

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.766 van 19 juni 2014
in de zaak A. 211.526/VII-39.025.**

In zake : Walter COUDER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Rika Heijse
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kortrijksesteenweg 867
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
2. het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
 INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Waterloosesteenweg 612
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 11 maart 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 houdende ontslag van ambtswege van een attaché geneesheer-inspecteur bij de dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV) waarbij Walter Couder wordt ontslagen uit zijn ambt bij de dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.358 van 10 februari 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 juni 2014.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rika Heijse, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Joy Moens, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Feiten

3. De bestreden beslissing luidt als volgt :

"Overwegende dat art. 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat de rijksambtenaar geen, op welke wijze ook, bezoldigde activiteit mag uitoefenen buiten zijn ambt, dan nadat hij een machtiging tot cumulatie bekomen heeft;

Overwegende dat art. 9, § 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat de rijksambtenaar zich niet plaatst en zich niet laat plaatsen in een toestand van belangenconflicten;

Overwegende dat de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 bepaalden dat de personeelsleden van het RIZIV geen beroepsactiviteiten mogen cumuleren, behalve onder de voorwaarden voorzien in artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982;

Overwegende dat art. 19 van de omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 stelt dat de ambtenaren slechts andere bezoldigde activiteiten kunnen uitvoeren mits een cumulmachtiging;

Overwegende dat art. 1 van het koninklijk besluit van 19 november 1999 bepaalt dat de personeelsleden van het RIZIV die een ambt uitoefenen waarvoor het diploma van doctor in de genees- heel- en verloskunde vereist is, een toelage wordt toegekend, ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk;

Overwegende dat uit de stukken van het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter van juli 1999 tot juli 2008 een bezoldigde activiteit als controlegeneesheer bij de vzw medische controle 'SECUREX' heeft uitgeoefend (nr. 462.522.922);

Overwegende dat uit de verklaring van SECUREX blijkt dat de heer COUDER Walter gedurende die periode een totale vergoeding van 181.339,19 EUR ontvangen heeft;

Overwegende dat uit het tuchtdossier eveneens blijkt dat de heer COUDER Walter echter nooit een cumulaanvraag tot zijn oversten gericht heeft en hiertoe ook nooit een toelating gekregen heeft;

Overwegende dat de heer COUDER Walter gedurende deze hele periode dan ook een maandelijks toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk genoot;

Overwegende dat het totale bedrag van de maandelijks toelagen ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk dat de heer COUDER Walter gedurende de periode van juli 1999 tot juli 2008 mocht ontvangen, oploopt tot 179.422,01 EUR;

Gelet op de oproeping tot verhoor van de heer COUDER Walter door zijn hiërarchische meerdere d.d. 13 januari 2010;

Gelet op het verzoek tot uitstel van de raadsman van de heer COUDER Walter d.d. 15 januari 2010;

Gelet op de beslissing d.d. 21 januari 2010 waarbij het verhoor van de heer COUDER Walter wordt uitgesteld naar 17 februari 2010;

Gelet op het verhoor van de heer COUDER Walter door mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie d.d. 17 februari 2010;

Gelet op het verslag van het verhoor dat op 25 februari 2010 aan de heer COUDER Walter wordt meegedeeld;

Gelet op de opmerkingen van de heer COUDER Walter op het verslag van verhoor, zoals overgemaakt per schrijven d.d. 3 maart 2010;

Gelet op het voorlopig voorstel van tuchtstraf van mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie d.d. 8 maart 2010, waarbij het ontslag van ambtswege aan de directieraad wordt voorgesteld;

Gelet op de oproeping van de heer COUDER Walter voor verhoor door de heer DE COCK Johan, voorzitter van de directieraad van het RIZIV d.d. 10 maart 2010;

Gelet op het verzoek tot inzage van het tuchtrechtelijk dossier van de heer COUDER Walter d.d. 18 maart 2010;

Gelet op de inzage van het tuchtrechtelijk dossier van de heer COUDER Walter d.d. 1 april 2010;

Gelet op het definitief voorstel van de directieraad van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering van 29 april 2010 om met toepassing van artikel 79, §3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel aan de heer COUDER Walter de tuchtstraf van ontslag van ambtswege op te leggen;

Gelet op het beroep ingesteld bij de bevoegde raad van beroep door de heer COUDER Walter met aangetekend schrijven van 10 mei 2010;

Gelet op de verweernota van de heer COUDER Walter neergelegd op de hoorzitting van de raad van beroep van 9 december 2013;

Gelet op de hoorzitting van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid van 9 december 2013;

Gelet op het advies van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid van 6 januari 2014;

Overwegende dat de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid het volgende adviseert:

'Art 81 § 5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel bepaalt dat de tuchtvordering alleen betrekking mag hebben op feiten die zich hebben voorgedaan of vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.

De Raad stelt vast dat de heer Administrateur-generaal van het RIZIV met de brief van 15 oktober 2007 uitgaande van Securex werd ingelicht over het gegeven dat er binnen het RIZIV inlichtingen voorhanden waren waaruit bleek dat Dr. Walter Couder een activiteit uitoefende of had uitgeoefend voor rekening van Securex tijdens de periode van zijn aanstelling als ambtenaar. Hoewel Securex zich ter beschikking hield voor verdere inlichtingen, werd door het RIZIV kennelijk geen onderzoek ingesteld naar aanleiding van dit schrijven van 15 oktober 2007. Uit het PV nr. 002714/2008 van 7 november 2008 van het verhoor van de Administrateur-generaal door de politiediensten blijkt dat de inhoud van de bewuste brief van 15 oktober 2007 van Securex nochtans binnen het RIZIV werd besproken, minstens met de heer Dr. Vranckx. (...)

De Raad oordeelt dat derhalve art. 81 § 5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel niet werd nageleefd en de tuchtvordering bijgevolg is vervallen wegens verjaring.

De Raad van Beroep ingesteld voor het geheel der Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid heeft bij geheime stemming vastgesteld dat:

'alle elementen van het dossier en de debatten in acht genomen, er grond bestaat om het definitief voorstel van tuchtstraf 'het ontslag van ambtswege' te hervormen - meerderheid van 8 stemmen tegen 1- wegens schending van

art. 81§5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel'

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Raad van Beroep voor het geheel der Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid het advies uit dat het ingestelde beroep ontvankelijk is en gegrond.'

Overwegende dat het advies van de raad van beroep niet gevolgd kan worden;

Overwegende dat de verjaringstermijn pas kan ingaan op het ogenblik dat de feiten zich hebben voorgedaan of zijn vastgesteld en dat een tuchtprocedure niet lichtzinnig opgestart mag worden, louter op basis van geruchten, speculaties of onzekere gegevens;

Overwegende dat de brief van 15 oktober 2007 van Securex aan de administrateur-generaal van het RIZIV niet tot gevolg kan hebben dat de tuchtfeiten als vaststaande feiten beschouwd kunnen worden in de zin van artikel 81 §5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937;

Overwegende dat uit de brief van 15 oktober 2007 van Securex aan de administrateur-generaal integendeel opgemaakt kan worden dat de bewering van mevrouw MERVEILLE Maryse in haar verzoek tot informatie d.d. 21 september 2007 als zou de heer COUDER Walter controles uitvoeren voor Securex, als onwaar, minstens niet pertinent afgedaan moet worden;

Overwegende dat Securex in de brief van 15 oktober 2007 stelt dat de heer COUDER Walter geen werknemer is in de zin van de wet van 27 juni 1969 maar een ambtenaar;

Overwegende dat Securex enkel werknemers onderworpen aan de wet van 27 juni 1969 en in geen geval een ambtenaar kan tewerkstellen;

Overwegende dat het antwoord van Securex d.d. 15 oktober 2007 dan ook impliceert dat de heer COUDER Walter niet tewerkgesteld werd door Securex;

Overwegende dat in het licht van artikel 81 § 5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bovendien enkel nagegaan moet worden of de overheid binnen een termijn van zes maanden na het zich voordoen of het vastgesteld zijn van de tuchtfeiten de tuchtprocedure heeft ingeleid;

Overwegende dat het voeren van een onderzoek zich hoe dan ook niet opdrong omdat de brief van Securex als een negatief antwoord op de beweringen van mevrouw MERVEILLE Maryse beschouwd kon worden;

