

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 236.914 van 22 december 2016
in de zaak A. 220.305/IX-8930**

In zake: Marlies CARDOEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Christine Mussche en Stefaan Sonck
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Durmstraat 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Buitenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Alain Verriest en Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 september 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 19 juli 2016 waarbij Marlies Cardoen als stagiair van de buitenlandse carrière “zonder opzegging [wordt] afgedankt op 18 juli 2016 ’s avonds”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2016.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Sonck, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die tevens *loco* advocaat Alain Verriest verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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

3.1. Verzoekster is sedert 1 november 2012 als attaché in dienst van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: de FOD Buitenlandse Zaken). Haar tewerkstelling in de binnencarrière is contractueel.

Op 1 september 2015 wordt de arbeidsovereenkomst van verzoekster geschorst wegens haar tijdelijke detachering naar de Belgische ambassade te Algiers, die eindigt op 29 februari 2016.

3.2. Bij besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 23 februari 2016 wordt verzoekster met ingang van 1 maart 2016 toegelaten tot de proeftijd in de buitenlandse carrière.

3.3. Met een e-mailbericht van 5 juli 2016 wordt verzoekster door de stafdirecteur Personeel en Organisatie uitgenodigd voor een “[g]esprek in het kader van [haar] stage”.

De vraag van verzoekster, per kerende e-mail, of zij zich op enige manier kan voorbereiden op deze vergadering, krijgt geen antwoord.

Het beoogde gesprek heeft ’s anderendaags plaats in aanwezigheid van de stafdirecteur Personeel en Organisatie, de stagemeester, een medewerker van de buitenlandse carrière en een juriste van de FOD Buitenlandse Zaken.

3.4. Op 12 juli 2016 stellen de stafdirecteur Personeel en Organisatie en de stagemeester een nota op over dat gesprek. Deze nota is bestemd voor het persoonlijk dossier van verzoekster. Ze vermeldt:

“De Stafdirecteur P&O herinnert mevrouw Cardoen aan het belang dat de FOD Buitenlandse Zaken hecht aan imago, deontologie en integriteit. Deze aspecten kwamen ruim aan bod tijdens de stage, onder meer in de uiteenzettingen van de Voorzitter, de Stafdirecteur P&O, de postinspecteurs en de aparte opleiding deontologie.

In maart 2016, net na de start van de stage, was er een eerste incident. Samen met een collega-stagiair werd naar aanleiding van de start van de stage een foto gepost op *Facebook* met als bijschrift ‘*Blondes for Belgium*’. Hierover was er een mailuitwisseling met de stagemeester, waarbij Mevrouw Cardoen gewezen werd op de gevoeligheid van foto’s op sociale media en het advies meekreeg voorzichtig te zijn.

Tijdens dit gesprek wordt mevrouw Cardoen geconfronteerd met een nieuwe foto. De foto beeldt mevrouw Cardoen af, rechtstaand op een tafel in de Arenbergzaal, om 21u45, met sigaret en flesje bier in de hand.

Er werd mevrouw Cardoen gevraagd of zij erkent dat zij wordt afgebeeld en of zij duiding kan geven bij de omstandigheden waarin deze foto genomen werd.

Zij erkent dat zij afgebeeld wordt op de foto, dat de sigaret niet aangestoken is, en voegt er aan toe dat deze foto deel uitmaakt van een hele reeks foto's die gemaakt werden tijdens het eerste *Young Belgian Diplomats-event* dat georganiseerd werd in het Egmontpaleis op 8 juni 2016. Volgens Mevrouw Cardoen werden de foto's nadien verwijderd uit de digitale bestanden.

Zij deelt mee dat de foto gemaakt werd door [...], collega-stagiair die alle foto's op die avond gemaakt heeft. Collega-stagiair [...] was eveneens aanwezig.

Mevrouw Cardoen meldt dat deze foto's gemaakt werden 'in de euforie van het event' en dat er afgesproken was dat deze foto's niet verspreid zouden worden. Zij toont zich dan ook erg verwonderd dat deze foto's verspreid werden buiten de groep. Zij voegt er aan toe dat zij de foto zelf nog niet op papier had gezien, maar dat ze wel weet heeft dat er een aantal 'grappige' foto's verstuurd werden binnen de organisatiegroep en dat deze foto 'een beetje op het randje is'. Zij biedt haar excuses aan.

Mevrouw Cardoen geeft nog mee dat zij het slachtoffer meent te zijn van een lastercampagne tegen haar en dat er geruchten over haar worden verspreid, die helaas niet overeenstemmen met de realiteit.

De Stafdirecteur P&O onderlijnt het risico en de impact van het misplaatste gedrag en de foto. Hij geeft nog mee dat men in dit digitale tijdperk uitermate voorzichtig moet zijn en dat de scheiding tussen de privésfeer en het professionele kader quasi onbestaande geworden is. Wanneer men een representatieve functie uitoefent in naam van de Belgische overheid, is het nog belangrijker om met de nodige omzichtigheid te handelen.

