RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 222.107 van 17 januari 2013
in de zaak A. 206.694/IX-7830

In zake : Sofie PRAET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Gillis
kantoor houdend te 9000 Gent
Vlaanderenstraat 78
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 oktober 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- de beslissing van 14 september 2012 houdende de ordemaatregel van ontzegging van de toegang tot de penitentiaire inrichting Vorst (Berkendaal) vanaf 6 september 2012 opgelegd aan Sofie Praet;
- de beslissing van 4 oktober 2012 betreffende de detachering van Sofie Praet als penitentiair bewakingsassistente ploegchef (PBAP) van de penitentiaire inrichting Vorst naar de penitentiaire inrichting Dendermonde van 8 oktober 2012 tot en met 7 maart 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sammy Bouzoumita, die loco advocaat Thomas Gillis verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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. Sinds 1 december 1999 is de verzoekster tewerkgesteld als penitentiair bewakingsassistente bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de federale overheidsdienst (FOD) Justitie en sinds 1 oktober 2008 als penitentiair bewakingsassistente ploegchef. Zij was effectief

tewerkgesteld in de penitentiaire inrichting te Vorst (Berkendaal), waar zij de functie uitoefende van dienstdoend penitentiair asssistente.

3.2. Op 2 september 2012 doet zich in de gevangenis van Vorst (Berkendaal) een incident voor waarbij een penitentiair bewakingsassistente die onder de leiding van de verzoekster stond, met geweld en onder dwang ontkleed zou zijn geweest, met ketchup zou zijn besmeurd en haar hemd in stukken zou zijn geknipt. Dit alles zou zijn gebeurd naar aanleiding van het afscheid van voornoemde penitentiair bewakingsassistente, die overging van de gevangenis Berkendaal naar de gevangenis te Vorst.

3.3. Op 3 september 2012 wordt deze penitentiair bewakings-assistente door de gevangenisdirecteur gehoord omtrent de feiten die op 2 september 2012 zouden zijn gebeurd. Zij verklaart dat de verzoekster betrokken was bij deze feiten en er zelfs een toonaangevende rol in heeft gespeeld.

3.4. Op 4 september 2012 richt de gevangenisdirecteur volgend schrijven aan de verzoekster:

> "Uit informatie die mij ter kennis werd gebracht, en waaromtrent beelden bestaan, blijkt dat op zondag 2 september 2012 om 21u30 de beambte (…) met geweld/onder dwang ontkleed en met ketchup overgoten/bevuild werd. Haar hemd werd met een schaar in stukken geknipt.
>
> Er werden sporen van ketchup teruggevonden op het niveau 0, in het klassement en in het sas van de portier vooraan.
>
> Volgens mijn informatie hebt u actief deelgenomen aan deze feiten.
>
> Kunt u mij dit uitleggen?
>
> - Heeft u Mevr. (…) vastgehouden?
> - Heeft u het hemd van Mevr. (…) vastgegrepen (en) haar ontkleed?
> - Heeft u ketchup gebruikt? Waar?
> - Hoe hebben de gedetineerden hierop gereageerd aangezien de feiten in het cellulair gedeelte hebben plaatsgevonden?
> - Het precieze verloop van de feiten: hoe is het mogelijk dat er ketchup werd teruggevonden in de gevangenis, op de vermelde plaatsen?
>
> U was de PBA-ploegchef van dienst die bewuste avond. Kunt u mij uitleggen hoe u aan dergelijke feiten hebt kunnen deelnemen gelet op uw graad?".

Op 5 september 2012 verklaart de verzoekster dit schrijven te hebben ontvangen, doch zij weigert te ondertekenen voor ontvangst.

3.5. Op 5 september 2012 licht de gevangenisdirecteur het arbeidsauditoraat te Brussel in over de feiten die zich op 2 september 2012 in de gevangenis te Vorst (Berkendaal) hebben voorgedaan.

3.6. Op 6 september 2012 dient de verzoekster een aanvraag tot mutatie in naar de gevangenis te Dendermonde.

3.7. Op 11 september 2012 beantwoordt de verzoekster de door de gevangenisdirecteur in zijn schrijven van 4 september 2012 gestelde vragen in verband met de feiten van 2 september 2012.