Overwegende dat de administrateur-generaal dan ook geen verdere inlichtingen diende te vragen;

Overwegende dat uit het PV nr. 002714/2008 van 7 november 2008 van het verhoor van de administrateur-generaal blijkt dat de brief van 15 oktober 2007 besproken werd maar enkel omtrent de omstandigheid dat het initiatief van mevrouw MERVEILLE Maryse een deontologische fout inhield;

Overwegende dat dan ook besloten moet worden dat de verjaringstermijn niet is ingegaan op 15 oktober 2007, nu de tuchtfeiten op dat ogenblik nog niet vaststaand waren;

Overwegende dat de heer COUDER Walter ook andere bezwaren heeft opgeroepen voor de raad van beroep, die door de raad van beroep evenwel niet onderzocht werden, zodat het gepast voorkomt deze bezwaren alsnog te onderzoeken;

Overwegende dat de heer COUDER Walter in zijn verweernota voor de raad van beroep voorbehoud gemaakt heeft omtrent de regelmatigheid van de tuchtprocedure, omdat hij meent dat het ter zijner beschikking gestelde tuchtdossier niet volledig was;

Overwegende dat de heer COUDER Walter aanvoerde dat een document waaruit het tijdstip van inzage van het dossier bij het parket te Brussel, de aanwijzing van mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie als de bevoegde hiërarchische meerdere om het tuchtonderzoek te voeren, de notulen van de beraadslagingen van de directieraad betreffende zijn tuchtdossier en de akte van beroep van de heer COUDER Walter d.d. 8 mei 2010, ontbraken in het tuchtdossier;

Overwegende dat een tuchtrechtelijk vervolgd personeelslid, in het licht van de rechten van verdediging, kennis moet kunnen nemen van een volledig tuchtdossier,

Overwegende dat de verschillende stukken waarvan de heer COUDER Walter meent dat zij in het tuchtdossier opgenomen moeten worden, geen betrekking hebben op de tuchtfeiten of de omstandigheden waarin die tuchtfeiten hebben plaatsgevonden en dan ook niet in het tuchtdossier opgenomen moeten worden;

Overwegende bovendien uit het tuchtrechtelijk dossier niet blijkt dat de rechten van verdediging van de heer COUDER Walter geschonden zouden zijn;

Overwegende dat uit de stukken van het dossier niet blijkt dat de heer COUDER Walter gevraagd zou hebben het tuchtdossier te vervolledigen;

Overwegende dat het bezwaar van de heer COUDER Walter, genomen uit de onvolledigheid van het tuchtdossier, niet weerhouden kan worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter de verjaring van de tuchtvordering heeft aangevoerd omdat de heer DE LANDTSHEER Henri, voormalig diensthoofd van de heer COUDER Walter al sinds 1999 op de hoogte zou zijn geweest van de cumulactiviteiten van de heer COUDER Walter, omdat mevrouw ROELANDT Dominique sinds maart 2006 op de hoogte zou zijn geweest van de bijkomende activiteiten, omdat de heer VRANCKX Charles sinds 21 september 2007 op de hoogte zou zijn geweest, de heer DE COCK Johan sinds 15 oktober 2007 op de hoogte zou zijn geweest en de heer BAILLEUL Wim sinds oktober 2007 op de hoogte zou zijn geweest en de heer HEPP Bernard sinds 19 maart 2008 op de hoogte zou zijn geweest;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat de directieraad niet ernstig kan voorhouden dat er in de periode september - oktober 2007 slechts sprake zou zijn geweest van vermoedens;

Overwegende dat de verjaringstermijn pas begint te lopen wanneer de tuchtfeiten vaststaan en dat de overheid de tuchtprocedure niet lichtzinnig mag opstarten, op basis van geruchten of onzekere gegevens;

Overwegende bovendien dat de feiten moeten vaststaan in hoofde van de tuchtoverheid en niet in hoofde van andere personeelsleden;

Overwegende dat noch de heer DE LANDTSHEER Henri, noch mevrouw ROELANDT Dominique, noch de heer VRANCKX Charles, noch de heer BAILLEUL Wim de tuchtoversten van de heer COUDER Walter zijn of waren, zodat een eventuele kennis in hun hoofde de verjaringstermijn hoe dan ook niet had kunnen doen lopen;

Overwegende dat de heer DE COCK Johan, administrateur-generaal van het RIZIV, op 16 oktober 2007 een brief van Securex ontvangt, waarin wordt gesteld dat de heer COUDER Walter geen bezoldigd werknemer, onderworpen aan de wet van 27 juni 1969, maar wel een ambtenaar is;

Overwegende dat de heer DE COCK Johan na kennisname van deze brief en de erbij gevoegde brief van mevrouw MERVEILLE Maryse aan Securex, er redelijkerwijze kon van uitgaan dat eventuele geruchten ongegrond waren en dat deze brief onwettig was daar mevrouw MERVEILLE Maryse niet bevoegd was om Securex aan te schrijven;

Overwegende dat de heer VRANCKX Charles op 19 maart 2008 een vertrouwelijke nota aan de heer DE COCK Johan overhandigt waarin hij stelt dat de heer COUDER Walter cumulativiteiten uitoefent;

Overwegende dat de heer DE COCK Johan redelijkerwijze geoordeeld heeft dat hij niet louter op basis van deze nota de heer COUDER Walter tuchtrechtelijk mocht vervolgen daar het slechts ging om een bewering van één hiërarchische meerdere behorende tot een andere taalrol;

Overwegende dat de heer DE COCK Johan terecht geoordeeld heeft dat dergelijk onderzoek aan het Parket toevertrouwd moest worden, gelet op de inhoud van de vertrouwelijke nota en het feit dat de cumulativiteiten plaatsvonden buiten het RIZIV;

Overwegende dat de heer DE COCK Johan dan ook terecht geoordeeld heeft dat de inschakeling van de politiediensten, die over gespecialiseerde onderzoeksmethoden beschikken, noodzakelijk was om de waarheid aan het licht te brengen;

Overwegende dat het parket in een brief d.d. 15 september 2009, ontvangen op 28 september 2009, toelating tot inzage van het strafdossier heeft gegeven aan de raadsman van het RIZIV en dat de raadsman van het RIZIV het strafdossier op 1 oktober 2009 heeft ingekeken;

Overwegende dat de verjaringstermijn begint te lopen op het ogenblik dat het parket de toelating tot inzage van het strafdossier verleend heeft, dit is bij brief d.d. 15 september 2009 ontvangen op 28 september 2009;

Overwegende dat het tuchtonderzoek werd ingeleid op 13 januari 2010 en dat de tuchtvordering bijgevolg niet verjaard was;

Overwegende dat het bezwaar van de heer COUDER Walter, genomen uit de verjaring van de tuchtvordering, niet weerhouden kan worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter verder als bezwaar aanvoerde dat de tuchtvordering vervallen is wegens laattijdige mededeling van het definitief voorstel tot tuchtmaatregel;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat het definitief voorstel tot tuchtstraf op 1 april 2010 gedaan werd en de betekening ervan pas op 5 mei 2010 plaatsvond, zijnde buiten de termijn van dertig dagen voorzien in artikel 79 § 3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937;

Overwegende dat artikel 79, § 3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat bij ontstentenis van de betekening van het definitieve voorstel binnen de dertig dagen, het directiecomité geachte wordt af te zien van de procedure voor de feiten die ten laste van de ambtenaar worden gelegd;

Overwegende dat nagegaan moet worden of de directieraad deze termijn heeft nageleefd;

Overwegende dat uit het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter op 1 april 2010 verhoord werd door de directieraad, dat de directieraad het definitief voorstel van tuchtstraf op 29 april 2010 genomen heeft en dat het definitief voorstel van tuchtstraf op 30 april 2010 per aangetekend schrijven aan de heer COUDER Walter betekend werd;

Overwegende dat uit het tuchtdossier blijkt dat de termijn van dertig dagen gevisieerd in artikel 79, § 3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 werd nageleefd;