De Stafdirecteur P&O besluit:

- Dit voorval komt aan bod tijdens het eerstvolgend evaluatiegesprek in het kader van de stage.
- Een kopie van dit PV wordt bezorgd aan de Voorzitter van het Directiecomité voor eventuele opvolging.
- Het PV wordt toegevoegd aan het persoonlijk dossier van mevrouw Cardoen."

3.5. Met een e-mailbericht van 14 juli 2016 wordt verzoekster in kennis gesteld van de voormelde nota. Het bericht vermeldt dat zij de mogelijkheid heeft om per e-mail haar eventuele commentaar te bezorgen tegen de volgende morgen om 9.00 uur.

3.6. Verzoekster antwoordt met een e-mailbericht van dezelfde datum.

Met betrekking tot het eerst vermelde voorval – dat zij niet als een "incident", maar als een "gebeurtenis" bestempeld wil zien – stelt zij dat een

collega-stagiair de foto met een aantal onderschriften op haar private *Facebook account* had geplaatst. Er was geen verwijzing naar de Belgische diplomatie of naar de FOD Buitenlandse Zaken. De collega heeft de foto verwijderd. Haar stagemeeester heeft verklaard dat hij er niet aan twijfelt dat “dit allemaal heel onschuldig is”.

Wat de foto betreft die werd genomen tijdens het ‘*Young Belgian Diplomats-event*’, stelt verzoekster dat zij ervan uitging dat deze werd verwijderd. Aangezien haar een andere verantwoordelijkheid was toegewezen, heeft zij niet opgevolgd wat er met de foto’s is gebeurd. Zij heeft de kwetsieuze foto naderhand wel ontvangen, bekeken en verwijderd, maar zeker niet doorgestuurd. Zij bezit geen kopie van het digitale bestand en zij heeft er nooit aan gedacht de foto te verspreiden. Zij meent dat het verspreiden van deze foto “een zoveelste voorval is [dat] kadert in de lastercampagne tegen haar persoon”. Er worden volgens haar geruchten over haar verspreid die niet overeenstemmen met de realiteit. Zij verontschuldigt zich voor het laten nemen van de foto.

3.7. In een nota van 14 juli 2016 aan het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken stelt verzoeksters stagemeeester dat het “zeer moeilijk [schijnt] om gezien de omstandigheden [verzoekster] te kunnen aanhouden als stagiair van de buitencarrière” en dat “[h]et ontslag van betrokkene [...] dan ook een logisch gevolg [lijkt]”.

3.8. Op 15 juli 2016 beslist het directiecomité “[o]p basis van het advies van de stagemeeester” om de minister van Buitenlandse Zaken voor te stellen een einde te maken aan de stage van verzoekster. Het directiecomité stelt “de visie van de stagemeeester [te delen] dat de houding en het gedrag van [verzoekster] niet in overeenstemming zijn met de verplichtingen die op haar rusten als stagiair van de buitenlandse carrière”.

3.9. Eveneens op 15 juli 2016 verzoekt de stagemeeester verzoekster per e-mail om “op maandag 18 juli om 10.30 uur aanwezig te zijn op lokaal 401 in Egmont 2”.

3.10. Op 18 juli 2016, om 10.30 uur, heeft met verzoekster een gesprek plaats waarbij de stagemeeester haar meedeelt dat het directiecomité voorstelt haar af te danken.

3.11. Eveneens op 18 juli 2016, om 17.14 uur, zendt de adjunct van de voorzitter van het directiecomité per e-mail aan de leden van het directiecomité een ontwerp van nota voor de minister waarin het ontslag van verzoekster wordt voorgesteld. De instemming van de leden van het directiecomité over dit ontwerp wordt gevraagd “per stilteprocedure [die] loopt tot [...] 19 juli om 17u”.

3.12. Op 19 juli 2016 neemt de minister van Buitenlandse Zaken het thans bestreden besluit waarbij verzoekster “overeenkomstig artikel 8, § 3 en [§] 5 van het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, zonder opzegging [wordt] afgedankt op 18 juli 2016 ’s avonds”.

Dit besluit steunt op de volgende motieven:

“Gelet op het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, artikel 2 en artikel 8;

Gelet op het advies van de stagemeeester de heer [I.G.] van 14 juli 2016;

Gelet op het voorstel van het Directiecomité van 15 juli 2016;

Overwegende dat mevrouw Marlies Cardoen bij ministerieel besluit van 23 februari 2016 aangeworven werd als stagiair van de buitenlandse carrière met ingang van 1 maart 2016;

Overwegende dat de stagiairs van de buitenlandse carrière momenteel, ingevolge de vernietiging door de Raad van State van het koninklijk besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière, terugvallen op het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel;

Overwegende dat artikel 2, tweede lid van het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel als volgt luidt: ‘Hun gedrag en hun persoonlijke hoedanigheden moeten in alle omstandigheden in overeenstemming zijn met de verplichtingen welke verbonden zijn aan de voorname opdracht die hun is toevertrouwd.’

