

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.775 van 7 juni 2013
in de zaak A. 208.279/IX-7959**

In zake : Werner ADRIAENSSENS
 wonend te 1120 Brussel
 Kraatveldstraat 137 bus 4
 waar woonplaats wordt gekozen
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ingrid Martens
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Gustaaf Callierlaan 291

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 maart 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de algemeen directeur ad interim van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis van 25 januari 2013, waarbij de functies van Werner Adriaenssens worden teruggebracht naar het IIde departement, wordt bevestigd dat de collectie art nouveau en art deco herverdeeld wordt naargelang de technieken, wordt gesteld dat hij voor dit geheel verantwoordelijk blijft voor het Paviljoen der Menselijke Driften en waarbij hij tevens de verantwoordelijkheid krijgt over de collecties Europees papier (met uitzondering van de fotografie), Europese schilderkunst en Afgietsels en Mallen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest eensluidend 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. Procedure

3. De raadsvrouw van de verzoeker legt ter zitting een pleitnota neer.

Het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten, die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van de vordering, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de neergelegde pleitnota op dergelijke feiten

betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

IV. Feiten

4.1. De verzoeker is sinds 1 juni 2000 werkzaam bij de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (hierna: de KMKG) en dit aanvankelijk als attaché, later als eerstaanwezend assistent. De verzoeker krijgt als conservator de afdeling “decoratieve kunsten 19-20ste eeuw” toegewezen.

In 2005 worden verzoekers aanvankelijke bevoegdheden uitgebreid met de collecties “grafische kunst” en “schilderkunst”.

Bij beslissing van de directieraad van de KMKG van 2 februari 2012 komen hier de volgende verzamelingen bij:

- “ - ‘Papier’ met inbegrip van behangpapier, maar fotografie uitgezonderd;
- ‘Schilderkunst’ (op doek);
- [...] ‘mallen’ en ‘afgietsels’ [...]”.

4.2. De algemeen directeur ad interim (Michel Draguet) van de KMKG raadpleegt op 13 maart 2012 de wetenschappelijke raad van de KMKG omtrent de “conservatie en herwaardering van de art nouveau”. Het verslag van die vergadering vermeldt het volgende:

“3. Varia: Conservatie en herwaardering van de art nouveau

Michel DRAGUET wint het advies van de leden in om de problematiek rond de art nouveau collectie uit te klaren. De opdeling van de verzamelingen van het IIde Departement berust op een logica gebaseerd op materialen en de daarmee gepaard gaande technieken en bewaringsvoorwaarden in geschikte reserves. Een transversaal (of horizontaal) beheer druist in tegen deze logica, zeker wanneer dit zou leiden tot een strikt chronologische beperking die belangrijke aspecten van bijvoorbeeld de 19^{de} - eeuwse kunstproductie links laat. Vandaar de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de betrokken conservator (werken op doek en papier, afgietsels) wat zich in de toekomst wellicht ook zal opdringen voor de collecties van collega’s die op pensioen gaan.

Mieke VAN RAEMDOCK wil zekerheid over de vraag of betrokkene zich in zijn wetenschappelijk onderzoek (40%) nog volop kan blijven wijden aan de Art Nouveau en op dat gebied projectleider kan worden? Dat hij ook mogelijk met de collecties kan verhuizen mocht dat ooit het geval worden? Dat hij voor zijn onderzoek steeds toegang zal hebben tot die stukken en tot de documenten die op die stukken betrekking hebben?

Michel DRAGUET herhaalt dat het om een louter rationele herschikking gaat en zeker niet om een strafmaatregel; uiteraard zijn deze voorwaarden verzekerd zoals eerder besproken in het Uitvoerend Comité. Bedoeling van het punt varia is een rondvraag om advies in te winnen, niet om een beslissing te nemen”.

4.3. Op 20 maart 2012 laat de algemeen directeur ad interim van de KMKG aan de verzoeker het volgende weten:

“[...]

In deze brief vindt u de bevestiging terug van de door de K.M.K.G. verdedigde standpunten tijdens de ontmoeting die we gehad hebben. Dit om elk misverstand of afwijkende interpretatie te vermijden.

Zoals ik u kon meedelen, mag de beslissing die ik nam na discussie in de Directieraad en die eveneens werd voorgelegd aan de Wetenschappelijke raad waar ze met unanimité werd gesteund, op generlei wijze gezien worden als een disciplinaire maatregel.

Ze betreft louter het beheer van de collecties uit het IIde departement waarvan ik de coherentie wil herstellen. De voornoemde collecties werden allen gestructureerd naargelang technieken, die rechtstreeks de conserveringsregels bepalen.

Het bestaan van een collectie art nouveau, als ze zin heeft op het vlak van onderzoek, valorisatie en tentoonstelling, houdt geen steek op het vlak van de conservatie [...].