Overwegende dat het bezwaar van de heer COUDER Walter, genomen uit de laattijdige mededeling van het definitief voorstel tot tuchtmaatregel, niet weerhouden kan worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter voor de raad van beroep stelde dat de redelijke termijn voor de behandeling van de tuchtvordering overschreden is;

Overwegende dat de tuchtoverheid de verplichting heeft om de zaak binnen een redelijke termijn te onderzoeken, een beslissing te nemen en deze beslissing aan de betrokkene te betekenen;

Overwegende dat de tuchtoverheid op 28 september 2009 de toelating tot inzage in het strafdossier ontving en op 1 oktober 2009 kennis nam van het strafdossier, dat de feiten aldus ten vroegste op 1 oktober 2009 vaststaan in hoofde van de tuchtoverheid;

Overwegende dat mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie reeds op 8 maart 2010 haar voorlopig voorstel van tuchtstraf heeft overgemaakt aan de directieraad; de directieraad op 29 april 2010 definitief heeft voorgesteld om de heer COUDER Walter de tuchtstraf van ontslag van ambtswege op te leggen en dat de directieraad deze beslissing op 30 april 2010 per aangetekend schrijven aan de heer COUDER Walter betekend heeft;

Overwegende dat de heer COUDER Walter op 8 mei 2010 beroep instelde tegen het definitief voorstel van tuchtstraf,

Overwegende dat de heer COUDER Walter aanvoert dat de redelijke termijn geschonden is door de lange behandelingstermijn voor de raad van beroep;

Overwegende dat de raad van beroep op het ogenblik dat de heer COUDER Walter beroep instelde toen het definitief voorstel van de directieraad evenwel nog niet was opgericht;

Overwegende dat de raad van beroep pas werkzaam werd na publicatie van het koninklijk besluit van 23 januari 2013 tot vaststelling van het presentiegeld van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook de vergoedingen wegens reis- en verblijfskosten en huidige zaak op de zitting van 9 december 2013 opgeroepen en behandeld heeft;

Overwegende dat de heer COUDER Walter tijdens de beroepsprocedure een uitvoerige verweernota heeft neergelegd;

Overwegende dat uit het dossier blijkt dat hij zich op de zitting van de Raad van beroep d.d. 9 december 2013 heeft laten bijstaan door een raadsman en zijn beroep mondeling heeft toegelicht;

Overwegende dat de raad van beroep rekening heeft gehouden met de bezwaren ter staving van het beroep van de heer COUDER Walter,

Overwegende dat uit het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter zijn rechten van verdediging tijdens de beroepsprocedure op nuttige wijze heeft uitgeoefend en dat deze gerespecteerd werden;

Overwegende bovendien dat, gelet op de ernst van de feiten, het nog steeds noodzakelijk is om de heer COUDER Walter een tuchtstraf op te leggen;

Overwegende dat het bezwaar van de heer COUDER Walter, genomen uit de schending van de redelijke termijn, niet weerhouden kan worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter voorts onregelmatigheden van de procedure voor de directieraad heeft opgeworpen;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelde dat de directieraad onbevoegd was om de tuchtbeslissing van 29 april 2010 te nemen, daar deze beslissing genomen diende te worden door het Directiecomité;

Overwegende dat conform het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, de directieraad bevoegd is om deze beslissing te nemen;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat de directieraad op 1 april 2010 onregelmatig was samengesteld doordat er partijdige leden deelnamen aan de vergadering, dat er geen geheime stemming heeft plaats gevonden en dat er geen weergave van de uitslag van de stemming werd gegeven;

Overwegende dat uit onderzoek van het tuchtdossier blijkt dat de leden waarvan de heer COUDER Walter beweert dat zij partijdig geweest zouden zijn, geen deel uitmaakten van de directieraad op 1 april 2010;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat uit het tuchtdossier niet blijkt dat bij de beslissing van de directieraad op 1 april 2010 een geheime stemming heeft plaatsgevonden;

Overwegende dat uit de stukken van het dossier blijkt dat wel een geheime stemming heeft plaatsgevonden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat niet blijkt dat mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie werd aangewezen als bevoegde hiërarchische meerdere om het tuchtonderzoek te voeren;

Overwegende dat mevrouw VAN ROSSEN Anne-Marie aangewezen werd om een tuchtonderzoek te voeren, dit conform het ministerieel besluit van 12 september 2008 tot aanwijzing van de hiërarchische meerderen die bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bevoegd zijn om een voorlopig voorstel tot tuchtstraf te doen;

Overwegende dat de heer COUDER Walter aanvoert dat het gevoerde onderzoek gebrekkig en eenzijdig was en enkel à charge gevoerd werd;

Overwegende dat de heer COUDER Walter verder bezwaar neemt uit het feit dat de tuchtonderzoekers niet zijn overgegaan tot het horen van getuigen;

Overwegende dat uit het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter de feiten bekend heeft en tijdens het verhoor d.d. 17 februari 2010 toegeeft dat het correct is dat hij zijn activiteit voor rekening van Securex nooit aan het RIZIV heeft aangegeven en verder nooit aan het RIZIV gevraagd heeft om toegelaten te worden cumulatieve activiteiten uit te oefenen, zodat de tuchtfacten vaststonden en er in dat opzicht dan ook geen onderzoek à décharge over de feiten diende te gebeuren;

Overwegende dat, gelet op de bekentenis van de heer COUDER Walter een getuigenverhoor dan ook niet noodzakelijk was;

Overwegende dat hoe dan ook niet uit het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter op enig ogenblik om een getuigenverhoor verzocht zou hebben;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat zijn bijkomende activiteit perfect in aanmerking kwam voor een toelating tot cumul en dat hij stelt noch de regelgeving van het K.B. nr. 46 van 4 juni 1982, noch van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, geschonden te hebben;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat hij enkel opdrachten heeft uitgevoerd op vraag van Securex en dat hij op zelfstandige basis werkte en dat hij daardoor dan ook nooit in een situatie van belangenconflict terecht is gekomen;

Overwegende dat de heer COUDER Walter verwijst naar andere cumulaanvragen die werden ingediend en waarop de betrokkene een positief antwoord kreeg;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat uit geen enkele cumulmachtiging blijkt dat de betrokkenen dienden te verzaken aan de toelage voor het niet houden van een medische praktijk;

Overwegende dat de heer COUDER Walter nooit een cumulmachtiging heeft aangevraagd en dat dit het tuchtfout uitmaakt;

Overwegende dat de vraag of hij, in geval van aanvraag, een cumulmachtiging gekregen zou hebben, dan ook niet pertinent en puur hypothetisch is;

Overwegende dat het doel van het cumulatieverbod bestaat in het vermijden van een belangenconflict in hoofde van de betrokken ambtenaar;

Overwegende dat de heer COUDER Walter bij het RIZIV de functie van geneesheer-inspecteur uitoefent en daarnaast de functie van controlegeneesheer bij Securex uitoefende;

Overwegende dat de Directieraad er redelijkerwijze van kon uitgaan dat de heer COUDER Walter nooit een cumulmachtiging gekregen zou hebben, daar er zich onmiskenbaar een belangenconflict zou voordoen;

Overwegende dat de vergelijking met andere dossiers waarin een cumulmachtiging werd toegekend niet opgaat, omdat uit onderzoek van deze dossiers niet blijkt dat een personeelslid met dezelfde functie als de heer COUDER Walter een aanvraag heeft ingediend voor dezelfde functie als deze die de heer COUDER Walter bij Securex heeft uitgeoefend;

Overwegende bovendien dat het feit dat de personeelsleden die een cumulmachtiging hebben gekregen, hun toelage voor het niet houden van een medische praktijk verliezen, niet uitdrukkelijk in de machtigingsbeslissing vermeld moet worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter stelt dat zijn activiteit als controlearts bij Securex niet als een medische praktijk in de zin van art. 1 van het koninklijk besluit van 19 november 1999 tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk, beschouwd kan worden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter verwijst naar een parlementaire vraag van 23 februari 2012 van Louis Ide en het antwoord dat hierop gegeven werd, om aan te tonen dat wanneer een ambtenaar toelating krijgt een activiteit uit te oefenen, deze het recht op een toelage ter compensatie van het verbod op een medische praktijk, niet verliest;

