

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.179 van 22 maart 2010
in de zaak A. 169.138/IX-5182**

In zake : Maria VIEIRA DE CARVALHO CANHOTO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dany Socquet
kantoor houdend te Tervuren
Merenstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 januari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 8 november 2005 waarbij aan Maria Vieira de Carvalho Canhoto de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd alsmede het besluit van de voorzitter van het directie-comité van 8 november 2005 dat uitvoering geeft aan dat besluit.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 157.622 van 18 april 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een laatste memorie met verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verzoekster, en attaché Michaël Vannieuwenhuyze, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Melissa Celis, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft een met dit arrest eensluidend advies verleend.

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

3.1. Op het tijdstip van het bestreden besluit werkt de verzoekster als verpleegster in het Repatriëringscentrum l27Bis. Zij maakt er deel uit van de medische dienst.

3.2. Op 18 januari 2005 richt de “attaché bewoners” van het voornoemd repatriëringscentrum een dienstnota aan de medische dienst die als volgt luidt :

“Gezien de dokters steeds in de namiddag in het centrum aanwezig zijn, gebeurt het regelmatig dat fit-to-fly’s worden afgeleverd als het bewonerssecretariaat (...) reeds afwezig is. Om misverstanden en problemen te vermijden, gelieve dan ook bij afwezigheid van het bewonerssecretariaat de fit-to-fly’s rechtstreeks in de vertrekkersmapjes te steken in de schuif in de centrale.”

De verzoekster en een collega bekritisieren deze maatregel in een nota van 2 februari 2005. Zij uiten kritiek op het feit dat zij een bijkomende taak opgelegd krijgen zonder dat er vooraf met hen over gesproken is. Zij argumenteren dat het om een administratieve taak gaat, dat het afleveren van de fit-to-fly*s ook

van de medische dienst bepaalde taken vergt en dat zij deze taken vervullen. Zij achten het onredelijk dat zij daarnaast ook nog een deel van het werk van het secretariaat moeten verrichten.

3.3. Op 1 februari 2005 heeft de verzoekster een meningsverschil met de “attaché bewoners” in verband met de fit-to-fly*s.

De “attaché bewoners” maakt op 7 februari 2005 een verslag op van die gebeurtenis dat als volgt luidt :

“Op dinsdag 1 februari ’05 stelde ik vast dat er zich in 2 dossiers van bewoners voorzien voor de special flight van woensdag 2 februari ’05 nog geen fit-to-fly*s bevonden. Ik nam daarop contact op met de medische dienst. U nam op en antwoordde mij dat de fit-to-fly*s nog in uw bezit waren, maar dat u ze mij zou brengen. Dat hebt u inderdaad gedaan, maar u gaf mij ook de fit-to-fly*s bestemd voor de vertrekkersmapjes in de schuif in de centrale. Ik heb u toen gezegd dat ik met deze fit-to-fly*s niks kon doen en heb u gevraagd ze in de voorziene mapjes te steken. U hebt daarop mijn bureau verlaten en de fit-to-fly*s laten liggen.

Later op de dag, omstreeks 18u, heb ik u aangesproken over het feit dat ik verwacht dat u de fit-to-fly*s in de vertrekkersmapjes steekt in de schuif in de centrale, zoals gevraagd in de nota van 18 januari 2005.

U hebt mij hierop geantwoord dat u dit weigert te doen, aangezien u het niet eens was met deze nota. U gaf aan bovendien heel hard gewerkt te hebben, moe te zijn en graag naar huis te willen gaan.

Hiermee gaf u te kennen te weigeren uitvoering te geven aan instructies van een hiërarchische meerdere, wat wordt beschouwd als dienstweigering.

Uw argument van hard gewerkt te hebben, moe te zijn en dus naar huis te willen is hierbij niet dienstig gezien u de permanentie diende te verzekeren. Dit betekent dat u in het centrum diende te blijven zolang de dienst het vereiste. Gezien de fit-to-fly*s niet op hun plaats staken was uw werk nog niet gedaan.

Bovendien had u uw dienst pas aangevat om 11 u 22, zodat er geen sprake kan zijn van onredelijke eisen op het vlak van dienstprestaties”.

Op 14 februari 2005 reageert de verzoekster op die nota als volgt:

“Gewoonlijk worden de dossiers (de map ‘begeleidingsfiche’) ofwel aan de medische dienst ofwel aan het sociaal team, door het secretariaat bewoners bezorgd.

Het team die (dat) hun gedeelte als eerste afhandelt, bezorgt het vervolgens aan het ander team.

Niettegenstaande dat de medische dienst enkel 2 dossiers ontvangen heeft en ze vervolgens aan het sociaal team heeft bezorgd, hebben de verpleegkundigen aan de hand van de voorhanden naamlijst van de bewoners voorzien voor de special flight, ook die andere 2 bewoners, welke (de) dossiers bij u lagen, bij de arts laten oproepen en heeft de arts de fit to fly kunnen invullen.

Ik heb inderdaad, na uw telefoon en nadat de arts de laatste fit to fly ingevuld heeft, de fit to fly*s van de bewoners die de volgende dag vertrokken aan u gaan afgeven. U heeft mij toen in uw bureau inderdaad gezegd dat u enkel de fit to fly voor de special flight nodig had, ik heb u geantwoord dat ik alle fit

to fly*s had van al de bewoners die de volgende dag moesten vertrekken en heb uw bureau verlaten.

Ik had de fit to fly*s enkel in alfabetische volgorde gerangschikt. Moest ik ook de fit to fly*s gaan sorteren volgens vertrekwijze? Van uw vraag om ze in de voorziene mapjes te steken heb ik niets gehoord.

Later op de dag, rond 18:00h, toen ik in de gang was, vóór het centrum te gaan verlaten en eventjes aan de centrumarts iets over een bewoner meldde, heeft u mij in de gang aangesproken terwijl u enkele fit to fly*s bij u had, dat ik ze in de lade in de centrale zelf moest gaan zetten. Ik heb u geantwoord “ik heb mijn werk gedaan, ik heb hard gewerkt, ik ben moe en ik ga naar huis”. Dan heeft u mij gezegd dat er in een nota dit aan ons gevraagd was en dat u ook hard gewerkt had. Ik heb u geantwoord ‘we zijn daarmee niet akkoord’ en dat ik over een bewoner met de arts aan het overleggen was. U heeft ons dan verlaten en nog gezegd ‘dan ga ik een nieuwe nota moeten schrijven’ en ik zegde nog in mijn zachte stem en misschien heeft u het niet meer gehoord ‘nota*s dat zijn we ook gewoon’.