3.8. Op 14 september 2012 legt de directeur van de gevangenis te Vorst aan de verzoekster de ordemaatregel van ontzegging van de toegang tot de penitentiaire inrichting te Vorst (Berkendaal) op, met ingang van 6 september 2012. Het betreft de eerste bestreden beslissing, die luidt als volgt:

> "In toepassing van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 bevattende de bijzondere instructies van toepassing op de personeelsleden van de Buitendiensten van het bestuur Strafinrichtingen, gelet op het feit dat u, volgens de eerste elementen mij ter kennis gebracht, hebt deelgenomen aan de gebeurtenis waarbij een beambte enerzijds gedeeltelijk werd ontkleed en anderzijds met ketchup werd besmeurd, gelet op het feit dat u die avond werkte als dienstdoend penitentiair assistent, en zoals ik u op donderdag 6 september 2012 heb aangekondigd, beteken ik u de ordemaatregel van ontzegging van de toegang tot de inrichting van Vorst (en Berkendaal) met ingang van 6 september 2012. Een interne enquête moet nog het precieze verloop van de gebeurtenissen van 2 september 2012 aan het licht brengen. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek, betreft het derhalve een maatregel om de orde en de veiligheid van de inrichting, die in het gedrang gekomen zijn door de feiten, te bewaren.
>
> Ik zal U later convoceren op een verhoor in het kader van een eventuele schorsing in het belang van de dienst of in het kader van een eventuele strafprocedure".

3.9. Op 20 september 2012 beslist de voorzitter van het directiecomité van de penitentiaire inrichtingen om de verzoekster te detacheren

van de penitentiaire inrichting te Vorst (Berkendaal) naar de penitentiaire inrichting te Dendermonde, en dit vanaf 21 september 2012 tot en met 20 maart 2013.

3.10. Op dezelfde datum reageert de raadsman van de verzoekster schriftelijk op de ordemaatregel van 14 september 2012 waardoor haar de toegang tot de inrichtingen van Vorst en Berkendaal met ingang van 6 september 2012 wordt ontzegd naar aanleiding van voornoemd incident van 2 september 2012. Hij wijst erop dat hij de aanvraag tot mutatie, die door de verzoekster op 6 september 2012 werd ondertekend, als "nietig" beschouwt, vermits deze aanvraag ondertekend werd in omstandigheden waarin er sprake was van druk, omdat de verzoekster op voornoemde datum ondervraagd werd door de gevangenisdirecteur over de gebeurtenissen van 2 september 2012.

Op 28 september 2012 wijst de raadsman van de verzoekster op het gebrek aan reactie op zijn schrijven van 20 september 2012, wat volgens hem in strijd is met "het beginsel van behoorlijk bestuur". Volgens hem is de ordemaatregel van 14 september 2012 een verdoken tuchtmaatregel. Hij doet gelden dat, indien de verzoekster beticht zou worden van tuchtrechtelijk te sanctioneren zaken, de daartoe voorziene procedures moeten worden gevolgd en zij zich moet kunnen verdedigen zoals het hoort.

3.11. Met een e-mail van 4 oktober 2012 beantwoordt de dienst Personeel & Organisatie van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD Justitie voornoemde brieven van 20 september 2012 en 28 september 2012 als volgt:

> "(…)
> Ik ga ervan uit dat u het met ons eens zal zijn dat de situatie op professioneel vlak moeilijk ligt in de gevangenis van Vorst. Om die reden houden we vast aan een overplaatsing van uw cliënte naar een andere gevangenis en dit om de situatie in Vorst even te bekoelen en één en ander in de plooi te laten vallen.
> De detachering naar de gevangenis van Dendermonde zal doorgaan vanaf maandag 8 oktober 2012.

Deze maatregel wil geenszins de loopbaan van uw cliënte vernielen of beschadigen, integendeel. Dit lijkt ons de beste oplossing om op korte termijn de gespannen context van de gevangenis van Vorst voor uw cliënte even te kunnen verlaten.