Overwegende dat de heer COUDER Walter verklaart dat hij zich helemaal niet verrijkt heeft met zijn bijkomende activiteit en dat hij zelfs stelt verlies geleden te hebben ten belope van 44.483,35€;

Overwegende dat uit de formulering van art. 1 van het koninklijk besluit van 19 november 1999 tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk duidelijk volgt dat onder medische praktijk verstaan moet worden 'het uitoefenen van een ambt waarvoor het diploma van doctor in de genees- heel- en verloskunde vereist is';

Overwegende dat artikel 2 van de wet van 13 juni 1999 betreffende de controle geneeskunde de 'uitoefening van controle geneeskunde' bovendien definieert als 'de medische activiteit die door een arts wordt verricht in opdracht van een werkgever om de arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of ongeval van een werknemer te controleren';

Overwegende dat uit de door de heer COUDER Walter aangehaalde parlementaire vraag en het antwoord hierop enkel blijkt dat de functie van geneesheer-inspecteur bij het RIZIV niet onverenigbaar is met het zetelen in de Orde van geneesheren en dat het RIZIV iedere aanvraag tot cumul op zich onderzoekt wat betreft het risico op belangenconflicten;

Overwegende dat de heer COUDER Walter volledig uit het oog verliest dat het RIZIV hem voor een totaal bedrag van 179.422,01 EUR aan toelagen onterecht heeft uitbetaald;

Overwegende dat de heer COUDER stelt dat de straf van ontslag van ambtswege disproportioneel is met de gepleegde feiten;

Overwegende dat de heer COUDER als verzachtende omstandigheden aanhaalt het feit dat cumul van een bijkomende activiteit niet absoluut verboden is; dat hij door onwetendheid niet tijdig een aanvraag tot cumul had ingediend; dat het geweten was ander leidinggevenden dat hij een bijkomende activiteit buiten de diensturen uitoefende; dat hij de bijkomende activiteiten uitoefende omwille van financiële problemen; dat hij geen schade heeft toegebracht aan het RIZIV; dat hij de bijkomende activiteit uit eigen beweging heeft stopgezet; dat hij zijn fout erkend heeft en zijn spijt betuigd heeft; dat hem nooit een preventieve schorsing werd opgelegd; dat een terechtwijzing of hoogstens een blaam in redelijke verhouding staat tot het tuchtfeit; dat zijn ontslag nadelig is voor de goede werking van de dienst; dat de voorgestelde tuchtstraf een moeilijk te herstellen ernstig nadeel tot gevolg heeft en dat hij een blanco tuchtverleden heeft;

Overwegende dat het feit dat 'cumul van een bijkomende activiteit niet absoluut verboden is, doch dat er vereist is dat een toestemming wordt bekomen en dat te dezen de voorafgaandelijke schriftelijke toestemming ontbreekt', geen verzachtende omstandigheid uitmaakt, doch het tuchtfeit op zich vormt;

Overwegende dat het niet geloofwaardig is dat de heer COUDER Walter uit onwetendheid niet tijdig een aanvraag tot cumulmachtiging heeft ingediend;

Overwegende dat de heer COUDER Walter op zijn verhoor d.d. 17 februari 2010 erkent dat de personeelsleden van het RIZIV er bij indiensttreding attent op worden gemaakt dat zij geen handelingen mogen stellen die aanleiding kunnen geven tot uitgaven voor het RIZIV en dat zijn handelingen foutief waren en te wijten waren aan financiële problemen;

Overwegende dat de omstandigheid dat het 'geweten was onder leidinggevend dat de heer COUDER Walter een bijkomende activiteit buiten de diensturen uitoefende' geen verzachtende omstandigheid is omdat de heer COUDER Walter goed wist dat hij een cumulmachtiging diende aan te vragen en omdat uit de vertrouwelijke nota van dr. VRANCKX blijkt dat de heer COUDER Walter de collegae die op de hoogte waren, verzocht dit geheim te houden;

Overwegende evenwel dat begrip getoond moet worden voor het feit dat de heer COUDER Walter de feiten gepleegd heeft omwille van zijn moeilijke financiële situatie;

Overwegende daarentegen dat de heer COUDER Walter wel degelijk financiële schade heeft toegebracht aan het RIZIV omdat hij niet voldeed aan de voorwaarden om compensatietoelagen voor een totaalbedrag van 179.422,01 EUR te verkrijgen;

Overwegende dat het feit dat de heer COUDER Walter op een bepaald ogenblik zijn verboden activiteiten heeft stopgezet, uiteraard niet wegneemt dat hij deze maar liefst negen jaar heeft uitgeoefend;

Overwegende dat uit geen enkel stuk van het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter zijn spijt betuigd heeft;

Overwegende integendeel dat de heer COUDER in zijn verweer zijn handelingen blijft minimaliseren door zijn beweerde onwetendheid in te roepen en door de schade die hij aan het RIZIV berokkend heeft te minimaliseren en zelfs te ontkennen;

Overwegende dat de heer COUDER gemuteerd werd naar een andere dienst hetgeen de goede werking van de dienst waarop hij oorspronkelijk tewerkgesteld was, heeft kunnen garanderen;

Overwegende dat de stellingname van de heer COUDER Walter als zou zijn ontslag nadelig zijn voor de goede werking van de dienst, getuigt van het feit dat de heer COUDER Walter de feiten en de impact ervan op het RIZIV minimaliseert;

Overwegende dat de omstandigheid dat de tuchtstraf volgens de heer COUDER Walter een moeilijk te herstellen ernstig nadeel met zich zou meebrengen geen verzachtende omstandigheid uitmaakt;

Overwegende dat uit het tuchtdossier blijkt dat de heer COUDER Walter de regelgeving bewust en gedurende een zeer lange periode overtreden heeft;

Overwegende dat zijn houding indruist tegen het loyaliteitsbeginsel zoals omschreven in het deontologisch kader;

Overwegende dat de persoonlijke verrijking van de heer COUDER Walter ten nadele van het RIZIV bovendien zeer groot is en dat deze verrijking ten nadele van de maatschappij en meer bepaald de sociale verzekerden gebeurde;

Overwegende dat het noodzakelijk vertrouwen in de inspectiediensten hierdoor werd aangetast;

Overwegende dat het gedrag van de heer COUDER Walter aantoont dat hij geen eerbied toont voor de fundamentele regels en plichten die het statuut van geneesheer-inspecteur inhouden;

Overwegende dat de heer COUDER Walter, gelet op zijn functie, moet voldoen aan de strengste vereisten qua integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid;

Overwegende het voorgaande, is een stopzetting van de samenwerking met de heer COUDER Walter noodzakelijk;

Overwegende echter de financiële problemen waarmee de heer COUDER Walter te kampen heeft gehad;

Overwegende eveneens het blanco tuchtrechtelijk verleden van de heer COUDER Walter;

Overwegende dat het belang van de dienst afgewogen moet worden tegen de belangen van de heer COUDER;

Overwegende dat de heer COUDER zijn pensioenrechten en recht op werkloosheidsuitkering dient te behouden;

Overwegende dat de heer COUDER dan ook niet afgezet wordt doch wel van ambtswege ontslagen wordt;

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken,
HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUTTEN WIJ :

Artikel 1. de heer COUDER Walter, geboren op 4 juli 1955, wordt ambtshalve ontslagen uit zijn ambt van attaché geneesheer-inspecteur bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (Nederlandse taalrol) met ingang van de datum van de betekening van dit besluit.

Art. 2. - Onze Minister van Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

Op 20 januari 2014 wordt dit besluit aan verzoeker betekend bij gerechtsdeurwaardersexploot.

Het wordt op 21 januari 2014 bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In het Belgisch Staatsblad van 29 januari 2014 verschijnt een erratum van een verkeerde vermelding van de datum van dit besluit.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

4. Luidens artikel 17, §1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te

spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring én dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van het besluit *prima facie* kan verantwoorden. Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften of ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

V. Ernstig middel

Standpunten van de partijen

5. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel en overschrijding van de redelijke termijn.

