taakuitvoering van politieagent eigen gemaakt, smolt haar kennis evenwel als sneeuw voor de zon van zodra zij benoemd was en nam omgekeerd haar arrogante houding naar collega's, chefs en publiek toe, evolueerde zij de laatste maand van kwaad naar erger en begon zij het gezag van haar directe meerderen te miskennen en af te wijzen, terwijl zij haar collega's met de dag meer op stang jaagde en uitdaagde, en moest verzoeker haar herhaaldelijk terechtwijzen en strenger en strenger beginnen te berispen. Nog steeds volgens de bewoordingen van het verslag, ontplofte de ganse verziekte toestand uiteindelijk op vrijdag 3 oktober 1997 tijdens de dagelijkse briefing, nadat F. V. van

29 september tot en met 3 oktober belast was met verkeersregeling op het kruispunt Heidelbergstraat-Spoorwegstraat, verzoeker tijdens de dagelijkse controle vaststelde dat zij deze opdracht steeds laattijdig aanving en voortijdig afbrak en hij ten einde raad een schriftelijke verklaring had geëist met de reden van haar laattijdige aanvang van haar opdracht en het voortijdig afbreken ervan, waarna zij tijdens de bewuste briefing de nota in aanwezigheid van alle aanwezige collega's op verzoekers tafel gooide met de schreeuw "wat betekent dat?", schreeuwend en krijsend naar haar bureau holde, een glas gooide naar het hoofd van een collega die haar trachtte te kalmeren en uiteindelijk uithuilde op de schouders van een andere collega.

Blijkens een document "Persoonlijke Info INT/107/97/i0263" van de dienst intern toezicht wordt politieagente F. V. over het incident van 3 oktober 1997 ondervraagd. Haar verhaal luidt dat zij enkele minuten te laat op haar post was toegekomen omdat zij een vrachtwagenchauffeur de weg diende uit te leggen, dat zij op haar bureel een briefje van verzoeker vond met de mededeling dat zij niet op tijd op haar post was, dat verzoeker haar geen kans gaf de zaak uit te leggen en haar meedeelde een verslag te zullen schrijven, waarop een discussie ontstond in het bijzijn van een lid van de burgerlijke stand. Volgens F. V. geeft het incident de sfeer weer waarin zij sedert de ziekte van de districtschef moet werken : zij krijgt alle werk op haar nek; als zij dan al een fout maakt, wordt dit dik in de verf gezet; zij kan niet op de steun van verzoeker rekenen daar hijzelf niets kent; zij wordt veelvuldig gecontroleerd zowel op haar schoolpost als in de afhandeling van haar werk; zij verkrijgt geen dienstregeling zoals de anderen wat betreft avonddienst en zaterdag-en zondagwerk; zij krijgt nooit de beschikking over het dienstvoertuig.

Op 6 oktober 1997 heeft verzoeker een gesprek over de moeilijkheden tussen hemzelf en F. V. met hoofdpolitiecommissaris Dewulf en adjunct-commissaris Dejonghe. De hoofdcommissaris geeft tijdens dat gesprek aan verzoeker de opdracht om tijdens de komende publieke hoorzitting te Sint-Michiels in de reeks "De Stad komt naar je toe" geen officiële mededelingen noch stellingnames te doen. Volgens de tweede verwerende partij gebeurde zulks nadat aan de eerste verwerende partij werd geseind dat verzoeker de hoorzitting te baat zou nemen om in het publiek "het eens allemaal aan iedereen uit te leggen".

Blijkens de krantenberichten die verzoeker en de tweede verwerende partij neerleggen, merkt verzoeker tijdens de hoorzitting van 9 oktober

1997 op dat zijn manschappen op een bepaalde plaats fout geparkeerde wagens niet mochten verbaliseren, en dit na tussenkomst van een schepen.

Op 10 oktober 1997 heeft verzoeker opnieuw een gesprek over de moeilijkheden tussen hemzelf en F. V., ditmaal met de adjunct-commissarissen Van Steenkiste en T'Jonck.

In zijn reeds vernoemd verslag van 13 oktober 1997 komt verzoeker tot het besluit dat hij, in de wetenschap dat elke inspanning om F. V. binnen de politietaken nuttig te doen functioneren boter aan de galg is, toch bereid is haar bezig te laten tot uiterlijk 31 december 1997 voor zover hijzelf nog voldoende energie daartoe kan opbrengen, maar dat het volstrekt nefast is haar bij de politie in functie te houden, dat zulks met alle sociale regels vloekt, en dat zij steeds tot spot zal dienen voor haar collega's, hetgeen nadrukkelijk vermeden moet worden.