Ik heb dus duidelijk niet geantwoord en ook nooit gezegd dat ‘ik dit weiger te doen’.

Als ik gezegd heb ‘we zijn daarmee niet akkoord’ is omdat er nooit een ‘vraag’ m.b.t. de fit to fly is gesteld.

Uw brief bevestigt (nu) ook dat het nooit de bedoeling was geweest om een vraag tot medewerking maar wel degelijk ‘zonder overleg’ een nieuwe extra verplichte taak op te leggen. Voor de brief van 18/01/05, heeft u nooit nagegaan of deze extra taak haalbaar is voor de verpleegkundigen of in het algemeen voor de werking van de medische dienst.

Dat de zin ‘gezien de dokters steeds in de namiddag in het centrum aanwezig zijn’, in die brief, is ook van toepassing of zelfs nog meer van toepassing op mijn werking en dus op mijn taken die ik, eigen aan mijn functie, ‘steeds in de namiddag’ dien uit te voeren.

Het afleveren van fit to fly betekent voor mij dat ik enkele taken dien te vervullen zoals :

- Het voorbereiden van de medische dossiers.
- Het organiseren dat de betrokken bewoners tot de arts komen.
- Het nakijken en klaarzetten van medische documenten die aan de bewoner dienen afgegeven te worden.
- Het klaarmaken van de medicatie die de bewoner tijdens de vertrekdag en in zijn thuisland nodig heeft.

Op het feit dat ‘het bewonerssecretariaat reeds, in de namiddag, afwezig is’, is een factor waar wij geen vat op hebben.

Ongeveer een jaar geleden, naar aanleiding van een ‘gesprek’ met mij en een medewerker van het secretariaat, in aanwezigheid van een directielid, over de briefwisseling van bewoners en het briefgeheim, hebben de medewerkers van het bewonerssecretariaat beslist dat ze de fit to fly (toen nog bijlage 4) ‘niet meer gingen doen’.

De centrumdirecteur heeft, via de centrumarts, ons ook willen verplichten deze taak te doen, toen kwam de arts wel steeds in de voormiddag en ten laatste tot 14:00h, het bewonerssecretariaat was dan wel aanwezig.

Er werd aan de directie, via de arts, toen gemeld dat een fit to fly een onderdeel is van een administratief dossier”.

3.4. Op 3 maart 2005 brengt de centrumdirecteur verslag uit over dit meningsverschil aan de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken. Zij voert aan dat de argumenten van de verzoekster niet terzake zijn en een bevestiging

zijn van haar problematische werkhouding. Zij is verder van mening dat de verzoekster niet enkel weigert instructies uit te voeren maar dat ze een niet-respectvolle houding aanneemt ten overstaan van de hiërarchie.

Zij dringt aan op een passend gevolg “gelet op deze nota*s en alle nota*s die in het verleden (...) zijn opgestuurd betreffende de problematische werking en houding van (verzoekster)”.

3.5. Op 14 maart 2005 nodigt de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken de verzoekster uit voor een verhoor in het kader van een eventuele tuchtprocedure naar aanleiding van de feiten die haar ten laste worden gelegd : “Het in het gedrang brengen van de werking van het centrum en de medische opvolging door het weigeren opgelegde taken uit te voeren”.

Daarop schrijft de centrumarts een verklaring waarin hij aanvoert dat het werk van de verpleegkundigen zijns inziens ressorteert onder de supervisie van de centrumarts en dat het opleggen van bijkomende taken aan de verpleegkundigen zonder zelfs een kennisgeving aan de centrumartsen geen goede beleidsvorm is. Hij meent dat zij voldoende taken hebben voor een volle dagtaak en dat bijgevolg het opleggen door de centrumdirectie van een extra administratieve taak buiten de medische dienst als negatief wordt ervaren. Hij vraagt dat er daaromtrent overleg zou zijn.

3.6. De verzoekster wordt op 23 maart 2005 gehoord door de directeur-generaal. Op 20 april 2005 stuurt zij haar opmerkingen over het proces-verbaal dat van dit verhoor werd opgemaakt naar de Dienst Vreemdelingenzaken. In haar verweer argumenteert zij in essentie dat het niet gaat om een medische taak maar wel om een administratieve en dat ze aan de verpleegkundigen wordt opgelegd ten nadele van de specifieke medische taken die ze moeten vervullen in een periode van de dag dat ze al onder tijdsdruk staan om die taken rond te krijgen. Verder klaagt ze aan dat er daarover met hen geen overleg werd gepleegd. De vakbondsafgevaardigde die de verzoekster bijstaat is van mening dat die nieuwe taak maar kon worden opgelegd aan de verpleegkundigen na overleg in het bijzonder overlegcomité.

3.7. Op 27 april 2005 stelt de directeur-generaal voor om de blaam op te leggen “gezien de argumenten aangehaald door mevrouw Vieira de feiten (...) niet weerleggen”.

3.8. De verzoekster verschijnt op 31 mei 2005 voor het directiecomité dat het definitief tuchtvoorstel moet uitbrengen. Het directiecomité besluit, na de verzoekster en haar verdediger te hebben gehoord, unaniem om de blaam definitief voor te stellen.

Dit voorstel steunt op de volgende overwegingen :

“De leden van het Directiecomité delibereren over de zaak.

Ze stellen vooreerst vast dat mw. Vieira de ten laste gelede feiten niet ontkent. Het is een feit dat ze 2 maal geweigerd heeft taken die haar opgelegd werden uit te voeren.

Het argument dat het om een bijkomende taak gaat die moet overlegd of behandeld worden op een BOC houdt geen steek. De instructie van de directie is slechts een hulpmiddel om het dagelijks functioneren van een dienst bij afwezigheid van het secretariaat mogelijk te maken.