(…)".

3.12. Op 4 oktober 2012 wordt beslist om de verzoekster te detacheren van de penitentiaire inrichting te Vorst (Berkendaal) naar de penitentiaire inrichting te Dendermonde, en dit vanaf 8 oktober 2012 tot en met 7 maart 2013. Het betreft de tweede bestreden beslissing, die met een e-mail van 8 oktober 2012 aan de raadsman van verzoekster wordt overgemaakt.

Het gaat om een nieuwe beslissing van detachering die in de plaats komt van de beslissing van 20 september 2012.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

5. De verzoekster stelt dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel blijkt uit de impact van de beslissing op haar leven. Zij wijst erop dat zij al dertien jaar als penitentiair beambte tewerkgesteld is en haar nooit enige tekortkoming werd verweten.

Na een vlekkeloze loopbaan van dertien jaar werd haar van de ene dag op de andere, de toegang ontzegd tot haar werkplaats. Dit heeft vanzelfsprekend een enorme impact op haar gehad.

Ook het moreel nadeel dat zij hierdoor leed is niet te onderschatten.

Ten aanzien van derden zijn de bestreden beslissingen een schuldigverklaring van de verzoekster, doordat zij niet anders kan verklaren dan dat zij plots thuis kwam te zitten en niet werd toegelaten tot de penitentiaire inrichting waar zij tewerkgesteld was.

Gezien de praktisch onmogelijke gezinsorganisatie met twee kinderen, brengt ook de detachering naar de penitentiaire inrichting te Dendermonde haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel toe.

De verzoekster wijst tot slot nog op het financieel nadeel dat zij zou lijden ten gevolge van haar overplaatsing naar de penitentiaire inrichting te Dendermonde. De bijkomende vergoeding die zij genoot omwille van de uitoefening van de functie van dienstdoende penitentiair assistente/adjudant (DDPA) in de penitentiaire inrichting te Berkendaal, zal zij namelijk verliezen. In de penitentiaire inrichting te Dendermonde zal zij enkel ingeschaald worden als penitentiair bewakingsassistente ploegchef/kwartierchef (PBAP).

6. De verwerende partij stelt in haar nota dat het bewijs van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan de hand van voldoende concrete stukken moet worden gestaafd en dat deze stukken als bijlage bij het verzoekschrift moeten worden gehecht zodat de verwerende partij er tijdig kennis van kan nemen. De verzoekster laat echter na dergelijke stukken toe te voegen aan haar verzoekschrift. Daarom alleen al meent de verwerende partij dat geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden weerhouden.

Voorts wordt opgemerkt dat het door de verzoekster ingeroepen moreel nadeel geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel is. Haar overplaatsing kan evenmin beschouwd worden als een schuldigverklaring, vermits zij opnieuw aan het werk zal kunnen, zij het dan op een andere locatie. De verwerende partij wijst erop dat de Raad van State met betrekking tot de perceptie door de omgeving van een ordemaatregel reeds heeft geoordeeld dat een dergelijk nadeel te hypothetisch is om als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te worden omschreven indien de verzoekende partij ter zake geen concrete elementen aanbrengt die het bestaan van de beweerde perceptie onderbouwen en dat dit nadeel evenmin rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden beslissing. In casu bewijst de verzoekster niet dat haar omgeving de tijdelijke detachering als een schuldigverklaring zal beschouwen. De eerste bestreden beslissing werd bovendien uitsluitend in het belang van de goede werking van de dienst genomen.

De verzoekster toont volgens de verwerende partij evenmin aan waarom haar overplaatsing zou moeten leiden tot een praktisch onmogelijke organisatie van haar gezinsleven. De gevangenis van Dendermonde bevindt zich immers slechts op 15 kilometer van de woonplaats van de verzoekster, terwijl de gevangenis van Vorst zich op 45 kilometer van haar woonplaats bevindt. Daarenboven duidt niets erop dat verzoekster geen afspraken zou kunnen maken met de gevangenisdirectie te Dendermonde om haar ploegensysteem af te stemmen op dat van haar echtgenoot die tewerkgesteld is in de gevangenis van Vorst.