Verzoeker wordt op 16 oktober 1997 bij de hoofdcommissaris ontboden, en hem wordt meegedeeld dat hij bij wijze van ordemaatregel in het belang van de dienst zal worden overgeplaatst van het district Sint-Michiels naar de dienst Verkeersinbreuken op het politiecommissariaat in de Hauwerstraat te Brugge.

Op 17 oktober 1997 besluit de hoofdcommissaris van politie verzoeker bij ordemaatregel over te plaatsen van het district Sint-Michiels naar de dienst Verkeersinbreuken in de Hauwerstraat. Deze beslissing, die aan verzoeker wordt meegedeeld op 21 oktober 1997 en waarvan hij thans de nietigverklaring vordert, luidt als volgt :

“Ik heb kennis genomen van moeilijkheden tussen u en een personeelslid van uw district. Na verschillende bronnen en uzelf te hebben gehoord moet ik vaststellen dat de afhandeling van bovenvernoemde moeilijkheden niet naar behoren is verlopen.

Door gebrek aan moreel gezag en autoriteit van uwentwege heeft een banaal feit dergelijke omvang aangenomen dat de verstandhouding binnen uw dienst, waarover u als adjunct-districtschef de leiding had, grondig verstoord werd.

Ook uw optreden tijdens de bijeenkomst ‘De stad komt naar je toe’ op uw district heeft ertoe bijgedragen om de verstandhouding en het imago van uw dienst naar beneden te halen.

Ik had u voordien nochtans duidelijk de opdracht gegeven:

- louter aanwezig te zijn en er zeker geen officiële opmerkingen te formuleren.
- de vergadering met een positieve inbreng te benaderen.

Bij ordemaatregel wordt u vanaf 20 oktober overgeplaatst van het district Sint-Michiels naar de dienst Verkeersinbreuken ter Hauwerstraat conform ons gesprek op donderdag 16 oktober 1997. Deze maatregel is enkel het gevolg van mijn zorg om de goede werking van uw district zo snel als mogelijk en met minimale ingrepen te herstellen.

De procedure van beroep is deze geldig inzake de regelgeving bij algemeen bestuur”;

De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie opwerpt dat het beroep onontvankelijk moet worden verklaard omdat verzoeker sedert 1 januari 2000 met pensioen is en geen belang meer heeft bij een vernietiging van de bestreden ordemaatregel;

2.2. Overwegende dat verzoeker, zoals hierna zal blijken, in een enig middel de bestreden ordemaatregel aanwrijft een verdoken tuchtmaatregel te zijn; dat, zo dit middel gegrond zou blijken, verzoeker er nog steeds belang bij heeft om de maatregel uit het rechtsverkeer verwijderd te zien; dat immers een tuchtsanctie een zodanige smet werpt op de getroffen ambtenaar dat die er in elk geval een gekwalificeerd moreel belang bij heeft om haar middels een annulatieberoep ongedaan te zien maken; dat de smet niet wordt tegengesproken en evenmin reeds is verdwenen doordat verzoeker met pensioen is; dat de exceptie bijgevolg de grond van de zaak raakt;

De gegrondheid van het beroep

3.1. Overwegende dat verzoeker in een enig annulatiemiddel aanvoert dat de bestreden maatregel een verkapte tuchtmaatregel is; dat hij wijst op de “teneur” van de bestreden beslissing; dat hij onder meer argumenteert dat, indien de hoofdcommissaris enkel de goede werking van de dienst voor ogen had, hij niet verzoeker moest muteren maar wel degelijk het personeelslid dat de ganse afdeling stoort en dat de hoofdcommissaris de mening van de manschappen niet heeft gevraagd, blijkbaar uit vrees dat - in zijn ijver dat personeelslid in bescherming te nemen - de collega's van verzoeker dissonante geluiden zouden verspreiden en aldus roet gooien in het getekende scenario;

Overwegende dat de tweede verwerende partij -waarbij eerste verwerende partij verklaart zich aan te sluiten- repliceert dat de overplaatsing van