Hij zet uiteen dat hij reeds op 8 mei 2010 beroep heeft ingesteld tegen het voorstel tot tuchtbeslissing bij de Raad van Beroep, doch dat de tuchtoverheid slechts drie jaar en acht maanden later een beslissing heeft genomen. Daardoor is volgens verzoeker de redelijke termijn ruimschoots overschreden. Bij het overschrijden van de redelijke termijn is een zware tuchtsanctie niet gewettigd. Verzoeker wijst er op dat het advies van de Raad van Beroep "overruled" werd door het bestreden besluit. Hij meent nochtans dat hij er na dat advies rechtmatig kon van uitgaan dat hem geen tuchtsanctie zou worden opgelegd.

Omdat het strafrechtelijk onderzoek reeds sinds 30 maart 2011 geseponeerd werd wegens het verstrijken van de redelijke termijn voor vervolging, is naar het oordeel van verzoeker ook op tuchtrechtelijk vlak de redelijke termijn voor voortzetting van de procedure verstreken en is de tuchtvordering vervallen.

Verzoeker stelt eveneens dat sinds het tijdstip van de oproep voor verhoor door zijn hiërarchische meerdere op 13 januari 2010 meer dan drie jaar en elf maanden zijn verstreken alvorens de tuchtvordering in beroep werd behandeld. Er zijn volgens hem nochtans geen redenen voorhanden die dit enorm tijdsverloop kunnen verklaren, zodat het vaststaat dat de procedure de redelijke termijn heeft overschreden. Het ontbreken van een effectieve organisatie kan niet als reden voor dit tijdsverloop worden gegeven.

Verzoeker meent dan ook niet zelf de oorzaak te zijn geweest voor de vertraging.

De zaak was, steeds volgens verzoeker, niet zodanig complex was dat de lange termijn tussen de kennisname van de feiten en het uiteindelijk advies van de Raad van Beroep kan worden gerechtvaardigd. Zo was er geen noodzaak om over te gaan tot aanvullende onderzoeksmaatregelen en werden er tijdens de tuchtprocedure evenmin nieuwe tuchtfeiten toegevoegd.

Verzoeker stelt dat hij sinds het indienen van zijn tuchtrechtelijk beroep lange tijd niets heeft vernomen vanwege de overheid. Zijn beroep is drie jaar en elf maanden nadat de tuchtprocedure is ingesteld, behandeld geworden. Voor deze inertie vanwege de tuchtoverheid wordt geen enkele aanvaardbare uitleg verstrekt. Het talmen van eigen adviesverlenende instanties vormt geen verantwoording voor een onredelijk lange beslissingstermijn.

De overschrijding van de redelijke termijn kan, naar verzoeker stelt, niet worden verantwoord met het argument dat de Raad van Beroep nog niet was opgericht op het ogenblik dat verzoeker zijn beroep instelde tegen het door de directieraad uitgebrachte definitief voorstel en dat deze pas werkzaam was na publicatie van het koninklijk besluit van 23 januari 2013 tot vaststelling van het presentiegeld van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook

de vergoedingen wegens reis- en verblijfskosten. Verzoeker betoogt dat de omstandigheid dat de Raad van Beroep op het moment van het instellen van zijn beroep nog niet was samengesteld, een fout uitmaakt in hoofde van het bestuur. Het komt nochtans aan het bestuur toe om zichzelf zo te organiseren dat het in staat is zijn bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels en beginselen. De ambtenaar mag niet het slachtoffer zijn van de moeilijkheden die een bestuur kan ondervinden bij de organisatie van zijn diensten, zo zet verzoeker uiteen.

Na een eventuele vernietiging door de Raad van State van het tuchtbesluit wegens overschrijding van de redelijke termijn kan de overheid naar het oordeel van verzoeker geen nieuwe beslissing meer nemen. De redelijke termijn werkt namelijk in beginsel als een jurisprudentiële vervaltermijn, wat inhoudt dat de vaststelling van de overschrijding van de redelijke termijn het verlies meebrengt van de bevoegdheid om alsnog een tuchtbeslissing te nemen.

6. De verwerende partij stelt daar tegenover dat zo de redelijke termijn al van toepassing is, zij te dezen werd gerespecteerd.

Daar er vóór de inzage in het strafdossier in hoofde van de tweede verwerende partij geen enkele zekerheid bestond omtrent het uitoefenen van cumulactiviteiten door verzoeker, moet het vertrekpunt van de redelijke termijn namelijk worden gesitueerd op het ogenblik van inzage in het strafdossier. Dit is gebeurd op 1 oktober 2009. Op 13 januari 2010 werd verzoeker dan opgeroepen voor verhoor door zijn hiërarchische meerdere. Op 15 januari 2010 vraagt zijn raadsman om uitstel, wat op 21 januari 2010 ook wordt verleend. Op 17 februari 2010 wordt verzoeker dan effectief gehoord. Op 25 februari 2010 wordt hem het verslag van het verhoor meegedeeld. Op 3 maart 2010 maakt hij zijn opmerkingen op dit verslag over. Op 8 maart 2010 wordt het voorlopig voorstel van tuchtsanctie overgemaakt aan de directieraad. Hieruit volgt naar het oordeel van verwerende partijen dan ook dat het gevoerde tuchtonderzoek binnen

vier maanden na de inzage van het strafdossier was afgerond, wat volgens hen als een zeer redelijke termijn moet worden beschouwd.

De verwerende partijen menen dat de beslissingstermijn redelijk was. Immers, op 8 maart 2010 wordt het voorlopig voorstel van tuchtsanctie overgemaakt aan de directieraad. Op 10 maart 2010 roept de voorzitter van de directieraad van de tweede verwerende partij verzoeker op voor verhoor, wat door hem wordt ontvangen op 15 maart 2010. Op 18 maart 2010 vraagt hij inzage van zijn tuchtrechtelijk dossier. Op 22 maart 2010 kijkt hij zijn tuchtdossier in. Op 1 april 2010 wordt hij dan verhoord door de directieraad. Op 29 april 2010 stelt de directieraad definitief voor om hem de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Zij wijzen er op dat het definitief voorstel van tuchtsanctie werd genomen op 29 april 2010, en dus binnen de termijn van "ten hoogste twee maanden vanaf de dag dat de zaak bij het directiecomité is ingediend". Dit definitief voorstel werd dan op 5 mei 2010 per aangetekend schrijven met ontvangstmelding aan verzoeker ter kennis gebracht. Dit is dus gebeurd binnen de in artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorgeschreven termijn.

Voorts merken de verwerende partijen op dat de Raad van Beroep op het ogenblik van het instellen van het beroep van verzoeker nog niet was opgericht. Deze Raad was inderdaad pas werkzaam na inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 23 januari 2013 tot vaststelling van het presentiegeld van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook de vergoedingen wegens reis- en verblijfskosten. Dit koninklijk besluit werd op 25 februari 2013 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en trad op 7 maart 2013 in werking. Welnu, verzoeker werd reeds op 9 december 2013 gehoord door de Raad van Beroep. Dit is naar het oordeel van de verwerende partijen een redelijke termijn die verzoeker heeft toegelaten een uitgebreide verweernota neer te leggen waarin hij

kon repliceren op de antwoordnota van de tweede verwerende partij. Deze nota werd pas ter zitting van 9 december 2013 neergelegd zonder dat de tweede verwerende partij daarvan kennis heeft kunnen nemen, zodat de vraag kan worden gesteld of verzoeker diligent is opgetreden. De Raad van Beroep heeft dan op 9 december 2013 zijn advies uitgebracht en bracht dit op 6 januari 2014 ter kennis. De verwerende partijen betogen dat de behandelingstermijn voor de Raad van Beroep, dewelke niet langer is dan de behandelingstermijn van veel procedures tot nietigverklaring voor de Raad van State, derhalve niet onredelijk is.

Bij de beoordeling van de behandelingstermijn van de tuchtprocedure moet, steeds volgens de verwerende partijen rekening worden gehouden met het feit dat de procedure zich op twee niveaus heeft afgespeeld. De ganse tuchtprocedure heeft in totaal vier en een half jaar geduurd. In deze periode heeft de tuchtoverheid een onderzoek gevoerd, werd de tuchtprocedure in eerste aanleg behandeld en in graad van beroep overgedaan.

