

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.407 van 1 december 2008
in de zaak A. 90.862/IX-2317.**

In zake : Philippe VAN CAUWENBERGHE,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. CALLANT en F. ROGGE,
kantoor houdende te GENT,
Oude Houtlei 2

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Philippe VAN CAUWENBERGHE op 10 april 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het ministerieel besluit van 8 februari 2000 waarbij hem bij wijze van tuchtmaatregel één maand schorsing wordt opgelegd met ingang van 1 maart 2000;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 28 september 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 verzoeker;

Gelet op de beschikking van 13 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. ROGGE, die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat W. DEPESTER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Gegevens van de zaak

1.1. Verzoeker was bij ministerieel besluit van 10 maart 1983 tijdelijk benoemd in een deeltijdse betrekking van geneesheer-antropoloog bij de strafinrichting te Oudenaarde. Bij koninklijk besluit van 21 juni 1984 werd hij benoemd in vast verband. Bij ministerieel besluit van 18 november 1986 is hij overgeplaatst naar de gevangenis te Gent.

Naast die deeltijdse betrekking heeft verzoeker ook een privé-praktijk en is hij sedert 1989 als neuropsychiater verbonden aan de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge.

1.2. Als neuropsychiater bij de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge staat verzoeker in voor de therapeutische behandeling van V.H., die ingevolge een beslissing tot internering van 18 september 1992 van de Raadkamer te Gent in de psychiatrische afdeling van de gevangenis te Gent verblijft.

Op 10 oktober 1994 beslist de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij te Gent dat V.H. op proef in vrijheid wordt gesteld voor de duur van drie jaar, mits te verblijven in de Sint-Jozefkliniek te Sleidinge en een aantal voorwaarden na te leven, waaronder het stipt volgen van het opgelegde therapeutisch programma.

Deze beslissing wordt op 2 april 1997 door de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij voor drie jaar hernieuwd.

1.3. Met een brief van 18 maart 1998 wordt verzoeker door de directeur van de gevangenis te Gent opgeroepen “voor een eerste verhoor in het kader van een eventuele disciplinaire procedure”.

1.4. Tijdens het verhoor op 6 april 1998 wordt verzoeker in kennis gesteld van een brief van de voorzitter van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij waarin aan verzoeker een aantal feiten ten laste worden gelegd, met name:

- “- zeer dubieuze contacten met V.H.
- niet melden van ontvluchtingen aan CBM
- voorwaarden CBM niet naleven door V.H.
- tijdens vluchtperiode V.H. ontmoeten, en bij hem ontvangen thuis
- ondeontologisch werken”.

Er wordt gesteld dat in afwachting van een gerechtelijke uitspraak de disciplinaire procedure wordt geschorst.

1.5. Bij ministerieel besluit van 7 mei 1998 wordt verzoeker met ingang van 15 april 1998 in het belang van de dienst geschorst in zijn functie van geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent.

1.6. Nadat het dossier op strafrechtelijk vlak zonder gevolg gerangschikt is, wordt verzoeker op 25 januari 1999 door de eerstaanwezende directeur van de gevangenis te Gent gehoord in het kader van een tuchtprocedure.

1.7. Op 18 februari 1999 formuleert de eerstaanwezende directeur van de gevangenis te Gent het voorlopig voorstel om aan verzoeker één maand tuchtschorsing op te leggen. Aan verzoeker worden de volgende feiten en tekortkomingen ten laste gelegd :

“FEITEN:

1. Zeer dubieuze contacten met V.H.

Eind 1994. Rijdt met V.H. vanuit PC Sleidinge met eigen wagen naar BRT te Brussel en vervolgens naar ING-bank te Brussel aan het Centraal Station. Is met V.H. bij hem thuis gaan eten. Brengt pas om 23.45 u. V.H. terug naar PC Sleidinge.