verzoeker geheel binnen de grenzen blijft die de Raad van State en de rechtsleer stellen opdat zo een maatregel een werkelijke ordemaatregel en geen verkapte tuchtsanctie zou zijn, dat de overplaatsing van verzoeker is ingegeven door een werkelijke ernstige verstoring van de goede werking van de betrokken dienst en dat de maatregel enkel werd genomen teneinde de goede werking van de betrokken dienst zo snel als mogelijk en met minimale ingrepen te herstellen zonder dat het ooit de bedoeling is geweest dat verzoeker “moest hangen” en gestraft worden, dat het feit dat er in de beslissing naar het gedrag van verzoeker verwezen wordt (gebrek aan moreel gezag en autoriteit, zijn gedrag op een hoorzitting met publiek), de maatregel nog niet maakt tot een verkapte tuchtmaatregel, vermits de schuldvraag terzijde en open werd gelaten; dat zij argumenteert dat de keuze van de persoon die in het belang van de dienst overgeplaatst moet worden, door de overheid in het licht van de omstandigheden van de verstoring en de eisen van een snel en optimaal herstel van de goede werking van de dienst beoordeeld moet worden, hetgeen kan impliceren dat de overplaatsing van een diensthoofd verkozen wordt boven de mutatie van één of meer ondergeschikten; dat volgens haar de bestreden beslissing aangeeft in welk opzicht - los van de schuldvraag - verzoekers gedrag werd beschouwd als de goede werking van de dienst verstorend, dat ook uit andere stukken van het dossier blijkt dat de korpschef in redelijkheid kon beslissen dat de overplaatsing van verzoeker, en niet van de anderen, in de gegeven omstandigheden de meest aangewezen manier was om de goede werking van de dienst snel en met minimale ingrepen in de dienst hersteld te krijgen en dat de actuele toestand op de dienst na verzoekers overplaatsing achteraf ook aantoonde dat de korpsleiding de juiste maatregel nam, vermits vanaf verzoekers mutatie de rust en de verstandhouding binnen het district is weergekeerd;

3.2. Overwegende dat het verweer dat de bestreden ordemaatregel voldoet aan de eisen die worden gesteld opdat ze een werkelijke ordemaatregel en geen verdoken tuchtmaatregel zou zijn, mede aan de hand van de stukken van het administratief dossier als volgt door het bevoegde lid van het auditoraat is onderzocht en tegengesproken :

“5.4. Essentieel bij een ordemaatregel (en dus ook bij een overplaatsing bij ordemaatregel) is dat hij, ook al brengt het gedrag van een personeelslid de overheid tot het treffen ervan, enkel de goede werking van de dienst beoogt zonder daarbij de schuldvraag te stellen, terwijl een tuchtmaatregel (bvb. een overplaatsing bij tuchtmaatregel) gebaseerd is op schuldig gedrag, schuldig gedrag waarvoor de tuchtmaatregel doet boeten.

Wanneer de overheid derhalve vaststelt dat de minimale verstandhouding, die voor de goede werking van de dienst onontbeerlijk is, blijvend is verstoord en zij, door de overplaatsing van één van de betrokken personeelsleden, verhoopt aan de gespannen toestand een einde te maken, dient zij (althans indien zij opteert voor een overplaatsing bij ordemaatregel) de vraag wie van de bij de wrijvingen betrokken personeelsleden de eerste of de grootste schuld heeft, weg te laten of open te laten.

[...]

Vermits de schuldvraag bij een overplaatsing bij ordemaatregel terzijde en opengelaten wordt, volstaat een administratief onderzoek naar het bestaan van de spanningen om de maatregel te kunnen nemen.

In casu kan de verslaggever, gelet op de formele redengeving van het besluit, niet voorbij de vaststelling dat de eerste verwerende partij zich niet tot een onderzoek naar het bestaan van de moeilijkheden tussen verzoeker en [F. V.] heeft beperkt, maar dat zij, op basis van dat onderzoek, tot de vaststelling komt dat verzoeker, als leidinggevend ambtenaar, die moeilijkheden niet naar behoren heeft afgehandeld door gebrek aan moreel gezag en autoriteit, met andere woorden, dat zijn onaangepast leiding geven de oorzaak is van de grondige verstoring van de verstandhouding binnen zijn dienst.

In de bestreden beslissing wordt derhalve ontegensprekelijk een verwijt gemaakt aan verzoeker, terwijl het gedrag van [F. V.] in de bestreden beslissing onbesproken blijft. De tweede verwerende partij kan dan ook bezwaarlijk voorhouden dat de bestreden beslissing de schuldvraag terzijde en open laat. Of de eerste verwerende partij, na verschillende bronnen en verzoeker zelf te hebben gehoord, al dan niet terecht tot haar verwijt aan verzoeker is kunnen komen, is in het licht van het door verzoeker ingeroepen middel niet relevant, wel - en enkel - het feit dat niet het gedrag van verzoeker op zichzelf (zijnde zijn toezicht op en controle van de arbeidsprestaties van [F. V.], toezicht en controle die de rechtstreekse aanleiding vormden voor het incident van 3 oktober 1997), maar wel een 'morele veroordeling' van dat gedrag aan het nemen van de bestreden beslissing ten grondslag heeft gelegen.