De verwerende partij wijst er nog op dat een financieel nadeel in principe niet moeilijk te herstellen is. Een financieel nadeel zal slechts als moeilijk te herstellen worden gekwalificeerd wanneer wordt aangetoond dat de verzoekster in een dermate precaire financiële toestand wordt gebracht dat alleen de schorsing van de tenuitvoerlegging soelaas kan bieden. Dat de verzoekster niet langer aanspraak kan maken op een premie, kan haar niet in een precaire financiële toestand brengen.

Beoordeling

7. De draagwijdte van de eerste bestreden beslissing van 14 september 2012 houdende een ordemaatregel, waardoor de toegang tot de gevangenis van Vorst aan de verzoekster tijdelijk wordt ontzegd, dient in verband te worden gebracht met de tweede bestreden beslissing van 4 oktober 2012, waardoor de verzoekster tijdelijk wordt gedetacheerd naar de strafinrichting te Dendermonde van 8 oktober 2012 tot en met 7 maart 2013, die als finaliteit heeft "om op korte termijn de gespannen context van de gevangenis van Vorst voor (de verzoekster) even te kunnen verlaten". Dit blijkt uit de e-mail van de verwerende partij van 4 oktober 2012 gericht aan de raadsman van de verzoekster. In dezelfde e-mail schrijft de verwerende partij dat "deze maatregel (bedoeld wordt de detachering) geenszins de loopbaan van (de verzoekster) (wil) vernielen of beschadigen, integendeel".

De verwijdering van de verzoekster uit haar functie te Vorst en haar -in de tijd beperkte- detachering naar Dendermonde zullen haar onmiskenbaar mentaal getroffen hebben, maar dat nadeel geldt voor alle personeelsleden van een bestuur die tegen hun wil een maatregel, die in het dienstbelang wordt uitgevaardigd, moeten ondergaan. De verzoekster toont niet aan dat in haar geval dit nadeel als ernstig en moeilijk te herstellen kan worden gecatalogeerd.

De verzoekster verwijst naar de omstandigheid dat haar omgeving haar detachering zal beschouwen als het bewijs dat zij schuld heeft aan de feiten waarbij zij betrokken was. Indien dit al het geval zou zijn, dan is dat een onterechte perceptie van de buitenwereld en vloeit het nadeel niet voort uit de betrokken bestreden beslissing.

De verzoekster maakt niet aannemelijk dat de dagelijkse organisatie van haar gezinsleven in het gedrang komt, doordat zij het blijkbaar niet nodig vond -zelfs tot op de datum van de terechtzitting- aan de gevangenisdirectie te Dendermonde te vragen om haar uurrooster zodanig vast te stellen dat het gezin

op een normale wijze gerund kan worden. Ook haar partner, die als penitentiair beambte tewerkgesteld is in Vorst, nam in dit verband geen enkel initiatief.

Bovendien toont de verzoekster niet aan dat een dergelijke aanvraag haar geweigerd werd, zodat zij verantwoordelijk is voor het nadeel dat voortspruit uit de eventuele desorganisatie van haar gezinsleven.

Wat het financieel nadeel betreft dat de verzoekster aanvoert, volstaat het vast te stellen dat zij desbetreffend geen bewijsstuk voorlegt.

De bestreden beslissingen die uit hun aard een tijdelijk karakter vertonen, beïnvloeden op het eerste gezicht, in de huidige stand van het geding, de vlekkeloze loopbaan van 13 jaar van de verzoekster niet, die gedurende een vrij korte periode een ordemaatregel ondergaat die in rechtstreeks oorzakelijk verband staat met wat is geresulteerd in een ogenschijnlijk uit de hand gelopen afscheidsritueel naar aanleiding van het vertrek van een collega van de verzoekster naar de gevangenis van Vorst.

8. Er is bijgevolg niet voldaan aan de tweede voorwaarde van voornoemd artikel 17, § 2, zodat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen wordt verworpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 januari 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **André Vandendriessche**