Na ontvangst van het advies van de Raad van Beroep op 7 januari 2014 heeft de tweede verwerende partij op 14 januari 2014 het volledige tuchtdossier overgemaakt aan de eerste verwerende partij, die dan op 15 januari 2014 het bestreden besluit heeft genomen. Dit besluit is vervolgens op 20 januari 2014 per deurwaardersexploot betekend geworden aan verzoeker. Dit alles is naar het oordeel van de verwerende partijen binnen een redelijke termijn gebeurd.

De verwerende partijen wijzen voorts op het lijvige dossier en het complexe karakter van de zaak, wat moge blijken uit het omvangrijke verweer van verzoeker en uit de uitgebreide motivering van het bestreden besluit. Bovendien moet de tuchtoverheid bij de beoordeling van het dossier met de nodige omzichtigheid te werk gaan.

Het feit dat de strafvervolging geklasseerd werd wegens overschrijding van de redelijke termijn tot vervolging, is naar het oordeel van de verwerende partijen dan weer niet pertinent bij de beoordeling van de redelijke

termijn inzake tuchtvervolging. De aard, het doel en de gevolgen van een strafrechtelijke vervolging zijn immers van een andere aard dan deze van een tuchtrechtelijke vervolging. Een overschrijding van de redelijke termijn op strafrechtelijk vlak impliceert dus geen overschrijding van de redelijke termijn op tuchtrechtelijk vlak. Strafrechtelijk zijn hoe dan ook de feiten nog niet verjaard. Tot slot dient de betekenis van de sepotbeslissing van het parket naar het oordeel van de verwerende partijen gerelativeerd te worden, aangezien deze beslissing geenszins gemotiveerd is, aangezien het onduidelijk is waarom het na drie jaar niet langer redelijk zou zijn om te vervolgen ondanks een verjaringstermijn van vijf jaar en aangezien de termijn omwille van informatiedaden gestuit werd en de strafrechtelijke bemiddeling in 2009 nog steeds lopende was. In hoofde van de verwerende partijen bestaat dan ook het vermoeden dat deze sepotbeslissing geïnspireerd is door de weigering van de tweede verwerende partij om in te gaan op het voorstel tot strafrechtelijke bemiddeling uitgaande van het parket. Het parket heeft de tweede verwerende partij vervolgens niet spontaan op de hoogte gebracht van de sepotbeslissing, hoewel deze laatste zich benadeelde partij heeft gesteld. Dit toont naar het oordeel van de verwerende partijen de onzorgvuldigheid aan waarmee het parket het dossier heeft behandeld. Hoe dan ook, op het ogenblik dat het parket oordeelde dat het niet redelijk zou zijn om de verdere strafprocedure op te starten in 2011, was de tuchtprocedure reeds afgerond "in eerste aanleg" en reeds hangende in graad van administratief beroep.

Uit het voorgaande en uit de stukken van het administratief dossier moet volgens de verwerende partijen worden afgeleid dat hen geen inertie kan worden verweten en dat zij integendeel steeds diligent zijn opgetreden. Indien het dossier vertraging heeft opgelopen, is dit dus niet te wijten aan hun stilzitten of talmen.

De verwerende partijen betogen dat hoewel de redelijke termijn het belang van het betrokken personeelslid - en dus niet het algemeen belang - dient, verzoeker niet aantoont in zijn belangen geschonden te zijn geweest door de termijn van de tuchtprocedure. Van het ogenblik dat het definitief voorstel van

tuchtsanctie werd gedaan - op 29 april 2010 - verkeerde verzoeker niet langer in het ongewisse over het feit of hem al dan niet een straf zou worden opgelegd. Daarbij komt dat hij gedurende de ganse periode in graad van administratief beroep tewerkgesteld bleef bij de tweede verwerende partij en steeds zijn volledig loon bleef ontvangen.

De verwerende partijen menen dat het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden werden doordat de eerste verwerende partij het bestreden besluit heeft genomen na een ongunstig advies van de Raad van Beroep. Verzoeker kon er redelijkerwijze namelijk niet van uitgaan dat de eerste verwerende partij geen beslissing meer zou nemen na het ongunstig advies van de Raad van Beroep. Artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorziet immers uitdrukkelijk in de mogelijkheid om een beslissing te nemen die afwijkt van het advies van de Raad van Beroep.

Beoordeling

7. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de tweede verwerende partij, ingevolge de informatie die werd verschaft door Securex, sedert oktober 2007 op de hoogte moet zijn geweest dat er mogelijk laakbare feiten werden gepleegd, dat zij in oktober 2009 inzage nam van het strafdossier, maar dat zij pas op 13 januari 2010 overging tot het instellen van een tuchtonderzoek, terwijl slechts op 15 januari 2014 het uiteindelijk tuchtbesluit werd genomen.

Verzoeker heeft op 10 mei 2010 beroep ingesteld tegen het voorstel tot tuchtsanctie, maar de zitting van de Raad van Beroep heeft pas op 9 december 2013 plaatsgevonden en de Raad van Beroep heeft slechts op 6 januari 2014 zijn advies ter kennis gebracht van de tweede verwerende partij. Er is dus een termijn van drie jaar en zeven maanden verstreken vanaf verzoekers beroep tot aan de effectieve zitting van de Raad van Beroep en een termijn van drie jaar en acht maanden tot aan de kennisgeving van het advies. Zelfs zo rekening zou moeten worden gehouden met het feit dat slechts op 30 maart 2011 werd beslist het

strafdossier zonder gevolg te klasseren, dan nog is er een termijn van twee jaar en acht maanden tot aan de effectieve zitting van de Raad van Beroep en een termijn van twee jaar en negen maanden tot aan deze kennisgeving verstreken.

Er moet op het eerste gezicht worden vastgesteld dat er gedurende die ganse periode niets is gebeurd, zodat er wel degelijk sprake lijkt te zijn van een vertraging in deze stap van de besluitvorming.

8. Uit de motivering van het bestreden besluit en uit de nota van de verwerende partijen blijkt dat zij deze vertraging trachten te verklaren door het feit dat de Raad van Beroep nog niet operationeel was op het ogenblik dat verzoeker zijn beroep had ingediend doordat die Raad pas werkzaam werd na publicatie en inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 23 januari 2013 tot vaststelling van het presentiegeld van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook de vergoedingen wegens reis- en verblijfskosten. Deze verklaring kan op het eerste gezicht niet als een redelijke uitleg voor het verstrijken van de voornoemde termijnen worden aanvaard. Het bestuur moet zich namelijk zo organiseren dat het in staat is zijn bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels en beginselen, waaronder de redelijke termijn. Praktische en organisatorische moeilijkheden binnen het bestuur, veroorzaakt door bijvoorbeeld de moeilijke samenstelling van de Raad van Beroep, kunnen door dit bestuur niet worden ingeroepen om een overschrijding van de redelijke termijn te rechtvaardigen. Het bestuur heeft de verplichting zijn diensten zo te organiseren dat de dossiers binnen een redelijke termijn kunnen worden behandeld. Zelfs zo kan worden aangenomen dat het operationaliseren van een Raad van Beroep enige tijd in beslag kan nemen, kan een uitzonderlijk lange tijdspanne voor een geval waarin geen bijzondere moeilijkheden worden aangetoond, bezwaarlijk worden aanvaard. De verwerende partijen kunnen zich op het eerste gezicht dan ook niet beroepen op de lange tijd die nodig was om een Raad van Beroep op te richten. De verantwoordelijkheid voor het feit dat de Raad van Beroep gedurende een aanzienlijke periode niet operationeel was, kan niet ten nadele van verzoeker

worden ingeroepen. De poging van de verwerende partijen om de opgelopen vertraging in voorliggende tuchtprocedure te verklaren weegt in de concrete omstandigheden van de zaak niet op tegen de aanspraken van verzoeker op een tijdige beslissing.