1997. Huurt op 7.4.97 een wagen om met V.H. naar een wisselkantoor in Gent te gaan.

TEKORTKOMING:

Deze contacten zijn geen professionele contacten. Door dokter Van Cauwenberghe werd niet nageleefd:

Bijzondere Instructie - van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, Hfdst. I, art. 3. De handelingen door dokter Van Cauwenberghe gesteld moeten gebeuren in het kader van de CBM, d.w.z. binnen een juridische structuur. Dokter Van Cauwenberghe had moeten inschatten dat hij niet dezelfde therapeutische vrijheid had als in een relatie patiënt-geneesheer. Hij moet hier bepaalde limieten respecteren.

FEITEN:

2. Niet melden van ontvluchtingen aan CBM.

1995. V.H. vlucht weg uit het PC te Sleidinge met medeweten van Dr. Van Cauwenberghe. Deze laatste meldt de verdwijning slechts 14 dagen later aan de CBM. Tijdens deze periode is V.H. bij dokter Van Cauwenberghe thuis gaan eten. Tijdens deze periode heeft hij V.H. ontmoet in de polykliniek van de CM te Gent en in een koffiehuis in De Panne.

TEKORTKOMING:

Dokter Van Cauwenberghe wist dat V.H. geseind was. Tijdens de periode dat V.H. voortvluchtig was, heeft dokter Van Cauwenberghe hem meermaals ontmoet, doch heeft dit niet doorgegeven aan de rijkswacht.

Dokter Van Cauwenberghe maakte zich medeplichtig aan ontvluchting van een geïnterneerde, art. 332 en art. 333 van het Strafwetboek.

FEITEN:

3. Voorwaarden CBM niet naleven.

1997. Is op 4 april 1997 niet rechtstreeks naar PC Sleidinge gereden nadat V.H. was vrijgesteld door de CBM.

TEKORTKOMING:

Bij beslissing van de CBM moest V.H. opgenomen worden in een gesloten inrichting. Dokter Van Cauwenberghe heeft de opgelegde voorwaarde niet nageleefd. Hij is met V.H. niet rechtstreeks naar Sleidinge gereden. Dokter Van Cauwenberghe heeft met V.H. een omweg gemaakt langs de rijkswacht en is bij een vriendin van V.H. gegaan.

FEITEN:

4. Tijdens vluchtperiode V.H. ontmoeten en bij hem thuis ontvangen.

Heeft tijdens de vluchtperiode van V.H. hem in De Panne en Gent ontmoet. Heeft hem ook thuis ontvangen.

TEKORTKOMING:

Het ontvangen van een geïnterneerde bij hem thuis in de leefruimte is niet toelaatbaar.

Professionele contacten kunnen onderhouden worden in het dokterskabinet. Door Dokter Van Cauwenberghe werd niet nageleefd:

Bijzondere Instructie - van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, Hfdst. I, art. 3.

FEITEN:

5. Ondeontologisch werken.

Speelt chauffeur van V.H. (+ geeft smoesjes aan het personeel te PC Sleidinge) om te rijden naar banken, vrienden, BRT, Rijkswacht, ouders van V.H., enz. M. verklaarde dat ze hoorde dat Dr. Van Cauwenberghe tijdens een telefoongesprek 500.000 F en 1.000.000 F vroeg aan V.H.

TEKORTKOMING:

Chauffeur spelen van V.H. om te rijden naar banken, vrienden, BRT, Rijkswacht en ouders van V.H. getuigt van weinig beroepsernst en doet vragen rijzen omtrent het therapeutisch effect van plezierreisjes.

FEITEN:

6. Bedrieglijke manoeuvres uitgevoerd.

Zonder medeweten van de Commissie trachten te bekomen dat de geïnterneerde(n) bij toepassing van artikel 17 van de wet van 01.07.1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers bij ministeriële beslissing zou overgeplaatst worden van de gevangenis van Gent naar het Psychiatrisch Centrum Sleidinge.

OPMERKING: De verdwenen fax (zie bezwaarschrift) heeft enkel betrekking op de annulatie van de vraag gezien de hangende zaak. De initiële vraag van dokter Van Cauwenberghe om overplaatsing werd gesteld.