Overwegende dat er in maart 2016, net na de start van de stage, reeds een eerste incident was waarbij mevrouw Cardoen, naar aanleiding van de start van de stage, een foto op *Facebook* postte met als bijschrift ‘*Blondes for Belgium*’;

Overwegende dat hierover een mailuitwisseling volgde met de stagemeeester, waarbij Mevrouw Cardoen uitvoerig gewezen werd op de gevoeligheid van foto’s op sociale media;

Overwegende dat er vervolgens op 8 juni 2016 om 21u45 [een] nieuw incident plaatsvond, waarvan een foto werd genomen waarop Mevrouw Cardoen rechtstaand op een vergadertafel in de Arenbergzaal poseert met sigaret en flesje bier in de hand;

Overwegende dat deze foto deel uitmaakt van een reeks foto’s die gemaakt werden tijdens en na het eerste *Young Diplomats in Belgium* - event dat georganiseerd werd in het Egmontpaleis op 8 juni 2016;

Overwegende dat Mevrouw Cardoen op 6 juli 2016 werd uitgenodigd voor een gesprek met de Stafdirecteur P&O de heer [P.C.], in aanwezigheid van de heer [I.G.], stagemeeester, de heer [T.V.A.], medewerker van de buitenlandse carrière en mevrouw [C.V.O.], medewerker van de Stafdirectie Personeel & Organisatie, over de foto genomen in de Arenbergzaal en dat zij, na confrontatie met de foto, erkende dat zij afgebeeld werd op de foto en dat de sigaret niet aangestoken was;

Overwegende dat Mevrouw Cardoen tijdens dat onderhoud meldde dat deze foto’s gemaakt werden ‘in de euforie van het event’, dat er afgesproken was dat deze foto’s niet verspreid zouden worden en dat zij zich erg verwonderd toonde dat de foto toch verspreid werd buiten de groep van organisatoren van het event;

Overwegende dat van het gesprek van 6 juli 2016 een proces verbaal opgesteld werd, dat voor ontvangst werd voorgelegd aan Mevrouw Cardoen en dat zij per mail van 14 juli 2016 bemerkingen formuleerde bij het proces verbaal;

Overwegende dat Mevrouw Cardoen meer belang schijnt te hechten aan de verspreiding van de foto dan aan haar gedrag op de foto;

Overwegende dat mevrouw Cardoen, terwijl zij naar aanleiding van het eerste incident van begin maart 2016, dus reeds bij aanvang van haar stage, nochtans duidelijk herinnerd werd aan het belang van integriteit, deontologie en imago, bij dit tweede incident absoluut niet lijkt te begrijpen dat haar gedrag het imago van België enorme schade kan berokkenen en absoluut onaanvaardbaar is in de representatieve functie die zij momenteel uitoefent;

Overwegende dat mevrouw Cardoen zich weinig vragen stelt bij haar gedrag en houding, en zich niet bewust is van de onverenigbaarheid van haar gedragingen met de verplichtingen die verbonden zijn aan de voorname opdracht die haar werd toevertrouwd.”

3.13. Met een brief van 19 juli 2016 deelt de voorzitter van het directiecomité aan verzoekster mee dat niet alleen in de functie die zij uitoefende als stagiair van de buitenlandse carrière haar gedrag absoluut niet tolereerbaar was, maar ook in de functie van attaché van de binnencarrière, zodat beslist werd haar arbeidsovereenkomst van de binnencarrière met onmiddellijke ingang te verbreken met betaling van een opzeggingsvergoeding van drie maanden en twaalf weken.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

V. Spoedeisendheid

Uiteenzetting

5. Verzoekster zet de spoedeisendheid van haar vordering in haar inleidend verzoekschrift als volgt uiteen:

“Verzoekster wijst op volgende omstandigheden ter staving van het feit dat het normaal doorlopen van de procedure tot nietigverklaring, volgens de gebruikelijke doorlooptijd voor uw Raad, haar noopt tot het stellen van een vordering tot schorsing van de bestreden beslissing.

De stagiair buitencarrière dient na verloop van tijd een examen af te leggen met het oog op vaste benoeming (artikel 9 van het Koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, zoals laatst gewijzigd op 12 juli 1982).

Het eerstvolgende examen wordt gepland in de loop van de maand februari 2017. Verzoekster heeft reeds aan een aantal stageactiviteiten deelgenomen ter voorbereiding van dit examen. Een minimale deelname aan de stageactiviteiten is noodzakelijk om te mogen deelnemen aan het examen.