De leden menen dat het van weinig belang is of de opdracht van de directie diende uitgevoerd te worden vóór of na 18 uur. Wat wel belangrijk is, is het feit dat een opdracht van de directie, gegeven om de continuïteit en het goede verloop van de dienst te waarborgen, genegeerd wordt. Een personeelslid heeft niet zomaar te beslissen of het een opdracht van een hiërarchische meerdere uitvoert of niet. In die zin gaat het argument van mw. Vieira dat ze eerst haar prioritaire medische taken moet uitvoeren ook niet op. Het is evenmin een feit dat alle opdrachten zo wie so moeten besproken worden op teamvergaderingen. In casu gaat het om een opdracht heel beperkt in de tijd en in omvang (formulieren klasseren en ze op een bepaalde plaats deponeren (vertrekkers-mapjes) en niet op een andere plaats (bureau directie). De fit-to fly documenten zijn bovendien te beschouwen als medische documenten aangezien ze medische gegevens over een bewoner van een gesloten centrum bevatten zonder dewelke deze bewoner niet kan gerepatriëerd worden.

De leden merken verder op dat J. Vieira zich niet verontschuldigd heeft voor haar houding of er spijt over betuigd heeft. Ze heeft zich wel niet onbeleefd opgesteld t.o.v. haar hiërarchische overste.

Om al deze redenen menen de leden dat de voorgestelde sanctie van blaam zonder meer te rechtvaardigen is.”

3.9. Dit definitief tuchtvoorstel wordt op 27 juni 2005 aan de verzoekster betekend die bij brief van 6 juli 2005 beroep aantekent bij de Departementale Raad van Beroep.

3.10. De Departementale Raad van Beroep behandelt verzoeksters beroep op 13 september 2005 en adviseert om de terechtwijzing op te leggen. Het advies is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat de taak van het klasseren van de fit-to-fly*s zoals bepaald in de instructie van Mevrouw D. van 18 januari 2005 een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het takenpakket van Mevrouw VIEIRA en dat er duidelijke instructies waren;

Overwegende dat deze instructie evenwel niet diende te worden overlegd met de vakbonden. In de huidige stand van de wetgeving terzake dient de organisatie van de arbeid weliswaar overlegd te worden. Maar bij gebrek aan koninklijk besluit dient de rechtspraak van de Raad van State hierover te worden toegepast waarbij ‘organisatie van de arbeidstijd’ dient geïnterpreteerd te worden als de verdeling van de arbeid in de tijd. De instructie van Mevrouw D. kan niet onder deze noemer worden gebracht en is slechts een hulpmiddel om het dagelijks functioneren van de dienst bij afwezigheid van het secretariaat mogelijk te maken. Vereisen dat deze maatregel voorafgaandelijk overlegd diende te worden maakt elk normaal functioneren van een dienst onmogelijk;

Overwegende dat Mevrouw VIEIRA en haar verdediging de feiten niet ontkend hebben;

Overwegende dat, in tegenstelling tot een gelijkaardig dossier waarvan de feiten zich eveneens hebben voorgedaan in het centrum waar Mevrouw VIEIRA tewerkgesteld is, er geen onrespectvolle houding was in hoofde van Mevrouw VIEIRA ten opzichte van de hiërarchie;

Overwegende dat de definitief voorgestelde tuchtstraf van de blaam niet in verhouding staat tot de gepleegde feiten;

Overwegende dat de werkdruk in het gesloten centrum onmiskenbaar vaststaat en ook toegegeven wordt door de centrumdirectie en dat er geen tuchtrechtelijke voorgaanden zijn;

Overwegende dat vier assessoren van de zes zich hebben uitgesproken voor de oplegging van een tuchtstraf; dat voor de bepaling van de strafmaat er dient vastgesteld te worden dat er staking van stemmen was (twee stemmen voor de oplegging van de blaam en twee stemmen voor de oplegging van de terechtwijzing);

Dat in dat geval artikel 84 bis § 5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat de voorzitter van de Departementale Raad van Beroep de strekking van het advies bepaalt;

Dat, in samenspraak met de assessoren, de voorzitter adviseert dat als tuchtstraf de terechtwijzing dient te worden opgelegd.”

3.11. Op 21 oktober 2005 wordt het dossier overgemaakt aan de minister die krachtens artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel bevoegd is om de beslissing te nemen of definitief voor te stellen indien, zoals in casu, het advies van de Departementale Raad van Beroep gunstig is.

3.12. Op 24 oktober 2005 schrijft de voorzitter van het Directiecomité de verwerende partij aan in de volgende termen :

“Het voorlopig tuchtvoorstel geformuleerd door de hiërarchische overste van betrokkene was de blaam. Ook het Directiecomité oordeelde op 31 mei 2005 met eenparigheid van stemmen dat als tuchtsanctie de blaam diende te worden opgelegd. Aan de basis van beide voorstellen lagen betrachtingen van goed personeelsbeheer geïnspireerd door de voorbeeldfunctie die betrokkene in het

centrum te vervullen heeft en de negatieve sfeer die de feiten veroorzaakt hebben.

In het tuchtdossier dat werd samengesteld lastens Mevrouw VIEIRA is aangetoond dat zij tot tweemaal toe geweigerd heeft om taken die haar werden opgelegd uit te voeren. Mevrouw VIEIRA noch haar verdediging hebben deze feiten ontkend. Het spreekt voor zich dat een ambtenaar de instructies van zijn hiërarchische meerdere dient uit te voeren zonder daar een eigen interpretatie aan te geven. Aangezien Mevrouw VIEIRA zich op geen enkel moment verontschuldigd heeft of haar spijt betuigd heeft dient er dan ook een krachtig signaal gegeven te worden dat het negeren van instructies vanwege de hiërarchie niet kan geduld worden. De Heer Minister besliste in een gelijkaardig dossier waarbij de betrokken ambtenaar evenwel ook een onrespectvolle houding tegenover de directie aan de dag legde dat de maatregel van de inhouding van de wedde gedurende acht dagen diende te worden opgelegd. In het dossier VIEIRA is deze onrespectvolle houding niet aanwezig. De tuchtmaatregel van de blaam situeert zich binnen het scala van mogelijke tuchtstraffen onmiddellijk vóór de inhouding van de wedde en is dus een lichtere straf.”