TEKORTKOMING:

Dokter Van Cauwenberghe had de overplaatsing van V.H. naar Sleidinge niet mogen doen zonder medeweten van de CBM.

FEITEN:

7. Misleiden van ambtenaren.

Dokter Van Cauwenberghe poogde Dokter V., geneesheer-directeur bij de Psychosociale Dienst, en het Kabinet van Justitie te misleiden om de overplaatsing van V.H. te bekomen.

TEKORTKOMING:

Door een listige kunstgreep trachtte dokter Van Cauwenberghe de overplaatsing van V.H. te bekomen. Dit werd voorkomen door de nauwgezetheid van leden van het kabinet.

FEITEN:

8. Niet informeren van hiërarchische overste.

Heeft als gevangenispsychiater nagelaten om de directeur van de gevangenis Gent te informeren omtrent de stappen die hij zou ondernemen om V.H. vrij te stellen.

TEKORTKOMING:

Dokter Van Cauwenberghe heeft nagelaten zijn hiërarchische overste, namelijk de directeur van de gevangenis van Gent, te informeren omtrent de stappen die hij zou ondernemen t.a.v. V.H.. Dit is in strijd met het Statuut van het Rijkspersoneel, nl. Deel II Rechten en Plichten, art. 10."

1.8. Op 31 maart 1999 wordt verzoeker gehoord door de directieraad van het ministerie van Justitie. Die raad stelt definitief voor om aan verzoeker een tuchtschorsing van één maand op te leggen. De motieven luiden als volgt:

“Overwegende dat de heer Van Cauwenberghe toegeeft dat hij de ontvluchting van een geïnterneerde niet onmiddellijk heeft gemeld aan de Commissie voor de Bescherming van de Maatschappij en dat hij betrokkene tijdens zijn vluchtperiode bij hem thuis ontvangen heeft;

Overwegende dat de heer Van Cauwenberghe zijn hiërarchische overste, met name de directeur van de gevangenis van Gent, niet heeft geïnformeerd omtrent de stappen die hij zou ondernemen om de geïnterneerde in kwestie vrij te stellen;

Overwegende dat bovenvermelde feiten losstaan van de therapie die aan geïnterneerde moest verstrekt worden en waarbij de heer Van Cauwenberghe een zekere beoordelingsvrijheid geniet als geneesheer-antropoloog;

Overwegende dat hierdoor een inbreuk werd gepleegd op artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen;

Overwegende dat deze handelwijze in strijd is met artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel”.

1.9. Op 15 april 1999 stelt verzoeker tegen dit voorstel beroep in bij de Interdepartementale Raad van Beroep.

Die raad adviseert op 22 november 1999 dat de voorgestelde tuchtstraf van de schorsing van één maand te zwaar is en dat de tuchtstraf van de blaam meer passend is.

1.10. Bij ministerieel besluit van 8 februari 2000 wordt aan verzoeker de tuchtschorsing van één maand opgelegd met ingang van 1 maart 2000.

Dit is het bestreden besluit. De motivering luidt als volgt :

“Overwegende dat de heer Philippe VAN CAUWENBERGHE dubieuze contacten onderhield met geïnterneerde V.H.;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE de ontvluchting van geïnterneerde V.H. uit het psychiatrisch centrum te Sleidinge pas 14 dagen later meldde aan de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE de voorwaarden door de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij aan de heer V.H. opgelegd niet heeft doen naleven;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE deze geïnterneerde tijdens diens vluchtperiode ontmoette en thuis ontving;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE in zijn omgang met geïnterneerde V.H. zich op een ondeontologische wijze gedroeg;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE zonder medeweten van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij getracht heeft, bij toepassing van artikel 17 van de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, de overplaatsing van de geïnterneerde te bekomen van de gevangenis te Gent naar het psychiatrisch centrum te Sleidinge;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE hierbij gepoogd heeft ambtenaren van het ministerie te misleiden;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE nagelaten heeft zijn hiërarchische meerdere, zijnde de directeur van de gevangenis te Gent, te informeren over de stappen die hij ondernam om geïnterneerde V.H. vrij te stellen;