Aan verzoekster werd, mits het slagen in het examen, het verder zetten van de stage met detachering naar een diplomatieke post in het buitenland in het vooruitzicht gesteld vanaf maart 2017.

Door het ontslag vervalt voor verzoekster de mogelijkheid om aan dit examen deel te nemen en om vervolgens het ambt op te nemen waarvoor zij in aanmerking kwam.

Indien verzoekster niet de mogelijkheid heeft om aan het examen in februari 2017 deel te nemen, wordt haar de kans ontnomen om een carrière in de buitendienst uit te bouwen waarop zij, gelet op haar dienstverleden aanspraak maakt.

Een snelle afhandeling van de zaak lijkt ten slotte ook wenselijk op menselijk vlak, zowel voor verzoekster als de partner die haar eventueel zou vergezellen op post. De onzekerheid verbonden aan het al dan niet afleggen van het examen en het vertrek op post heeft uiteraard gevolgen voor de uitbouw van beiden hun carrière, toekomstperspectieven als gezin, financiële beslissingen, emotionele gemoedsrust, ...

Het zo snel mogelijk verder zetten van de stage met het oog op het afleggen van het examen in februari 2017 kan niet gegarandeerd worden door het doorlopen van de gewone procedure van het annulatieberoep.

De spoed, vereist om de schorsing van de uitvoering van de bestreden beslissing te bekomen, is bijgevolg bewezen.”

Beoordeling

6. Zoals *sub* 4 hiervóór in herinnering is gebracht, kan krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wettelijke bepaling is te lezen dat “[d]e spoedeisendheid zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

7. Naar eis van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter onder-

steuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij bij de Raad van State toevalt om aan de zaak eigen en specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een (voortdurende) tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

8. Verzoekster steunt de spoedeisendheid van haar vordering wezenlijk op twee elementen. Vooreerst zal zij niet kunnen deelnemen aan het examen dat gepland zou zijn in de loop van de maand februari 2017 en dat haar – mits zij ervoor slaagt – moet toelaten haar stage voort te zetten, met het vooruitzicht van een detachering naar een diplomatieke post in het buitenland vanaf maart 2017. Voorts benadrukt zij de wenselijkheid van een snelle afhandeling van de zaak, op menselijk vlak, zowel voor haarzelf als voor de partner “die haar eventueel zou vergezellen op post”. Zij wijst in dit verband op de onzekerheid “verbonden aan het al dan niet afleggen van het examen en het vertrek op post”.

9. Dat de afdanking van verzoekster op grond van de vastgestelde feiten tot gevolg heeft dat zij haar stage niet kan voortzetten, is evident. In dit geval impliceert dit dat zij niet kan deelnemen aan het examen voor de toelating tot het tweede deel van de stage overeenkomstig het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière’. Buiten beschouwing kan blijven dat verzoekster in dit verband ten onrechte lijkt te refereren aan artikel 9 van het koninklijk besluit van 25 april 1956 ‘tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel’ dat door het voornoemde koninklijk besluit van 21 juli 2016 is opgeheven. Alleszins moet worden vastgesteld dat verzoekster helemaal niet laat gelden, laat staan uitlegt, dat zij daardoor in een toestand dreigt terecht te komen met “onherroepelijke schadelijke gevolgen”. Zo maakt zij niet in het minst aannemelijk dat na een eventueel vernietigingsarrest

een succesvolle voortzetting van haar stage en deelname aan het examen, met een daaropvolgend tweede deel van de stage, niet meer mogelijk zouden zijn.

10. Voor zover verzoekster de wenselijkheid, op menselijk vlak, van een snelle afhandeling van de zaak benadrukt, overtuigt zij er dan weer niet van dat een uitspraak over haar beroep tot nietigverklaring geen voldoende genoegdoening zou kunnen bieden en dat zij die niet zou kunnen afwachten.

De onzekerheid waarvan zij gewag maakt, is bovendien geen gevolg van het bestreden besluit als zodanig, dat haar statutair dienstverband definitief beëindigt.

Ten slotte bevindt een stagiair van de buitenlandse carrière zich onvermijdelijk in een precaire situatie, aangezien hij steeds het resultaat van zijn stage dient af te wachten. Zo kan hij ook worden ontslagen wanneer hij niet slaagt voor het examen of wanneer de evaluatie van zijn stage niet geheel gunstig is. Aldus vermag verzoekster, in tegenstelling tot wat zij in haar *sub* 5 aangehaalde uiteenzetting doet, geen aanspraken te ontlenen aan “haar dienstverleden”.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoekster de spoedeisendheid van haar vordering niet aantoont.

12. Er is bijgevolg niet voldaan aan alvast één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 22 december 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bert Thys