5.5. Wat betreft de keuze van de persoon die werd overgeplaatst, betoogt verzoeker dat, indien de eerste verwerende partij- zoals zij zelf beweert - enkel de goede werking van de dienst voor ogen had, het voor de hand ligt dat zij niet verzoeker moest muteren maar wel degelijk [F. V.] die de ganse afdeling stoort, dat de wrevel binnen de dienst bestond ten aanzien van [F. V.] en niet ten aanzien van zijn persoon, dat hij overigens al veel langer binnen het district werkt dan [F. V.], die daar op het ogenblik van de feiten nog maar recentelijk werkte, dat het dus veel meer voor de hand had gelegen [F. V.] te muteren, en dat het feit dat men toch verzoeker gemuteerd heeft nogmaals wijst op de verkapte vorm van tuchtsanctie.

Volgens de tweede verwerende partij geeft de bestreden beslissing aan in welk opzicht, los van de schuldvraag, verzoekers gedrag als de goede werking van de dienst verstorend werd beschouwd, en blijkt ook uit de andere stukken van het dossier dat de eerste verwerende partij in redelijkheid kon beslissen dat de overplaatsing van verzoeker, en niet die van anderen, in de gegeven omstandigheden de meest aangewezen manier was om de goede werking van de dienst snel en met minimale ingrepen in de dienst hersteld te krijgen.

Wie, ingeval van wrijvingen tussen twee personeelsleden, best wordt overgeplaatst, hangt - althans bij een overplaatsing bij ordemaatregel - niet af van de vraag wie van de bij de wrijvingen betrokken personeelsleden de eerste of de grootste schuld treft (en mag van die vraag ook niet afhangen, vermits, indien de overheid deze vraag beantwoordt, zij de schuldvraag uiteraard niet onbeslist laat), maar is een louter praktische aangelegenheid, waarbij de kleinste verstoring van de werking van de dienst maatgevend behoort te zijn voor de beoordeling van wat passend is.

Het ligt het niet meteen voor de hand dat, wanneer een ambtenaar tijdelijk met de leiding van een dienst wordt belast (opdracht die uiteraard het uitoefenen van toezicht en controle op de ondergeschikten impliceert) en hij daarbij in conflict komt met een personeelslid, de overplaatsing van die leidinggevende ambtenaar de werking van de dienst het minst zal verstoren.

De tweede verwerende partij voert trouwens zelf aan dat de reden voor de keuze blijkt uit het in de bestreden beslissing - los van de schuldvraag - weergegeven gedrag van verzoeker dat de goede werking van de dienst heeft verstoord, met andere woorden, dat zij bij haar keuze wie moest worden overgeplaatst niet is uitgegaan van de vraag wiens overplaatsing (die van verzoeker, dan wel die van [F. V.]) de dienst het minst verstoort, maar wel van het (in de bestreden beslissing besloten) antwoord op de vraag wiens gedrag de goede werking van de dienst het meest heeft gestoord.

Zoals hierboven reeds werd vastgesteld, geeft de bestreden beslissing evenwel aan in welk opzicht, bekeken vanuit de schuldvraag, verzoekers gedrag de goede werking van de dienst heeft verstoord ingevolge de moeilijkheden tussen hemzelf en [F. V.].

De eerste verwerende partij heeft de vraag wie best werd overgeplaatst dan ook niet beschouwd als een louter praktische aangelegenheid, waarbij de kleinste verstoring van de werking van de dienst maatgevend behoort te zijn voor de beoordeling van wat passend is.

5.6. Het enige middel is, in de onder randnummers 5.4. en 5.5. aangegeven mate, gegrond”;

3.3. Overwegende dat de eerste verwerende partij niettegenstaande dit voor haar negatief auditoraatsverslag geen laatste memorie meer neerlegt; dat de tweede verwerende partij nog wel een laatste memorie neerlegt, maar enkel om de Raad op de hoogte te stellen van verzoekers pensionering en zonder ten gronde nog op het verslag te repliceren; dat net zo min als de verwerende partijen, ook de Raad van State geen argumenten bespeurt om tegen de in het verslag opgenomen beoordeling in te brengen, hij ze dienvolgens volkomen bijvalt en de conclusie ervan de zijne maakt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de hoofdcommissaris van politie van de stad Brugge van 17 oktober 1997 waarbij Paulus De Vlam bij ordemaatregel met ingang van 20 oktober 1997 overgeplaatst wordt van het district Sint-Michiels naar de dienst Verkeersinbreuken.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de stad Brugge.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien december 2006, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.