3.13. Bij brief van 8 november 2005 deelt de minister aan de verzoeker mee dat hij niet kan instemmen met het advies van de Departementale Raad van Beroep en dat haar de blaam moet worden opgelegd. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat de taak van het klasseren van de fit-to-fly*s zoals bepaald in de instructie van Mevrouw D. van 18 januari 2005 een wezenlijk onderdeel uitmaakt van uw takenpakket en dat u tot twee maal toe geweigerd hebt om deze taken uit te voeren;

Overwegende dat deze instructie evenwel niet diende te worden overlegd met de vakbonden. In de huidige stand van de wetgeving terzake dient de organisatie van de arbeid weliswaar overlegd te worden. Maar bij gebrek aan koninklijk besluit dient de rechtspraak van de Raad van State hierover te worden toegepast waarbij ‘organisatie van de arbeidstijd’ dient geïnterpreteerd te worden als de verdeling van de arbeid in de tijd. De instructie van Mevrouw D. kan niet onder deze noemer worden gebracht en is slechts een hulpmiddel om het dagelijks functioneren van de dienst bij afwezigheid van het secretariaat mogelijk te maken. Vereisen dat deze maatregel voorafgaandelijk overlegd diende te worden maakt elk normaal functioneren van een dienst onmogelijk;

Overwegende dat noch u noch uw verdediging de feiten ontkend hebben;

Overwegende dat het middel dat u ter verdediging inroept niet aanvaard kan worden aangezien het van weinig belang is of de opdracht van de directie diende uitgevoerd te worden vóór of na 18 uur;

Overwegende dat een ambtenaar steeds de instructies van zijn hiërarchische overste dient uit te voeren zonder daaraan een eigen interpretatie te geven;

Dat de fit-to-fly*s bestemd voor de special flights en die niet zoals de instructie voorschrijft in de vertrekkersmapjes gestoken werden, inderdaad belangrijke documenten zijn aangezien deze documenten de medische gegevens bevatten over een bewoner van een gesloten centrum zonder dewelke deze bewoner niet kan gerepatriceerd worden;

Dat door het negeren van de instructie de continuïteit en de goede werking van de dienst in gevaar werden gebracht;

Overwegende echter dat u zich op geen enkel moment verontschuldigd hebt voor uw houding noch dat u spijt betuigd hebt over hetgeen u gedaan hebt;

Dat in dat geval het opleggen van een tuchtstraf op zijn plaats is;
Dat gegeven de omstandigheden de door de Departementale Raad van Beroep geadviseerde tuchtmaatregel van de terechtwijzing de gepleegde feiten niet voldoende bestraft;
Dat u, bij wijze van verzachtende omstandigheid, weliswaar geen onrespectvolle houding aannam tegenover uw directie;
Dat, dit laatste element in acht genomen, en de logica volgend van mijn eerdere beslissingen, u daarom de maatregel van de blaam dient te worden opgelegd.”

3.14. Op 8 november 2005 neemt de voorzitter van het Directiecomité een formele beslissing waarbij de verzoekster de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

IV. Het belang

4.1. De verwerende partij werpt een exceptie op in verband met het rechtens vereiste belang van de verzoekster in essentie omdat de verzoekster aanvoert, tengevolge van de opgelopen tuchtsanctie loopbaanpromoties te hebben gemist. De verwerende partij voegt daaraan toe dat de verzoekster haar actueel, persoonlijk en rechtmatig belang geenszins aantoon, doordat de verzoekster een bevordering naar de graad van adjunct-adviseur zou hebben misgelopen omwille van de rechtsgevolgen van de opgelegde tuchtsanctie.

4.2. Uit het loopbaanoverzicht dat de verzoekster op 18 februari 2010 overmaakt blijkt niet dat de opgelegde tuchtsanctie een invloed had op de promoties die de verzoekster bekam sedert de bestreden besluiten. Het belang om de tuchtsanctie aan te vechten kan dan ook niet worden gekoppeld aan het laten voorbijgaan van promoties na de bestreden besluiten.

4.3. Het staat evenwel vast dat de verzoekster doet blijken van een moreel belang bij haar annulatieberoep, omdat een tuchtsanctie een zodanige smet werpt op de getroffen ambtenaar dat die er in elk geval een gekwalificeerd moreel belang bij heeft, om de tuchtsanctie middels een annulatieberoep te bestrijden.

4.4. Bijgevolg is het beroep ontvankelijk en wordt de exceptie van de verwerende partij verworpen.

V. Voorwerp van het beroep

5. Ambtshalve wordt vastgesteld dat het tweede bestreden besluit genomen werd door een onbevoegde overheid.

Het tweede aangevochten besluit van 8 november 2005 werd namelijk genomen door de voorzitter van het directiecomité, terwijl zij niet over de bevoegdheid beschikte om na een gunstig advies van de Departementale Raad van Beroep zich uit te spreken over het opleggen van een tuchtstraf.

Artikel 94, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1977 houdende het statuut van het rijkspersoneel, bepaalt immers dat de beslissing altijd door de minister wordt genomen, als het advies van de raad van beroep gunstig is. Daar de Departementale Raad van Beroep heeft geadviseerd om de tuchtmaatregel van terechtwijzing op te leggen en dit advies ten opzichte van de verzoekster aldus gunstig was, was alleen de minister bevoegd om een beslissing te nemen met betrekking tot het opleggen van de tuchtstraf.

Het komt passend voor om het tweede bestreden besluit ambtshalve te vernietigen omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de verplichting tot motivering als beginsel van behoorlijk bestuur en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekster houdt voor dat het bestreden ministerieel besluit van 8 november 2005 niet afdoende formeel gemotiveerd is.

Zij voert aan dat de minister in zijn besluit verwijst naar het advies van de Departementale Raad van Beroep, zonder dat dit advies is bijgevoegd. Dit advies werd aan de verzoekster slechts ter kennis gebracht op 21 december 2005.

De minister verwijst ook naar zijn “eerdere beslissingen”, daar hij in zijn besluit stelt: “en de logica volgend van mijn eerdere beslissingen”. Deze “eerdere beslissingen” zijn evenmin bijgevoegd.

Voorts stelt zij dat de motivering niet voldoet, noch met betrekking tot de vaststelling van de tuchtrechtelijk sanctioneerbare feiten, noch met betrekking tot de strafmaat. In dit verband wijst zij vooreerst op een tegenstrijdigheid in de motivering.

De minister stelt namelijk “conform het advies” van de Departementale Raad van Beroep de blaam op te leggen, en dit terwijl de Departementale Raad van Beroep de terechtwijzing adviseerde, wat de minister verder in de motivering ook vermeldt. De verzoekster stelt voorts dat zowel de minister als de Departementale Raad van Beroep verwijzen naar hun “eerdere beslissingen” en dat beiden oordelen dat in tegenstelling tot deze vroegere beslissingen er in hoofde van de verzoekster geen onrespectvolle houding was ten opzichte van de hiërarchie, doch beiden tot een verschillende strafmaat besluiten. De minister heeft volgens de verzoekster niet afdoende gemotiveerd waarom de geadviseerde tuchtmaatregel van terechtwijzing de gepleegde feiten niet voldoende bestraft. Het enige argument dat volgens de verzoekster zou kunnen worden weerhouden is het belang van het behoorlijk klasseren van de fit-to-fly’s. Dit is volgens haar echter beperkt tot de fit-to-fly-documenten voor de special flights, die effectief door D. in ontvangst werden genomen. Verder meent de verzoekster dat de instructie van 18 januari 2005 door haar werd nageleefd, daar luidens deze instructie deze documenten slechts dienen te worden geklasseerd bij afwezigheid van het bewonerssecretariaat. Welnu, de verzoekster is de desbetreffende fit-to-fly’s gaan afgeven aan D. op een ogenblik dat het bewonerssecretariaat nog bemand was. D. heeft deze documenten in ontvangst genomen, doch heeft gewacht tot verzoeksters dagtaak was beëindigd om haar alsdan te verplichten deze documenten te klasseren, zodat van een tweede weigering om haar taken uit te voeren geen sprake is.

7. De verwerende partij houdt voor dat een afdoende motivering niet vereist dat het advies van de Departementale Raad van Beroep bij de beslissing van de minister wordt gevoegd.

Van een gebrek aan afdoende motivering kan volgens de verwerende partij geen sprake zijn, aangezien uit het verzoekschrift blijkt dat de

verzoekster begrijpt op grond van welke feitelijke en juridische gegevens het eerste bestreden besluit is genomen.

De verwerende partij merkt op dat een afdoende motivering niet vereist dat de tuchtoverheid alle argumenten uitdrukkelijk weerlegt, die door de Departementale Raad van Beroep zijn aangevoerd. Het volstaat dat zij aangeeft om welke motieven zij meent te moeten afwijken van het advies. Essentieel in de motivering is dat het de verzoekster niet toekomt de opdrachten van haar werkgever in vraag te stellen indien zij redelijkerwijze binnen haar opdrachtenpakket vallen. Hierdoor verantwoordt de minister volgens de verwerende partij afdoende waarom hij meende dat een lichtere straf als een terechtwijzing niet aangewezen was.

Beoordeling

8. De motiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen heeft tot doel de belanghebbende in kennis te stellen van de redenen waarom de desbetreffende administratieve overheid tot het bestreden besluit is gekomen, zodat de betrokkene in staat is te weten of het wenselijk is zich tegen die handeling te verweren met de middelen die het recht haar verschaft. In de akte moeten de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld en deze moeten afdoende zijn.

Wat de formele motivering betreft, wordt tevens verwezen naar artikel 94, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, dat als volgt luidt:

“De minister motiveert elke met het advies van de raad van beroep niet overeenstemmende beslissing. Hij kan geen andere feiten ter sprake brengen dan die welke het advies van de raad van beroep gemotiveerd hebben. De minister of zijn gemachtigde notificeert de beslissing aan de raad van beroep.”

De formele motiveringsplicht, neergelegd in voornoemde bepaling, is erop gericht de rechten van de betrokken ambtenaar te waarborgen en hem expliciet in kennis te stellen van de redenen die de minister ertoe hebben aangezet af te wijken van het advies van de Departementale Raad van Beroep. Slechts in die omstandigheden is het mogelijk dat de betrokkene, terdege geïnformeerd, de eindbeslissing op een zinvolle wijze kan aanvechten.

Er wordt vastgesteld dat het eerste bestreden besluit omstandig aangeeft op grond van welke overwegingen de minister tot zijn besluit is gekomen. Uit de lezing van het bestreden besluit blijkt op grond van welke feiten de minister heeft geoordeeld dat een tuchtsanctie aangewezen is en met welke tuchtmaatregel de tekortkoming van de verzoekster dient te worden gesanctioneerd. Meer bepaald blijkt dat als in aanmerking te nemen feiten wordt aangehaald dat de verzoekster “tot twee maal toe geweigerd heeft de taak van het klasseren van de fit-to-fly’s uit te voeren, zoals bepaald in de instructie van 18 januari 2005 en wat een wezenlijk onderdeel uitmaakt van haar takenpakket”.

Dat deze feiten een inbreuk op de tucht uitmaken, wordt gemotiveerd doordat een ambtenaar steeds de instructies van zijn hiërarchische overste dient uit te voeren zonder daaraan een eigen interpretatie te geven, dat de fit-to-fly’s bestemd voor de special flights en die niet zoals de instructie voorschrijft in de vertrekkersmapjes gestoken werden, belangrijke documenten zijn aangezien deze documenten de medische gegevens bevatten over een bewoner van een gesloten centrum zonder dewelke deze bewoner niet kan gerepatrieerd worden, dat door het negeren van de instructie de continuïteit en de goede werking van de dienst in gevaar werden gebracht, dat de verzoekster zich op geen enkel moment verontschuldigd heeft voor haar houding noch spijt heeft betuigd voor hetgeen zij heeft gedaan. De opgelegde maatregel van de blaam wordt gerechtvaardigd doordat “gegeven de omstandigheden de door de Departementale Raad van Beroep geadviseerde tuchtmaatregel van terechtwijzing de gepleegde feiten niet voldoende bestraft en gelet op de verzachtende omstandigheid, namelijk de niet onrespectvolle houding tegenover de directie”.

Daar in het bestreden besluit omstandig wordt overwogen op grond van welke feiten de minister heeft geoordeeld dat een tuchtsanctie is aangewezen en met welke tuchtmaatregel deze tekortkoming dient te worden gesanctioneerd, kan niet worden ingezien waarom het advies van de Departementale Raad van Beroep en de “eerdere beslissingen” van de minister dienden te worden bijgevoegd.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt trouwens dat de verzoekster de motieven van het eerste bestreden besluit wel degelijk kent, met andere woorden dat zij begrijpt op grond van welke feitelijke en juridische gegevens het besluit is genomen. Bijgevolg is de formele motiveringsplicht niet geschonden.