De verwerende partijen geven voor deze vertraging - in het bijzonder dan voor de vertraging bij de afhandeling van het door verzoeker ingestelde beroep tegen het voorstel tot tuchtsanctie - geen redelijke verklaring. Hun bewering dat het zou gaan om een complexe zaak, wordt niet aannemelijk gemaakt. De verwijzing naar het omvangrijk verweer van verzoeker en de uitgebreidheid van de motivering van het bestreden besluit tonen immers nog niet aan dat effectief sprake is van een complexe zaak. De vertraging in de tuchtprocedure moet dus op het eerste gezicht worden toegerekend aan de verwerende partijen zelf. De redelijke termijn lijkt te dezen dan ook overschreden. Dat de directieraad reeds op 29 april 2010 de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege definitief had voorgesteld, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

9. De schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is een aansporing voor de tweede verwerende partij om de aangevochten en onwettig lijkende beslissing te heroverwegen. De ernst van de feiten wordt op het eerste gezicht gerelativeerd door de inertie van die verwerende partij om de disciplinaire procedure voort te zetten. In dit licht lijkt een eventuele - latere - nietigverklaring van het thans bestreden besluit wegens overschrijding van de redelijke termijn op het eerste gezicht tot gevolg te hebben dat de tuchtoverheid niet zomaar kan overgaan tot het opleggen van een zware tuchtsanctie die de professionele relatie tussen partijen definitief beëindigt.

Het tweede middel is ernstig.

VI. Spoedeisendheid

Standpunten van de partijen

10. De vordering is volgens verzoeker te spoedeisend om een finale uitspraak via het beroep tot nietigverklaring te kunnen afwachten wegens de schandvlek die het ontslag van ambtswege met zich meebrengt. De duur van het odium van een dergelijke tuchtsanctie dat op hem blijft rusten leidt ertoe dat de reden van het ontslag gegrift wordt in het geheugen van niet alleen de collega's, kennissen, vrienden en familieleden, maar van de hele goegemeente. Het moreel nadeel en de onherroepelijke morele schadelijke gevolgen van deze tuchtsanctie verantwoorden de spoedeisendheid. Zijn ontslag veroorzaakt naar verzoekers oordeel op evidente wijze een grote morele schade, namelijk de grote schandvlek die het met zich meebrengt, dewelke nog wordt verzwaard omwille van het zware op hem rustende odium van beweerde fraude. Deze morele schade wordt nog verzwaard doordat de tuchtsanctie is gepubliceerd geworden in het Belgisch Staatsblad en de aan deze tuchtsanctie gegeven ruchtbaarheid aldus extra uitvergroot is geworden. Deze ruchtbaarheid is nog herhaald geworden doordat nogmaals onder de vorm van een erratum een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is gebeurd, waarbij de tuchtsanctie nogmaals in twee landstalen onder de aandacht is gebracht. Als gevolg van de publiciteit die aan zijn ontslag is gegeven, ervaart verzoeker ook nadelige effecten op sociaal vlak. Hij is immers actief in heel wat sociale verenigingen, waarbinnen dan ook vragen rijzen omtrent zijn ontslag. Voorts bestaat de vrees dat het bestreden besluit de fysieke gezondheid van verzoeker op korte termijn onherstelbaar zou schaden. Onmiddellijk na de kennisname van het bestreden besluit kreeg hij namelijk te kampen met een "reactionele depressie", waarvoor hij momenteel behandeld wordt. Deze reactionele depressie is het onbetwistbaar en rechtstreeks gevolg van het bestreden besluit, zo zet verzoeker uiteen. De extra stress die gepaard gaat met zijn ontslag van ambtswege is volgens verzoeker evenmin bevorderlijk voor de revalidatie in het kader van slaapapnoe, voor zijn bloeddruk en voor zijn algemene toestand. Ook wegens het nadeel op gezondheidvlak dat dus door het bestreden

besluit wordt veroorzaakt, kan de uitkomst van een annulatieprocedure niet worden afgewacht en dient de voorliggende vordering bij spoedeisendheid te worden behandeld. Verzoeker stelt voorts op professioneel vlak door zijn afwezigheid op de dienst dan weer heel wat kansen te missen, en dit gezien de hervormingen die momenteel aan de gang zijn naar aanleiding van de pensioneringsgolf. De uitvoerbaarheid van het bestreden besluit vormt voor verzoeker een beletsel om zich kandidaat te stellen voor de bevorderingen die momenteel plaatsgrijpen. Uit de interne communicatie kan worden afgeleid dat het de bedoeling is dat de nieuwe structuur in 2014 zal worden opgezet. Verzoeker zal al zijn kansen op deelname aan de lopende bevorderingsprocedure verkeken hebben wanneer hij de uitkomst van een annulatieprocedure zou moeten afwachten. Gelet op de termijn die hem nog rest tot aan zijn pensioengerechtigde leeftijd, zal hij dus niet meer in aanmerking kunnen komen voor bevordering. Alle vacante bevorderingsfuncties zullen immers in het kader van de lopende hervorming door leeftijdsgenoten of door jongere personen zijn ingenomen, waardoor er geen vacatures ten gevolge van pensioneringen van de desbetreffende ambtenaren meer zullen vrijkomen. Verzoeker stelt door zijn afwezigheid op de dienst niet meer up-to-date te zijn. Hij dient trouwens nog een aantal dossiers af te werken waarvoor verjaring dreigt. Materieel gezien zal het, gezien zijn leeftijd, uiterst moeilijk zijn om snel een nieuwe betrekking te vinden die evenwaardig is aan de functie die hij tot nu toe heeft uitgeoefend. Daarenboven dient ook rekening te worden gehouden met het huidige economische klimaat. De kansen op het verkrijgen van een tewerkstelling met gelijkwaardige carrièremogelijkheden zijn quasi nihil. Financieel gezien, is er dan de drastische vermindering van de levensstandaard. De financiële impact van het ontslag op de gezinsfinanciën is immers zeer groot. Verzoeker is door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit van de ene dag op de andere zonder inkomen gesteld. De financiële problemen waarmee hij reeds voor zijn ontslag kampte, zullen alleen nog maar verergeren. Het bestreden besluit heeft bovendien ernstige gevolgen voor de mogelijkheid tot promotie en/of loonsverhoging en zijn pensioenrechten. Gezien zijn financiële toestand dreigt de schade op korte termijn onomkeerbaar te worden, zo stelt verzoeker. Hij riskeert immers zijn leningen, verzekeringen en

vaste kosten niet meer te kunnen betalen. Indien het bestreden besluit zijn uitwerking tot aan het einde van de annulatieprocedure blijft behouden, ziet verzoeker zich genoodzaakt om de enige gezinswoning te verkopen.

11. De verwerende partijen hebben het in hoofdzaak nog steeds over het begrip "moeilijk te herstellen ernstig nadeel". Voorts stellen zij dat de voorliggende zaak niet dermate spoedeisend is dat een afhandeling van het beroep tot nietigverklaring niet kan worden afgewacht. Zij wijzen er op dat verzoeker zelf reeds sinds 2008 actief op zoek is naar een andere job. Hij heeft aldus zelf sinds lange tijd het voornemen om zijn job bij de tweede verwerende partij op te zeggen. Dit voornemen bestond trouwens nog steeds op het ogenblik dat het bestreden besluit genomen werd. Het bestreden besluit heeft het dienstverband tussen verzoeker en de tweede verwerende partij beëindigd. Dit is nu net wat verzoeker zelf uiteindelijk dus ook beoogde, zoals moge blijken uit zijn actieve zoektocht naar een nieuwe job. Het morele nadeel wordt volgens de verwerende partijen te vaag omschreven. Verzoeker toont volgens hen niet aan dat de sociale verenigingen waarin hij actief is, effectief op de hoogte zijn van zijn ontslag en dat zij hieraan negatieve gevolgen koppelen. Dergelijke schade volgt ook niet uit het bestreden besluit zelf, maar uit de berichtgeving hieromtrent. Zij merken nog op dat buiten de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en de mededeling aan de collega's van de dienst er geen enkele publiciteit werd gegeven aan het bestreden besluit en dat zij aldus steeds discreet zijn omgegaan met de behandeling en afhandeling van het dossier. Bovendien werd enkel een uittreksel van het bestreden besluit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en werd niet bekendgemaakt welke tuchtfeiten verzoeker heeft begaan. Dit kan naar het oordeel van de verwerende partijen dan ook niet aan de basis liggen van een "zwaar odium van beweerde fraude" in hoofde van verzoeker. Dat het ontslag tevens is meegedeeld geworden aan de personeelsleden van de tweede verwerende partij, is volgens hen niet meer dan normaal en beoogt een vlotte verderzetting van het werk na het ontslag van verzoeker. Verzoekers collega's dienen er namelijk van op de hoogte te zijn dat bepaalde dossiers niet langer door verzoeker zullen worden behandeld, dat zij zich niet langer tot hem kunnen richten in het kader van nieuwe