Des te meer omdat u niet de totaliteit van de stukken die met deze periode verband houden heeft overgenomen.

In deze besparingsperiode waarin talrijke collega's met pensioen gaan en niet vervangen worden, ben ik verplicht om onze bezetting zo goed mogelijk te beheren om een zo goed mogelijke conservatie van onze collecties te verzekeren.

In deze optiek is het voor mij onlogisch conservators te werk [te] zien gaan volgens een technische logica en andere, zoals u, op een chronologische manier. Hoewel dit werkbaar lijkt op het vlak van de valorisatie van de collecties, geldt dit niet voor de conservering, zoals we hebben vastgesteld.

Daarom heb ik beslist krachtens mijn bevoegdheden als algemeen directeur, om de conserveringslasten te herstructureren door een gelijkwaardige behandeling van alle soorten en door op allen het principe van coherentie toe te passen.

In dit perspectief, en rekening houdend met uw specialisatie in kunst van de 19de en 20ste eeuw, bevestig ik u in uw verantwoordelijkheid voor de verzameling papier (met uitsluiting van de fotografie), schilderkunst op doek en de opvolging van het Paviljoen der Menselijke Driften. Ter vervanging van de

zogenaamde verzamelingen ‘decoratieve kunsten 19-20ste eeuw’, vertrouw ik u de belangrijke collectie ‘mallen’ en ‘afgietsels’ van de K.M.K.G. toe die rechtstreeks de 19de en 20ste eeuw betreffen.

Dit alles verandert echter niets aan het luik ‘onderzoek’ voor uw activiteiten.

[...]”.

De verzoeker kan zich niet vinden in die beslissing en stelt hiertegen met een enig verzoekschrift een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in bij de Raad van State (zaak gekend onder het nummer A. 204.739/IX-7657).

4.4. Op 15 juni 2012 trekt de algemeen directeur ad interim van de KMKG zijn beslissing van 20 maart 2012 in.

In zijn arrest nr. 220.595 van 13 september 2012 beslist de Raad van State dan ook dat verzoekers beroep tegen de genoemde beslissing van 20 maart 2012 zonder voorwerp geworden is.

4.5. Met een brief van 19 juni 2012 nodigt de algemeen directeur ad interim van de KMKG de verzoeker uit voor een gesprek op 22 juni 2012. Deze brief is geformuleerd als volgt:

“[...]

Met dit schrijven wens ik u uit te nodigen, indien u dat wenst, op een gesprek op vrijdag 22 juni 2012 om 11:30, om een wijziging van uw opdracht als conservator te bespreken.

[...]

Deze wijziging van de opdracht betreft een maatregel van inwendige orde en is in geen geval een tuchtmaatregel.

Hoewel ik niet verplicht ben u voor een maatregel van inwendige orde voorafgaand te horen, wens ik met deze uitnodiging tegemoet te komen aan uw verzoek, zoals u dit formuleerde in het dossier dat u heeft verstuurd aan de Raad van State.

Het gesprek is een gelegenheid om ons te onderhouden over de inhoud van uw conserveringsopdracht en de integratie ervan in het specifieke kader van het IIde departement.

Tijdens deze tijden van bezuiniging, waarin personen die met pensioen gaan niet vervangen worden, wens ik de organisatie van het IIde departement te optimaliseren. Dit door te waken over een correct evenwicht wat de verdeling van de conservatieopdrachten van de conservatoren betreft.

Deze ontmoeting stelt me in staat om de specificiteit van uw conserveringstaken beter in te schatten en om op het einde van ons gesprek uw bevoegdheden op dit vlak beter te kunnen finaliseren.
Het onderzoeksluik van uw opdracht, dat in uw geval erg specifiek is, zal niet worden gewijzigd en zal bijgevolg niet besproken worden.
[...]

4.6. Het gesprek vindt uiteindelijk plaats op 17 juli 2012. Tijdens dit gesprek nodigt de algemeen directeur ad interim de verzoeker uit om “een effectief voorstel voor te bereiden dat geïntegreerd kan worden in de beslissing die ik als AD a.i. moet nemen om een goede werking van het departement te verzekeren wanneer er binnenkort bepaalde mensen met pensioen gaan”.

4.7. Bij brief van 28 augustus 2012 herinnert de algemeen directeur ad interim de verzoeker aan de mogelijkheid om voorstellen aan te brengen. De verzoeker krijgt een bijkomende periode van acht dagen om alsnog een voorstel te formuleren.

4.8. Met een brief van 5 september 2012 deelt de verzoeker zijn visie mee.

4.9. Met een brief van 25 januari 2013 laat de algemeen directeur ad interim aan de verzoeker het volgende weten:

“Ten gevolge van de procedure die werd ingediend bij de Raad van State tegen mijn beslissing, dd. 20 maart 2012, om uw taken in het kader van de herstructurering van de collecties te herdefiniëren, heb ik u in aanwezigheid van de heer [...] op 17 juli 2012 ontmoet, om naar uw argumenten te luisteren en u mijn redenen te herhalen.

In mijn brief van 28/08 vroeg ik u naar uw suggesties en concrete voorstellen met het oog op een beslissing.

Daarop herhaalt u mij in uw brief van 5 september de argumenten die we al kenden en stelt u geen andere piste voor dan het behoud van de bestaande situatie.

Ondertussen evolueerde het Staatsbudget en werden belangrijke besparingen aangekondigd inzake het personeelsbeleid.

Waar eerder 1 op 3 collega's die met pensioen vertrekken konden vervangen worden, is dit nu slechts 1 op de vijf, wat ons verplicht de conservatorenploegen te verkleinen.

In deze context heb ik de dossiers opnieuw geopend en programmeer ik een reeks revisies van lastenboeken van het wetenschappelijk personeel die een collectie beheren. Ik heb uw functies teruggebracht naar het IIde departement en ik bevestig dat de collectie art nouveau en art deco herverdeeld wordt naargelang de technieken, naar analogie met alle collecties van het departement. Van dit geheel blijft u verantwoordelijk voor het Paviljoen der Menselijke driften.

U krijgt eveneens de verantwoordelijkheid over de volgende collecties:

- Europees papier (met uitzondering van de fotografie)
- Europese schilderkunst
- Afdruksels en mallen

Zoals reeds meerdere malen werd vermeld, is deze beslissing geenszins disciplinair van aard en verandert ze niets aan het luik 'Onderzoek' van uw loopbaan.

Ze beantwoordt uitsluitend aan de vereisten voor het beheer van het IIde departement.

[...]"

Dit is de bestreden beslissing. De verzoeker neemt hier naar eigen zeggen kennis van op 29 januari 2013.

V. Betreffende het voorwerp van de vordering

5. Uit verzoekers uiteenzetting in zijn verzoekschrift tot schorsing blijkt dat hij zijn vordering richt tegen de beslissing tot wijziging van zijn opdracht van conservator. De verzoeker lijkt zich met name gegriefd te voelen door het feit dat hem de verzameling "decoratieve kunsten 19-20ste eeuw" zou worden ontnomen.

De bestreden beslissing van 25 januari 2013 vermeldt echter niet uitdrukkelijk dat die verzameling aan verzoekers verantwoordelijkheid wordt onttrokken. Wel wordt gesteld dat de collecties worden herverdeeld op basis van de gebruikte technieken en dat de verzoeker de verantwoordelijkheid krijgt over enkele verzamelingen op basis van bepaalde van die technieken. Uit het geheel van de dossierstukken lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden afgeleid dat dit impliceert dat de verzoeker niet langer verantwoordelijk is voor de collectie "decoratieve kunsten 19-20ste eeuw" als zodanig, nu deze collectie lijkt te worden

verdeeld over de verschillende verzamelingen die zijn opgedeeld volgens techniek.

De verwerende partij betwist niet dat de verzoeker niet langer de verantwoordelijkheid draagt voor de genoemde verzameling “decoratieve kunsten 19-20ste eeuw”. Derhalve kan in de huidige stand van de procedure prima facie worden aangenomen dat de bestreden beslissing inderdaad impliceert dat de verzameling “decoratieve kunsten 19-20ste eeuw” aan verzoekers verantwoordelijkheid wordt onttrokken.

VI. Betreffende de ontvankelijkheid van de vordering wat het voorwerp betreft

Standpunt van de partijen

6. De verzoeker voert aan dat hij werd aangeworven in een welbepaald vakgebied, zijnde “art nouveau” en “art deco”. De verwerende partij verplichtte hem ertoe zich daarin verder te specialiseren door te doctoreren. De verzoeker wijst tevens op zijn wetenschappelijke publicaties in dat domein. Volgens hem gaat het onderzoeksdomein samen met de collectie die wordt beheerd, zodat hij zich als conservator van een nieuwe afdeling die niet tot zijn onderzoeksdomein behoort, moet inwerken in het onderzoek van de collectie die hij beheert. De verzoeker stelt dat het in de praktijk voor hem quasi onmogelijk wordt om zich nog bezig te houden met de decoratieve kunsten van de 20^{ste} eeuw. Bijgevolg stelt de verzoeker dat de bestreden beslissing een zeer zware impact heeft op zijn functioneren binnen de KMKG en dat de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel vormt voor zijn verdere carrière. Het gaat volgens hem dan ook om een verdoken tuchtsanctie en derhalve om een voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

7. De verwerende partij antwoordt dat de vordering niet ontvankelijk is omdat ze is gericht tegen een loutere maatregel van inwendige orde, wat geen aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

8. Ter zitting beklemtoont de raadsvrouw van de verzoeker dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is die werd genomen door een onbevoegde overheid, met miskenning van de procedure zoals voorgeschreven door het reglement “Rechten en plichten van de conservators” van de KMKG.

Om te adstrueren dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie uitmaakt, benadrukt de verzoeker de specificiteit van zijn opdracht als conservator en wijst hij op zijn kennisdomein dat onlosmakelijk verbonden is met zijn specialisatie in “art nouveau” en “art deco” waarvoor hij heeft gedoctoreerd, wat een noodzakelijke voorwaarde was om in vast verband benoemd te worden als conservator van de “art nouveau” en “art deco” collecties van de afdeling decoratieve kunsten.

Voorts beklemtoont hij het verband tussen de beheerde collecties en zijn onderzoeksdomein en wijst hij op de volgende passus uit het document “Rechten en plichten van de conservators”:

“De conservator werkt mee aan het proces van de kennisverwerving in rechtstreeks of onrechtstreeks verband met de verzamelingen die hij beheert”.

Uit deze passus leidt de verzoeker af dat het onderzoeksdomein van de conservator hand in hand gaat met de collectie die wordt beheerd.

Bijgevolg heeft de bestreden beslissing een zware impact op zijn functioneren, wat de verzoeker ziet als een eerste element van de verdoken tuchtsanctie, waarvan hij het slachtoffer is geworden.

Als tweede element wijst de verzoeker op de feitelijke onjuistheid van de ingeroepen motivering van de bestreden beslissing en als derde element op de “antecedenten van de bestreden beslissing waaruit het sanctionerend karakter van de bestreden beslissing blijkt”.

Beoordeling

9. De rechtsgrond waarop de algemeen directeur ad interim zich steunt om de bestreden beslissing te nemen is op het eerste gezicht artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen, zoals vervangen door het koninklijk besluit van 25 februari 2008.

Dit artikel luidt als volgt:

“§ 1. De algemeen directeur verzorgt de wetenschappelijke en administratieve leiding van de instelling.

§ 2. In het licht van de toepassing van § 1, verricht de algemeen directeur in het bijzonder de volgende taken:

[...]

2° de organisatie van de instelling en de coördinatie van haar activiteiten”.

Bijgevolg is de algemeen directeur ad interim bevoegd om de instelling die hij leidt te organiseren en de verschillende kunstcollecties in te delen en te ordenen volgens criteria die hij bepaalt, na raadpleging van de conservators met het oog op een optimale organisatie van de diensten die hij leidt. Desbetreffend beschikt de algemeen directeur ad interim over een ruime discretionaire bevoegdheid.

In dat kader zijn mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een conservator op het eerste gezicht maatregelen van inwendige orde die uitsluitend betrekking hebben op de optimalisatie van de organisatie en de werking van de verschillende diensten, waarvan de beoordeling en de opportuniteit, de doelmatigheid en de finaliteit tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid behoren van de algemeen directeur ad interim. In beginsel zijn dergelijke maatregelen niet vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring, noch voor een vordering tot schorsing. Dit is anders wanneer zij de rechtstoestand van de benoemde ambtenaar, in casu de verzoeker, nadelig raken of op een grievende wijze de situatie waarin hij zijn functie moet uitoefenen, fundamenteel wijzigen.

Desbetreffend stelt de Raad van State op het eerste gezicht vast dat de verzoeker in de huidige stand van het geding niet aantoonst dat de bestreden beslissing een zware impact heeft op zijn dagelijks functioneren of zijn rechtstoestand beïnvloedt als vastbenoemd ambtenaar en evenmin bewijst de verzoeker de feitelijke onjuistheid van de ingeroepen motivering die lijkt te zijn ingegeven door de betrachting om de diensten van de KMKG te optimaliseren en door de budgettaire beperkingen waardoor minder conservators worden vervangen bij hun pensionering. De verzoeker toont op het eerste gezicht niet aan dat een vorig incident dat geen aanleiding gaf tot een tuchtstraf, een invloed heeft uitgeoefend op de thans bestreden beslissing.

10. Bijgevolg is de bestreden beslissing op het eerste gezicht geen verdoken tuchtsanctie omdat de stukken van het administratief dossier in de huidige stand van de procedure hierover geen concrete gegevens bevatten die zouden bewijzen dat bepaalde elementen, desgevallend in hun samenhang beschouwd, aantonen dat het de bedoeling was van het bestuur om naast de behartiging van de goede werking van de dienst ook de verzoeker te treffen voor een misdraging.

Bijgevolg is de vordering tot schorsing niet ontvankelijk.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 juni 2013,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Daniël Moons