Overwegende dat betrokkene tijdens de zitting van de Directieraad op 31 maart 1999 bekend heeft dat hij de ontvluchting van een geïnterneerde, die aan zijn zorgen was toevertrouwd, niet heeft gemeld aan de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij;

Overwegende dat de feiten ten laste gelegd aan de heer VAN CAUWENBERGHE door de Interdepartementale Raad van Beroep niet worden betwist;

Overwegende dat de heer VAN CAUWENBERGHE door zijn handelwijze inbreuk heeft gepleegd tegen artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en tegen artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen;

Overwegende dat het Ministerie van Justitie ten alle tijde moet kunnen vertrouwen op alle ambtenaren die betrokken zijn bij de extramurale begeleiding van hetzij gedetineerden, hetzij ex-gedetineerden; dat deze begeleiding moet verlopen binnen de strikte voorwaarden en limieten bepaald door de bevoegde autoriteit, in casu de Commissie ter Bescherming van de Maatschappij, en dat het niet toekomt aan de begeleider om op eigen initiatief van dit begeleidingskader af te wijken;

Overwegende dat zich in deze zaak een bijzonder strenge houding opdringt”.

Gegrontheid van het beroep

2.1. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van onder meer het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (hierna: het statuut van het rijkspersoneel), doordat de verwerende partij ten onrechte toepassing heeft gemaakt van de bepalingen van dit besluit, aangezien de feiten die als grondslag dienen van de bestreden tuchtsanctie geen verband houden met de uitoefening van zijn ambt als geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent, maar wel met de uitoefening van zijn functie als neuropsychiater verbonden aan de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge en aangezien zijn deeltijds ambt als geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent in de personeelsformatie voorzien is onder de rubriek “personeel niet onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel”.

2.2. De verwerende partij antwoordt dat overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het statuut van het rijkspersoneel de functie van geneesheer-antropoloog bij een strafinrichting niet van het toepassingsgebied van dit besluit wordt uitgesloten, dat deeltijdse ambtenaren aan geen afzonderlijke regeling zijn onderworpen en dat verzoeker niet verbonden is met de Belgische Staat door een arbeidsovereenkomst, maar wel benoemd is en dus zoals alle andere deeltijdse en voltijdse ambtenaren die door een eenzijdige administratieve rechtshandeling zijn aangesteld, onderworpen is aan het statuut van het rijkspersoneel. Voorts betoogt de verwerende partij dat de feiten die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen wel degelijk betrekking hebben op verzoekers ambt van geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent en geen verband houden met zijn functie als neuropsychiater bij de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge. Zij voegt hieraan toe dat, zelfs indien ten onrechte zou worden aangenomen dat die feiten gepleegd werden buiten de uitoefening van zijn ambt, in het bestreden besluit terecht is gesteld dat de overheid te allen tijde moet kunnen vertrouwen op alle ambtenaren die betrokken zijn bij de extramurale begeleiding van geïnterneerden en gedetineerden en dat het die ambtenaren niet toekomt om, op eigen initiatief, van de door de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij bepaalde voorwaarden en limieten af te wijken. De verwerende partij wijst erop dat ook feiten gepleegd door een ambtenaar buiten de uitoefening van zijn functie het voorwerp kunnen zijn van een tuchtsanctie wanneer zij een weerslag hebben op de dienst of de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen.

2.3.1. Verzoeker werd bij koninklijk besluit van 21 juni 1984 vast benoemd in een deeltijdse betrekking van geneesheer-antropoloog bij de strafinrichting te Oudenaarde. Bij ministerieel van 18 november 1986 werd hij overgeplaatst naar de gevangenis van Gent. Hij is dus vast benoemd ambtenaar in een deeltijdse betrekking van geneesheer-antropoloog bij de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen.

2.3.2. Luidens artikel 1 van het statuut van het rijkspersoneel is rijksambtenaar “elkeen die, in vast verband, zijn diensten aan een rijksbestuur verleent”.