dossiers, enzovoort. Deze mededeling aan het personeel is trouwens op uiterst neutrale wijze gebeurd zonder dat de zware tekortkomingen van verzoeker zijn meegedeeld geworden en zonder dat het woord "fraude" is gevallen. De verwerende partijen zijn voorts van oordeel dat verzoeker aan "sfeerschepperij" (sic) doet doordat hij geen enkel begin van bewijs levert van zijn argumentatie dat hij wordt blootgesteld aan de minachting van diverse personeelsleden van de tweede verwerende partij en dat de collegiale sfeer voorgoed dreigt te verzieken door de negatieve commentaren van verscheidene leidinggevendenden. Dat het wegens verzoekers 58-jarige leeftijd en in het huidig economisch klimaat uiterst moeilijk zal zijn om een nieuwe betrekking te vinden, doen de verwerende partijen af als loutere veronderstellingen. Uit het gebrek aan positieve reacties op bepaalde sollicitaties volgt immers nog niet automatisch dat hij geen nieuwe betrekking meer zal vinden. Zij stellen dat de werkmogelijkheden van verzoeker moeten worden getoetst aan alle mogelijke beroepen op de arbeidsmarkt waarvoor de kwalificatie van arts vereist is. Daarbij komt nog dat er op dit ogenblik, steeds volgens de verwerende partijen, op de arbeidsmarkt een schaarste heerst aan artsen. De verwerende partijen zijn voorts van oordeel dat de gevolgen van het bestreden besluit op de mogelijkheden tot promotie en/of loonsverhoging evenmin als "moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen weerhouden worden". Verzoeker is namelijk zeer vaag en beperkt wat dit aangevoerde nadeel betreft. Bij een eventuele vernietiging van het bestreden besluit kan hij trouwens zijn loopbaan doen herzien. De verwerende partijen betogen ook dat verzoeker de gevolgen van het bestreden besluit op zijn pensioenrechten niet nader toelicht. Het door hem aangehaalde jaarlijks bedrag vloeit niet voort uit het tuchtrechtelijk ontslag door het bestreden besluit, doch vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat hij gedurende zeventien jaar zelfstandige was. De tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege heeft trouwens, in tegenstelling tot de zwaarste tuchtsanctie van de afzetting, geen gevolgen voor de door verzoeker opgebouwde pensioenrechten bij de tweede verwerende partij. Het door verzoeker aangevoerde financieel nadeel kan naar het oordeel van de verwerende partijen enkel als ernstig en moeilijk te herstellen worden beschouwd wanneer de financiële impact van het bestreden besluit dermate groot is dat de levensstandaard van verzoeker dermate verlaagd wordt dat

zijn bestaanszekerheid in het gedrang komt. Ten gevolge van de op verzoeker rustende bewijslast, dient hij concrete elementen aan te brengen waaruit blijkt dat zijn inkomen dermate drastisch zal dalen dat dit meer uitmaakt dan een louter financieel nadeel dat hij kan verdragen tijdens de duur van de annulatieprocedure. Verzoeker schiet naar het oordeel van de verwerende partijen tekort wat het bijbrengen van de nodige bewijzen dienaangaande betreft. Wanneer de Raad van State nagaat of de termijn van een vernietigingsprocedure overbrugd kan worden, moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat de tweede verwerende partij alle nodige documenten heeft overgemaakt opdat verzoeker een werkloosheidsuitkering zou kunnen genieten. Die werkloosheidsuitkering moet verzoeker toelaten de termijn van de vernietigingsprocedure te overbruggen, zelfs zo zij niet meteen de dag na het ontslag wordt uitgekeerd. De tweede verwerende partij stelt alleen maar te kunnen bevestigen dat zij als werkgever alle nodige formaliteiten heeft verricht bij het ontslag van verzoeker. De verwerende partijen menen tot slot dat de nadelige gevolgen van het bestreden besluit op verzoekers gezondheid niet als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen worden beschouwd. Zij betwisten de gegevens die de verzoeker op dit vlak meedeelt.

Beoordeling

12. Artikel 6 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State heeft artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vervangen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt de uitdrukkelijke wil van de wetgever om af te stappen van de voorwaarde van het "moeilijk te herstellen ernstig nadeel" en deze voorwaarde expliciet te vervangen door deze van "spoedeisendheid" (Parl. St. Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, 13-14). De uiteenzetting die de verwerende partijen geven over het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is dan ook grotendeels irrelevant. Overigens werd vóór deze wetswijziging - toen de schorsingsvoorwaarden strenger waren - reeds aangenomen dat een tuchtmaatregel waarbij een ambtenaar uit het bestuur verwijderd wordt een

moelijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat wegens de schandvlek die hij op de betrokkene legt. Er is geen reden om daarover thans anders te beslissen.

Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de gewenste tijdsperiode opgelost kan worden.

Het op verzoeker rustende odium zal slechts kunnen worden herroepen door een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit. Wanneer daarentegen de procedure ten gronde zou worden afgewacht, is het niet uitgesloten dat dit odium al onherroepelijk geworden is, zelfs zo op dat ogenblik nog overgegaan zou worden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Hetzelfde geldt voor de mogelijks onherroepelijke gevolgen op sociaal vlak. De vaststelling dat onherroepelijke schade op moreel en sociaal vlak kan zijn opgetreden wanneer het resultaat van de procedure ten gronde zou worden afgewacht, volstaat om te besluiten dat te dezen aan de voorwaarde van de spoedeisendheid is voldaan. Het is dan ook niet nodig om uitspraak te doen over het verzoek om vertrouwelijkheid van bepaalde documenten die verzoeker neerlegt tot staving van zijn gezondheidstoestand.

VII. Belangenafweging

Standpunt van de verwerende partijen

13. De verwerende partijen wijzen er op dat er bij de beoordeling van de spoedeisendheid een afweging moet worden gemaakt tussen de belangen van de verzoekende partij en van de verwerende partijen. Doordat verzoeker gedurende een lange periode een niet-toegelaten activiteit heeft uitgeoefend, is het vertrouwen in hem definitief geschaad. Zijn gedrag getuigt van een totaal gebrek aan eerbied voor de fundamentele regels en plichten van het statuut van

geneesheer-inspecteur. Zij beklemtonen dat verzoeker bovendien niet eens zijn spijt heeft betuigd, laat staan getracht de door hem veroorzaakte schade te herstellen. Volgens de verwerende partijen moeten de belangen van de verzoeker ook nog afgewogen worden tegen het algemeen belang. Daarbij is het onterecht uitbetaalde en enorme bedrag aan premies zeer belangrijk. Deze verrijking is, steeds volgens de verwerende partijen, gebeurd ten nadele van de maatschappij en de sociaal verzekerden.

Beoordeling

14. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de afdeling bestuursrechtspraak op verzoek van de verwerende partij of de tussenkomende partij thans rekening te houden met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder doorwegen dan de voordelen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de Raad van State de belangenafweging alleen kan maken als de negatieve gevolgen van de schorsing voor de Raad kennelijk onredelijk blijken in het licht van de voordelen ervan (Parl. St. Senaat, 20121-2013, nr. 5-2277/1,16).

Het ontslag van ambtswege is een zeer zware tuchtsanctie. Als blijkt dat deze tuchtsanctie onwettig is opgelegd door de tuchtoverheid, heeft verzoeker er alle belang bij dat de tenuitvoerlegging ervan wordt geschorst, gezien de gevolgen van de sanctie. De verwerende partijen maken niet aannemelijk dat de negatieve gevolgen van de schorsing kennelijk onredelijk blijken tegenover het aan verzoeker bij voorraad toegekende rechtsherstel.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 houdende ontslag van ambtswege van een attaché geneesheer-inspecteur bij de dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV waarbij Walter Couder wordt ontslagen uit zijn ambt bij de dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien juni tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

waarnemend kamervoorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys