

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 137.416 van 22 november 2004
in de zaak A. 154.568/IX-4601.**

In zake :

Jozef NOWE,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN LERBERGHE,
kantoor houdende te DIKSMUIDE,
Ijzerlaan 48

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Jozef NOWE op 9 augustus 2004 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de administrateur-generaal van de belastingen en de invordering van 26 mei 2004 waarbij hij bij ordemaatregel en in het belang van de dienst met ingang van 1 juni 2004 wordt overgeplaatst van Veurne naar Kortrijk en van de beslissing van 16 juni 2004 van de gewestelijk directeur waardoor hij wordt aangewezen voor de BTW-controle Kortrijk 3;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 1 oktober 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 november 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. VANLERBERGHE, die verschijnt voor verzoeker, en van inspecteur J. DE VLEESCHOUWER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en 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. Verzoeker is tot aan de bestreden beslissing werkzaam in het BTW-controlekantoor te Veurne. Hij verkeert in een slechte financiële situatie. Dienaangaande wordt een schuldbemiddelaar aangesteld om de afbetaling van zijn schulden te regelen.

1.2. In de loop van de maand mei 2003 meldt het diensthoofd van het BTW-controlekantoor te Veurne dat verzoeker op 7 april 2003 stiekem geld zou gevraagd hebben aan een boekhouder en dat hij, naar blijkt uit navraag bij de boekhouders die regelmatig op het kantoor komen, dat bij hen allemaal heeft gedaan wijzend op zijn slechte financiële situatie en dat sommigen hem daarenboven hebben geholpen met kleine gebruiksvoorwerpen.

Daarover verhoord ontkent verzoeker dat hij geld zou hebben gevraagd aan boekhouders. Geconfronteerd met een faxbericht van zijn handschrift waarin hij in bedekte termen geld vraagt aan een boekhouder geeft hij toe dit bericht te hebben verstuurd maar dat de boekhouder er niet op heeft gereageerd en dat verzoeker hem kort daarna heeft gebeld om te zeggen dat hij alles al had.

1.3. Op 5 mei 2004 beslist het directiecomité van de FOD Financiën dat alleen het vragen van geld aan een boekhouder bewezen is en stelt voor verzoeker te straffen met de blaam. Op 10 juni 2004 verklaart verzoeker geen beroep te willen aantekenen bij de raad van beroep. Op 3 augustus wordt het tuchtdossier voor beslissing overgemaakt aan de minister van Financiën. Tot op heden is hierover nog niet beslist.

1.4. Op 4 februari 2004 maakt verzoekers overste melding van het feit dat er weer geruchten de ronde doen dat verzoeker geld vraagt van diverse personen. Een van hen, een particulier en voorheen BTW-belastingplichtige in het ambtsgebied van het kantoor Veurne, komt op het kantoor aan verzoekers overste zelf uitleg vragen over verzoekers gedrag. Verzoeker zelf is reeds geruime tijd met ziekteverlof.

1.5. In reactie daarop beslist het centraal bestuur dat het aangewezen is verzoeker tewerk te stellen in een ander ambtsgebied “aangezien een dergelijke ontoelaatbare houding het imago van de administratie schaadt en belastend is voor de collega’s”.

Verzoeker wordt bij brief van 6 april 2004 van dit voornemen en van de motivering ervan alsmede van de feiten waarop het is gesteund, in kennis gebracht.

1.6. In een reactie daarop stelt hij op 15 april 2004 dat hij inderdaad contact heeft gehad met de betrokken particulier maar dat dit enkel betrekking had op het vinden van een koper voor zijn auto. Ook de vorige beschuldigingen van boekhouders, rechtstreekse oversten, collega’s en belastingplichtigen berusten volgens hem enkel op misverstanden of verkeerd begrijpen van zijn bedoelingen.

In een nota van 20 april 2004 stelt de gewestelijk directeur voor om verzoeker bij ordemaatregel en in het belang van de dienst over te plaatsen naar de 3de BTW-controle te Kortrijk om reden dat dit ambtsgebied totaal nieuw is voor de betrokkene, dat “hij wordt weggetrokken van de boekhouders die specifiek te maken hebben met het kustgebied” en de verplaatsing naar Kortrijk kan gebeuren met het openbaar vervoer wat gezien de volledige terugbetaling van het abonnement door de overheid “geen extra financiële last” betekent voor verzoeker.

1.7. Bij besluit van 26 mei 2004 beslist de administrateur-generaal van de belastingen en de invordering verzoeker bij ordemaatregel en in het belang van de dienst over te plaatsen naar de administratieve standplaats Kortrijk met ingang van 1 juni 2004. Dit besluit is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat ten laste van de heer NOWE, hierna vermeld, de volgende vaststellingen werden gedaan:

‘Uit een proces-verbaal van vaststelling, dd. 3 februari 2004, blijkt dat de heer NOWE op 2 februari 2004 telefonisch contact heeft opgenomen met een voormalig BTW-belastingplichtige ressorterend onder het ambtsgebied van de BTW-controle Veurne, met de mededeling dat hij in financiële moeilijkheden verkeerde en waarbij hij “bedelde” om geld te krijgen ten belope van 300,00 €.

Deze verklaring volgt op een reeds eerder door een boekhouder gemeld incident van dezelfde aard, waarvoor een tuchtprocedure werd ingesteld.'

Overwegende dat de heer NOWE bij schrijven van 6 april 2004 in kennis werd gesteld van het voornemen van de Administratie om hem op grond van de voormelde vaststellingen over te plaatsen bij ordemaatregel en in het belang van de dienst; dat hij bij dit schrijven eveneens werd gewezen op de mogelijkheid zijn standpunt uiteen te zetten m.b.t. de voormelde vaststellingen en zijn bezwaren en of opmerkingen te formuleren i.v.m. het eventueel nemen van voornoemde maatregel;

Overwegende dat de heer NOWE op 15 april 2004 zijn opmerkingen heeft laten kennen; dat hij toegeeft dat hij contact had met een voormalig BTW-belastingplichtige, maar dat hij hierbij de bedoeling had een koper te vinden voor zijn personenwagen voor de prijs van 300,00 € : dat volgens hem alles - ook de vorige beschuldigingen van boekhouders, rechtstreekse oversten, collega's en belastingplichtigen - berust op misverstanden of op het verkeerd begrijpen van zijn bedoelingen;

Overwegende dat de heer NOWE geen concrete bewijzen aanhaalt om de inhoud van het proces-verbaal van vaststelling te ontkrachten;

Overwegende dat het niet om een eenmalig feit gaat;

Overwegende dat de heer NOWE door zijn gedrag het imago van het ambt en het belang van de dienst schade toebrengt; dat hij door zijn gedragingen voor zijn dienstchef en collega's een uiterst vervelende toestand heeft gecreëerd;

Overwegende dat het noodzakelijk is dringend maatregelen te nemen om deze voor de dienst nadelige situatie te beëindigen;

Overwegende dat het belang van de dienst vereist dat de heer NOWE onmiddellijk wordt overgeplaatst naar een ander ambtsgebied;

Overwegende dat een tewerkstelling te Kortrijk het best beantwoordt aan de betrachtingen van de Administratie en als gepast voorkomt;"

Die beslissing wordt op 16 juni 2004 aan verzoeker betekend die er op 17 juni 2004 kennis van neemt.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

In de brief van 16 juni 2004 waarmee het voornoemde besluit aan verzoeker wordt betekend wordt hem ook meegedeeld dat hij wordt aangewezen voor de BTW-controle Kortrijk 3.

Dit is de tweede bestreden beslissing;

2. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat luidens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden

en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1. Overwegende dat verzoeker met betrekking tot de eerste voorwaarde in een eerste middel aanvoert dat de verwerende partij met de bestreden beslissingen een “verkapte tuchtstraf” heeft willen opleggen; dat hij hierbij uiteenzet dat uit de motivering blijkt dat de verwerende partij de feiten reeds als bewezen heeft geacht en verzoeker er schuldig aan heeft bevonden; dat de overweging dat het niet gaat om een eenmalig feit bovendien een indicatie is waarom nu, anders dan bij de voorheen ten laste gelegde feiten, wel voor de overplaatsing werd gekozen; dat het bestraffend effect kan worden afgeleid uit de gevolgen die de maatregel voor hem heeft; dat die maatregel hem duidelijk al te zware bijkomende lasten oplegt en hem schaadt meer dan er nodig is voor het herstel van de goede werking van de dienst; dat men hem immers met hetzelfde effect voor de dienst evengoed had kunnen overplaatsen naar Oostende dat voor verzoeker met de kusttram veel gemakkelijker bereikbaar is;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing formeel wordt gesteld dat zij werd genomen in het belang van de dienst omdat er werd geoordeeld dat de verdere tewerkstelling van verzoeker op het BTW-controlekantoor te Veurne het belang van de dienst schade toebrengt en hij door zijn gedragingen voor zijn dienstchef en collega's een uiterst vervelende situatie heeft gecreëerd; dat blijkt dat verzoeker een particulier persoon, voormalig BTW-belastingplichtige heeft lastiggevallen met zijn financiële problemen en dat deze zich daarover is komen beklagen bij het diensthoofd van het BTW-controlekantoor in Veurne en dit gebeurde nadat verzoeker zelf gevraagd had en had verkregen dat hij niet langer werkzaamheden moest uitvoeren die hem met belastingplichtigen in contact brachten; dat de maatregel tenslotte alleen werd genomen op grond van de vaststelling dat verzoeker een voor de normale werking van de dienst storend gedrag vertoonde en los van de vraag of dat gedrag een tuchtrechtelijk strafbare handeling is; dat het kantoor naar waar verzoeker werd overgeplaatst niet werd gekozen met de bedoeling hem te bestraffen; dat immers uit het advies van de gewestelijk directeur blijkt dat rekening werd gehouden met, enerzijds de noodzaak dat het contact verbroken wordt met de boekhouders die specifiek te maken hebben met het kustgebied nu verzoeker, zelfs in binnendienst tewerkgesteld, contacten bleef zoeken die een weerslag hadden op de werking van de dienst en, anderzijds met de financiële situatie van verzoeker;

2.3. Overwegende dat een tuchtmaatregel en een ordemaatregel zich van elkaar in wezen onderscheiden door het motief; dat een tuchtmaatregel is gesteund op een schuldig gedrag en de wil van de tuchtoverheid voor dat gedrag te doen boeten; dat een ordemaatregel daarentegen niet gebaseerd is op schuldig gedrag en zijn enig motief vindt in een verstoring van de goede orde van de dienst; dat die verstoring weliswaar kan voortvloeien uit het gedrag van een personeelslid, gedrag als een voor de goede orde verstorend element, en derhalve kan leiden tot het nemen van een maatregel van orde; dat indien iemand tegen wie een maatregel werd genomen die uit de voorgelegde stukken als een ordemaatregel voorkomt, van mening is dat het eigenlijk de bedoeling was hem te straffen hij geloofwaardig moet maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, een tuchtrechterlijke bedoeling aan de betrokken maatregel ten grondslag ligt en dat de maatregel op die wijze een verkapte tuchtmaatregel is; dat te dezen verzoeker aanvoert dat de omstandigheid dat, zoals uit de motivering van het bestreden besluit zou blijken, men hem schuldig heeft bevonden aan de feiten en daarbij stelt dat het om recidive gaat en het feit dat de maatregel hem voor het herstel van de goede werking van de dienst onnodig zware lasten oplegt, de bestraffende intentie bewijzen; dat in de motieven van de eerste bestreden beslissing weliswaar wordt gesteld dat verzoeker bepaalde feiten heeft gepleegd doch dat er aan wordt toegevoegd dat die feiten het belang van de dienst schaden en “een uiterst vervelende toestand hebben gecreëerd” voor verzoekers dienstchef en collega’s, dat het dringend noodzakelijk is om die “voor de dienst nadelige situatie” te beëindigen en dat “het belang van de dienst vereist” dat verzoeker wordt overgeplaatst; dat de tweede bestreden beslissing gewaagt van “een duidelijk signaal nodig aan de boekhouders en belastingplichtigen dat de heer NOWE niets meer te maken heeft met de BTW-controle Veurne”, van een ambtsgebied dat “totaal nieuw (is) voor de betrokkene”, van het feit dat verzoeker “wordt weggetrokken van de boekhouders die specifiek te maken hebben met het kustgebied”; dat hieruit op afdoende wijze blijkt dat de maatregelen alleen tot doel hebben, enerzijds, verzoeker weg te trekken uit Veurne met het doel dat kantoor niet langer in opspraak te brengen en, anderzijds, hem in een omgeving te brengen waar hij minder gemakkelijk contact zal hebben met hem bekende boekhouders; dat hieruit blijkt dat verzoekers gedrag als een voor de goede werking storend element wordt aangemerkt; dat alhoewel de bestreden overplaatsing aan verzoeker een bijkomende last oplegt omdat de tijd voor zijn woon-werkverplaatsing in belangrijke mate toeneemt, evenwel niet blijkt dat er hem een zwaardere last wordt opgelegd dan nodig om een voor de dienst nadelige situatie te beëindigen; dat uit de motieven van de tweede bestreden beslissing immers blijkt dat een totaal nieuw en voor verzoeker

onbekend ambtsgebied wordt beoogd, zonder dat het voor hem een financieel zwaardere last teweegbrengt, en dat zulks strookt met het doel van de bestreden beslissing, namelijk een storend gedrag te vermijden in de toekomst; dat dit ook kan verklaren dat het niet wenselijk was om verzoeker in het kustgebied verder tewerk te stellen; dat het middel niet ernstig is;

3.1. Overwegende dat verzoeker met betrekking tot de tweede voorwaarde aanvoert dat zijn nadeel alleen al wordt aangetoond doordat de bestreden beslissingen, als een verdoken tuchtsanctie, aangetast zijn door machtsafwending; dat de verplaatsing van Oostduinkerke naar Kortrijk met het openbaar vervoer dermate veel tijd vergt dat hij in totaal meer dan 12 uur van huis weg is, met name van 6.27 uur 18.37 uur waardoor hij aan levenskwaliteit moet inboeten terwijl hij niet meer in staat zal zijn tijd te besteden aan de dagelijkse zorg zoals inkopen doen en administratieve taken verrichten voor zijn alleenstaande moeder; dat de langere verplaatsing met het openbaar vervoer voor hem een meerkost aan abonnementsgelden zal meebrengen die hij gezien zijn moeilijke financiële toestand niet in staat is te dragen; dat hij tenslotte ook nog een moreel nadeel ondergaat omdat hij door zijn overplaatsing zwaar gezichtsverlies lijdt tegenover zijn collega's en tegenover de boekhouders en BTW-belastingplichtigen met wie hij voordien in contact kwam;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat uit raadpleging van de dienstabellen van de NMBS blijkt dat de verplaatsing van Koksijde naar Kortrijk veel minder tijd in beslag neemt dan verzoeker aangeeft; dat verzoeker vanaf 1 juli 2004 volledig gratis spoorvervoer geniet zodat de langere verplaatsing voor hem geen financiële meerkost betekent; dat verzoeker niet meer gerechtigd is de zorg voor zijn bejaarde moeder aan te voeren nu hij daarvan geen melding heeft gemaakt toen hij over de voorgenomen overplaatsing is gehoord en de verwerende partij geen kennis had van dit tot verzoekers privé-sfeer behorende element; dat tenslotte aan de maatregel geen ruchtbaarheid is gegeven noch bij de collega's van verzoeker noch bij de belastingplichtigen of de boekhouders werkzaam in het vroegere ambtsgebied; dat bovendien nieuwe dienstaanwijzingen binnen een grote federale overheidsdienst zoals de FOD Financiën niet ongebruikelijk zijn en ten aanzien van de collega's, boekhouders en belastingplichtigen die rechtstreeks betrokken zijn bij de bestreden beslissing mag aangenomen worden dat het feit of de ordemaatregel al dan niet wordt geschorst geen invloed zal hebben op hun waardering over verzoeker;

3.3. Overwegende dat uit wat voorafgaat kan blijken dat op het eerste gezicht de bestreden beslissingen niet kunnen worden aanzien als een verdoken tuchtstraf; dat de verwerende partij terecht antwoordt dat de verdere verplaatsing met het openbaar vervoer voor verzoeker geen financiële meeruitgave meebrengt omdat voor de federale ambtenaren de abonnementen voor het gebruik van het openbaar vervoer volledig door de werkgever worden betaald; dat uit de stukken blijkt dat de treinverbinding Koksijde-Kortrijk slechts 55 minuten in beslag neemt doch dat door de aansluiting met de autobussen van De Lijn verzoeker inderdaad van 6.27 uur tot 18.37 uur van huis weg is; dat zulks wel een langere verplaatsingstijd dan voorheen betekent doch dat dit op zich niet voldoende is om als een ernstig nadeel te worden beschouwd; dat immers het uur van de thuiskomst als redelijk kan worden bestempeld; dat verzoeker niet aantoonst in welke mate de zorg voor zijn moeder in de toekomst niet meer mogelijk zou zijn; dat tenslotte, aangezien de maatregelen op het eerste gezicht geen verdoken tuchtstraf zijn, een moreel nadeel dat verzoeker daarin zou kunnen ontwaren ruimschoots door een gebeurlijke vernietiging zal kunnen worden hersteld; dat verzoeker bijgevolg niet vermag een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan te tonen;

4. Overwegende dat aldus niet is voldaan aan een van de voorwaarden van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
tweeëntwintig september 2000 en vier, door :

de H.	L. HELLIN,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

L. HELLIN.