Verschillende verordenende bepalingen rangschikken de personeelsleden van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen met een deeltijdse betrekking -onder meer de betrekking van

deeltijds geneesheer-antropoloog- bij het personeel dat niet onderworpen is aan het statuut van het rijkspersoneel.

Het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen bepaalt aldus :

“Hoofdstuk II. - Niet aan het statuut van het Rijkspersoneel onderworpen personeel
Afdeling I. - Gemeenschappelijke bepalingen
Art. 47. - Onderstaande bepalingen hebben betrekking op :
1) (...)
2) (...)
3) de personeelsleden die bij de strafinrichtingen geen ambt met volledige dienstbetrekking vervullen.”

Artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van geldelijke bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen luidt als volgt:

“Art. 20. Personeel niet onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel.
(...)
- Geneesheer-antropoloog
(deeltijds)
vaste wedde :
50 pct. van (...)”.

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 oktober 2000 tot vaststelling van de personeelsformatie van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen luidt als volgt :

“Art. 5. Personeel niet onderworpen aan het statuut van het Rijkspersoneel.
§ 1. De hierna vermelde betrekkingen worden afgeschaft bij het vertrek van de titularis ervan :
(...)
geneesheer-antropoloog (deeltijds) 14
(...)”.

Verzoeker is derhalve als vast benoemd ambtenaar in een betrekking van deeltijds geneesheer-antropoloog bij de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen niet aan de bepalingen van het statuut van het rijkspersoneel onderworpen.

2.3.3. Door het bestreden besluit worden aan verzoeker een aantal feiten verweten, begaan bij de therapeutische behandeling van de ex-geïnterneerde V.H.

Zoals in het feitenrelaas is uiteengezet, werd V.H. ingevolge beslissingen van 10 oktober 1994 en 2 april 1997 van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij te Gent telkens voor een periode van drie jaar op proef in vrijheid gesteld, mits verblijf in de Sint-Jozefkliniek te Sleidinge en mits het naleven van een aantal voorwaarden, waaronder het stipt volgen van het therapeutisch programma.

De beslissingen van 10 oktober 1994 en 2 april 1997 werden bij brieven van 10 oktober 1994 en 4 april 1997 door de secretaris van de commissie overgemaakt aan de hoofdgeneesheer van de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge. Hierbij werden eveneens richtlijnen verstrekt in verband met de therapeutische behandeling, de resocialisatie en het eventueel ontslag van de betrokkene uit de kliniek.

Uit niets blijkt dat de therapeutische behandeling van V.H. door verzoeker geschiedde in opdracht van de gevangenisdirectie of van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij. Er dient dan ook te worden vastgesteld dat verzoeker die taak uitoefende als neuropsychiater, verbonden aan de VZW Psychiatrische Centra Sleidinge en niet als deeltijds geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent.

2.3.4. De verwerende partij merkt weliswaar terecht op dat feiten gepleegd buiten de uitoefening van het ambt aanleiding kunnen geven tot een tuchtsanctie, wanneer die feiten een weerslag hebben op de dienst, of de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen.

In casu heeft de tuchtoverheid de aan verzoeker ten laste gelegde feiten echter niet als dusdanig gekwalificeerd en beoordeeld. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt integendeel dat de tuchtoverheid er ten onrechte van uitging dat verzoeker de feiten begaan heeft terwijl hij in zijn hoedanigheid van deeltijds geneesheer-antropoloog bij de gevangenis te Gent met de begeleiding van de betrokken geïnterneerde was belast. Het bestreden besluit berust dan ook op een onjuiste beoordeling van de feitelijke gegevens van de zaak en op een onwettige toepassing van de bepalingen van het statuut van het rijkspersoneel.

2.3.5. Het eerste middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 8 februari 2000 waarbij aan Philippe Van Cauwenberghe bij wijze van tuchtmaatregel één maand schorsing wordt opgelegd met ingang van 1 maart 2000.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 1 december 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.