9. De verzoekster betwist in wezen dat de weerhouden motieven het eerste bestreden besluit kunnen dragen. Zij voert aldus de schending aan van de materiële motiveringsplicht. Het middel dient dan ook verder vanuit dit oogpunt te worden beantwoord.

Wat de verwijzing in het eerste bestreden besluit naar het advies van de Departementale Raad van Beroep betreft, blijkt uit het administratief dossier bij een vergelijking met dit advies, dat behalve dan de keuze van de tuchtmaatregel op zich, het besluit van de minister in de lijn van het advies ligt. Meer bepaald worden dezelfde feiten als in aanmerking te nemen feiten weerhouden, en worden deze feiten conform het advies beschouwd als feiten die tuchtrechtelijk dienen te worden gesanctioneerd. Bovendien wordt bij de keuze van de tuchtmaatregel, zoals in het advies van de Departementale Raad van Beroep, eveneens rekening gehouden met de verzachtende omstandigheid dat de verzoekster geen onrespectvolle houding aannam tegenover de directie. Gezien deze verzachtende omstandigheid, verschilt ook de keuze van de tuchtmaatregel, zowel door de minister als door de Departementale Raad van Beroep, vergeleken met een gelijkaardig geval waarvan de feiten zich eveneens hebben voorgedaan in het centrum waar de verzoekster was tewerkgesteld, met dit verschil dat in dat geval wel een niet-respectvolle houding tegenover de directie aanwezig was. In voornoemd geval had de Departementale Raad van Beroep weliswaar de tuchtmaatregel van de blaam geadviseerd, doch de minister had in dat geval besloten de inhouding van de wedde gedurende acht dagen op te leggen. Rekening houdend met deze “eerdere beslissing” heeft de minister in het geval van de verzoekster gekozen voor de lichtere tuchtsanctie van de blaam, daar tegen haar geen onrespectvolle houding tegenover de directie werd weerhouden. Verzoeksters stelling dat niet afdoende werd gemotiveerd waarom werd afgeweken van het advies waarin de maatregel van de terechtwijzing werd voorgesteld kan niet worden bijgetreden, daar in het eerste bestreden besluit omstandig wordt uiteengezet dat, gezien de in het bestreden besluit aangehaalde omstandigheden, de tuchtmaatregel van de terechtwijzing als een te lichte sanctie werd beschouwd.

Meer bepaald gaat het in het eerste bestreden besluit om de volgende overwegingen:

- Een ambtenaar dient steeds de instructies van zijn hiërarchische overste uit te voeren zonder daaraan een eigen interpretatie te geven;

- De fit-to-fly's bestemd voor de special flights en die niet zoals de instructie voorschrijft in de vertrekkersmapjes gestoken werden, zijn belangrijke documenten aangezien deze documenten de medische gegevens bevatten over een bewoner van een gesloten centrum zonder dewelke deze bewoner niet kan gerepatriëerd worden;
- Door het negeren van de instructie werden de continuïteit en de goede werking van de dienst in gevaar gebracht;
- De verzoekster heeft zich op geen enkel moment verontschuldigd voor haar houding noch spijt betuigd voor hetgeen zij heeft gedaan.

Gelet hierop, doch tevens rekening houdend met de in hoofde van de verzoekster bestaande verzachtende omstandigheid en de eerdere beslissing in een gelijkaardig geval, werd gekozen om de blaam als tuchtsanctie op te leggen. De blaam is de sanctie onmiddellijk volgend op de terechtwijzing, doch een minder zware sanctie dan de inhouding van de wedde.

10. Met betrekking tot het volgens haar enige argument ter ondersteuning van de tegenover de geadviseerde tuchtmaatregel van terechtwijzing afwijkend besluit van de minister, namelijk het belang van het behoorlijk klasseren van de fit-to-fly's, stelt de verzoekster weliswaar terecht dat de fit-to-fly-documenten voor de special flight werden afgegeven aan D., haar hiërarchische meerdere. Zij maakt echter niet aannemelijk haar taken conform de instructie van 18 januari 2005 te hebben uitgevoerd, doordat zij weliswaar de fit-to-fly's voor de special flight effectief op vraag van haar hiërarchische meerdere heeft afgegeven. Maar zij heeft de overige fit-to-fly's niet geklasseerd, wat nochtans een wezenlijk onderdeel van haar takenpakket uitmaakte, doch zij heeft deze gewoon achtergelaten bij D. De verzoekster betwist niet dat zij deze taak niet heeft uitgevoerd, ondanks het verzoek hiertoe van haar hiërarchische meerdere, en dit tot twee maal toe. Wat de tweede maal betreft dat zij heeft nagelaten deze taak uit te voeren, wordt in het eerste bestreden besluit overwogen dat het van weinig belang is of de opdracht van de directie diende uitgevoerd te worden vóór of na 18 uur, want een ambtenaar dient steeds de instructies van een hiërarchische meerdere uit te voeren zonder daaraan een eigen interpretatie te geven.

Daar D. naast de schriftelijke instructie van 18 januari 2005, op 1 februari 2005 de verzoekster tot twee maal toe nog eens mondeling -uitdrukkelijk dan wel minstens impliciet door aan te geven dat zij niets kon doen met de overige

fit-to-fly-documenten- heeft verzocht deze documenten te klasseren, heeft de verwerende partij in het eerste bestreden besluit terecht overwogen dat de verzoekster tot twee maal toe heeft geweigerd haar taak met betrekking tot het klasseren van de fit-to-fly's uit te voeren. De verzoekster betwist overigens niet deze documenten niet te hebben geklasseerd toen haar hiërarchische overste dit vroeg, en aldus deze taak, ondanks de vraag van de hiërarchische meerdere, helemaal niet te hebben uitgevoerd, en dit tot twee maal toe.

11. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekster voert in een tweede middel, eerste onderdeel, de schending aan van artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

De verzoekster houdt voor dat de termijn van zeven dagen, binnen dewelke de notulen met betrekking tot het voorlopig tuchtvoorstel dienden te worden overgemaakt, verstreek op 20 april 2005, dit was volgens de verzoekster de laatste nuttige dag om het voorlopig tuchtvoorstel te betekenen en om het directiecomité te vatten op 25 april 2005, en dit overeenkomstig artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. De verzoekster is van oordeel dat deze termijn is voorgeschreven op straffe van nietigheid.

13. De verwerende partij antwoordt dat de door artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorgeschreven termijn met slechts twee dagen werd overschreden en dat het een termijn van orde betreft, bij gebrek aan een sanctie bij het overschrijden van deze termijn.

Beoordeling

Eerste onderdeel

14. Krachtens artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 dient de hiërarchische meerdere de tuchtstraf te betekenen, die hij van plan is

voor te stellen, binnen de vijf dagen, nadat de tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar de notulen heeft gevisieerd en stuurt de hiërarchische meerdere het voorstel naar het Directiecomité.

Bij gebrek aan een sanctie bij het overschrijden van voornoemde termijn, gaat het om een termijn van orde . Bovendien staat vast dat de verzoekster met een aangetekend schrijven van 20 april 2005 de notulen vergezeld van een schriftelijke nota met haar bezwaren heeft teruggestuurd, overeenkomstig artikel 78, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, en dat op 27 april 2005 het voorstel van tuchtsanctie bij aangetekend schrijven aan de verzoekster werd betekend en bij nota aan de voorzitter van het directiecomité werd gestuurd. Dit betekent dat de in artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorziene termijn met slechts twee dagen werd overschreden. Er kan dan ook niet worden ingezien in welke mate de minieme overschrijding van voornoemde termijn verzoeksters rechten zou hebben geschonden.

15. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

Standpunt van de verzoekster

16. De verzoekster voert in een tweede middel, tweede onderdeel, de schending aan van het vertrouwensbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekster wijst er op dat zich in haar personeelsdossier tot op heden geen negatieve nota's of een ongunstige evaluatie bevinden.

De onderrichting opgesteld door D. gericht aan de medische dienst dateert van 18 januari 2005; de vermeende feiten dateren slechts van kort daarna. De verzoekster houdt voor dat zij onmiddellijk met een tuchtstraf werd gesanctioneerd zonder ook een waarschuwing te hebben ontvangen. Nochtans is het volgens haar op grond van het vertrouwensbeginsel vereist, temeer gelet op de onduidelijkheid van de vastgestelde inbreuk, dat zij minstens eerst een waarschuwing zou hebben moeten krijgen, teneinde haar naar de toekomst toe in de mogelijkheid te stellen om haar werkmethode zo nodig aan te passen.

Beoordeling

Tweede onderdeel

17. Het door de verzoekster ingeroepen vertrouwensbeginsel houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid, of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan.

De instructie van D. geformuleerd ten aanzien van de medische dienst, waarin de taak met betrekking tot het klasseren van de fit-to-fly-documenten wordt vastgesteld, dateert van 18 januari 2005.

Op 1 februari 2005, zijnde het tijdstip waarop de feiten zich voordeden, wist de verzoekster, of behoorde zij alleszins te weten dat deze taak een wezenlijk onderdeel uitmaakte van haar takenpakket. Het feit dat er zich tot dan toe nog geen negatieve nota's in haar personeelsdossier bevonden en dat de feiten kort na de schriftelijke instructie van 18 januari 2005 dateren, doet aan voormelde vaststelling geen afbreuk. De verzoekster diende te handelen conform deze instructie. Zij maakt niet aannemelijk er op te mogen vertrouwen eerst nogmaals een waarschuwing te ontvangen om haar werkwijze naar de toekomst toe aan te passen. Evenmin kan de verzoekster worden gevolgd in zoverre zij de onduidelijkheid van de vastgestelde inbreuk aanhaalt.

De instructie van 18 januari 2005 stelt duidelijk dat bij afwezigheid van het bewonerssecretariaat de fit-to-fly-documenten dienen geklasseerd te worden. Bovendien werd haar op datum van de haar ten laste gelegde feiten tot tweemaal toe nog eens mondeling (al dan niet expliciet) gevraagd deze taak uit te voeren, zodat de verzoekster wist of behoorde te weten dat zij deze documenten diende te klasseren, doch zij heeft nagelaten dit te doen.

18. Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Derde onderdeel

19. De verzoekster voert in een tweede middel, derde onderdeel, de schending aan van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Standpunt van de verzoekster

De verzoekster is van oordeel dat het redelijkheidsbeginsel is geschonden, daar de voorliggende feiten in redelijkheid niet zonder meer konden worden weerhouden als tuchtfeiten.

Zij stelt dat geen formele inbreuk kan worden vastgesteld op de onderrichting van 18 januari 2005. Daarenboven wordt niet gemotiveerd dat de “goede werking van het centrum en de medische opvolging” door de verzoekster in het gedrang werd gebracht, daar de fit-to-fly’s aan D. persoonlijk werden overhandigd. De mondelinge instructie van D., die werd gegeven op het ogenblik dat de verzoekster reeds had uitgesproken, heeft volgens de verzoekster niets meer te maken met de goede werking van de dienst, te meer daar zij deze documenten reeds persoonlijk had bezorgd omstreeks 15.30 uur.

Ondanks dat niet blijkt dat zij pertinent geweigerd heeft een dienstopdracht uit te voeren, is volgens de verzoekster zonder enige verdere waarschuwing een tuchtprocedure opgestart. Een normaal in redelijkheid denkende overheid had zulk voorval kunnen oplossen door het uitpraten van de situatie, minstens door het formuleren van een dienstnota die persoonlijk ter kennis zou worden gebracht.

Beoordeling

Derde onderdeel

20. In zoverre de verzoekster voorhoudt dat de voorliggende tuchtrechtelijk gesanctioneerde feiten niet zonder meer kunnen worden weerhouden, blijkt uit de beantwoording van het eerste middel dat de verzoekster de haar opgelegde taak met betrekking tot het klasseren van de fit-to-fly-documenten niet heeft uitgevoerd, en dit tot tweemaal toe. De verwerende partij heeft aldus in redelijkheid kunnen vaststellen dat de verzoekster tot tweemaal toe heeft geweigerd de haar opgelegde taken uit te voeren.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekster alle fit-to-fly-documenten heeft overhandigd aan D., haar hiërarchische overste. Zoals haar werd gevraagd door haar hiërarchische overste, heeft de verzoekster terecht de

documenten met betrekking tot de special flight overhandigd. Evenwel heeft zij tevens de overige fit-to-fly's overhandigd, terwijl deze dienden te worden geklasseerd conform de schriftelijke instructie van haar hiërarchische overste en wat haar bovendien tot tweemaal toe mondeling werd gevraagd door haar hiërarchische overste. De verzoekster heeft bijgevolg geweigerd de orders van haar hiërarchische meerdere op te volgen. Gelet op de hiërarchische verhoudingen binnen een overheidsdienst, heeft de verzoekster alleen al doordat zij heeft geweigerd de orders van haar hiërarchische overste uit te voeren de continuïteit en de goede werking van de dienst in het gedrang gebracht. De verwerende partij heeft in het eerste bestreden besluit aldus terecht vastgesteld dat een ambtenaar steeds de instructies van zijn hiërarchische overste dient uit te voeren zonder daaraan een eigen interpretatie te geven en dat de verzoekster door het negeren van de instructie de continuïteit en de goede werking van de dienst in gevaar heeft gebracht.

Er kan niet worden ingezien dat de verwerende partij kennelijk onredelijk zou hebben gehandeld door deze feiten als tuchtrechtelijk sanctioneerbare feiten te beschouwen, daar de verzoekster heeft geweigerd de bevelen van een hiërarchische meerdere op te volgen.

21. Het derde onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

22. De verzoekster voert in een tweede middel, vierde onderdeel, de schending aan van het evenredigheidsbeginsel.

Standpunt van de partijen

De verzoekster is daarenboven van oordeel dat de opgelegde tuchtstraf van de blaam geenszins in verhouding staat tot de weerhouden tuchtfeiten.

Dit blijkt volgens de verzoekster vooreerst uit het advies van de dienst personeel en organisatie van 10 mei 2005, waarin wordt gewezen op andere gevallen waarin eveneens een tuchtsanctie van de blaam werd opgelegd. In één van deze gevallen was evenwel sprake van een verzwarende omstandigheid, met name het verborgen houden van de juiste stand van zaken van een belangrijk dossier voor de hiërarchische overste.

De “signaalfunctie naar de toekomst toe in verband met het opvolgen van de instructies van de hiërarchie” kan volgens de verzoekster moeilijk als argument worden weerhouden, daar volgens de verwerende partij in een gelijkaardig geval binnen dezelfde directie tevens de blaam werd opgelegd, doch met de verzwarende omstandigheid van een niet-respectvolle houding naar de directie toe. Volgens de verzoekster dient de strafmaat uitsluitend in functie te staan van de zwaarte van de tuchtfeiten en niet in het kader van een eventuele signaalfunctie naar anderen toe.

Hoewel in hoofde van de verzoekster de verzachtende omstandigheid van de respectvolle houding ten aanzien van de directie aanwezig was, en de overheid dit heeft erkend, heeft zich dat volgens haar niet vertaald in een lagere tuchtstraf.

De verzoekster herhaalt dat ook de Departementale Raad van Beroep de definitief voorgestelde tuchtstraf van de blaam niet in verhouding achtte tot de gepleegde feiten, gelet op de verzachtende omstandigheden in hoofde van de verzoekster vergeleken met een gelijkaardig dossier.

23. De verwerende partij antwoordt dat de Raad van State bij de beoordeling van de redelijkheid van de strafmaat slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt. Alleen die straf die dermate buiten verhouding tot de ernst van de feiten staat, zodat geen enkele in redelijkheid oordelende overheid ze voor die feiten zou opleggen, kan als strijdig met het evenredigheidsbeginsel worden bevonden.

De verwerende partij wijst er voorts op dat de overheid bij de bepaling van de strafmaat niet alleen rekening dient te houden met de persoonlijke situatie van de betrokken ambtenaar, maar ook en vooral met het belang van de dienst waarvoor hij instaat.

Essentieel in de motivering is dat het de verzoekster niet toekomt de haar toegekende opdrachten in vraag te stellen, indien deze redelijkerwijze binnen haar takenpakket vallen. De ambtenaar moet steeds de instructies van zijn hiërarchische overste volgen zonder daar een eigen interpretatie aan te geven; loyaliteit is een fundamentele waarde in het federaal administratief openbaar ambt.

Beoordeling

Vierde onderdeel

24. In zoverre de verzoekster betwist dat de tuchtsanctie van de blaam in redelijke verhouding tot de weerhouden tuchtfeiten staat, wordt opgemerkt dat de tuchtoverheid bij het bepalen van de aard en de zwaarte van de tuchtsanctie over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt, die de redelijkheid als grens heeft. De Raad van State heeft bij de toetsing van de redelijkheid van de opgelegde tuchtstraf slechts een marginale toetsingsbevoegdheid, wat betekent dat de Raad van State zich niet in de plaats van de tuchtoverheid kan stellen, maar enkel een volkomen in wanverhouding tot de fout staande straf als onwettig kan kwalificeren.

In voorliggend geval oordeelt de minister dat de tuchtmaatregel van de blaam dient te worden opgelegd. De blaam is de op één na lichtste tuchtsanctie. Aangezien het aldus om een lichte tuchtmaatregel gaat, kan hij niet geacht worden in een volkomen wanverhouding tot de weerhouden tuchtfeiten te staan.

Bovendien werd in een gelijkaardig geval, waarin een collega in hetzelfde centrum dezelfde feiten had gepleegd, zij het met de verzwarende omstandigheid van een niet-respectvolle houding naar de directie toe, de tuchtmaatregel van de inhouding van de wedde gedurende acht dagen opgelegd, wat blijkt uit de nota van de voorzitter van het directiecomité van 24 oktober 2005. Zoals terecht wordt gesteld in deze nota van 24 oktober 2005, situeert de tuchtmaatregel van de blaam zich onmiddellijk vóór de inhouding van de wedde en is ze een lichtere straf. Aldus werd de verzachtende omstandigheid van een respectvolle houding tegenover de directie, in tegenstelling met wat de verzoekster beweert, vertaald in een lichtere tuchtsanctie.

De verzoekster slaagt er bijgevolg niet in, aan te tonen dat het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden doordat de tuchtsanctie van de blaam in kennelijke wanverhouding tot de haar ten laste gelegde feiten zou staan.

Het evenredigheidsbeginsel werd niet geschonden.

25. Het vierde onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

26. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de voorzitter van het directiecomité van 8 november 2005.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 22 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche