

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 240.128 van 7 december 2017
in de zaak A. 223.904/IX-9192**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Katrien Crauwels en Koen Clonen
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Fruihoflaan 124 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 november 2017, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de [...] administrateur-generaal van het Instituut voor [Landbouw- en Visserijonderzoek] (ILVO) van 23 november 2017 waarbij [XXXX] onmiddellijk wordt verwijderd van de werkvloer voor onbepaalde tijd en op grond waarvan haar de toegang tot de lokalen van ILVO onmiddellijk is ontzegd, de toegang tot haar e-mail/intranet is geblokkeerd en een absoluut communicatieverbod is opgelegd aan haar collega’s”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2017, om 11.00 uur.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Katrien Crauwels, die 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 wetenschappelijk directeur in het onderzoeksdomein Gewasbescherming bij de afdeling Plant van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (hierna: het ILVO), een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid.

3.2. Naar aanleiding van klachten die hij vanwege gewezen medewerkers van het ILVO heeft ontvangen of vernomen, maakt de administrateur-generaal van het voornoemde instituut in een e-mailbericht van 29 oktober 2017 aan de Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit (C.W.I.) van het instituut melding van “mogelijke inbreuken die [verzoekster] de afgelopen jaren heeft begaan tegen de gangbare normen van wetenschappelijke integriteit” en van “het mogelijk vertonen van grensoverschrijdend gedrag door haar t.a.v. diverse rechtstreekse medewerkers en ex-medewerkers binnen haar onderzoeksdomein”.

De administrateur-generaal vraagt aan de voornoemde commissie om “de vermelde aantijgingen tegen [verzoekster] nu en in het verleden grondig te willen onderzoeken”.

3.3. De Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit voert vervolgens een “verkennend onderzoek”.

In haar voorlopig verslag aan de directieraad van het ILVO over de bevindingen van haar onderzoek maakt de commissie vooreerst gewag van enkele “[a]lgemene bevindingen” en voorts schrijft zij aan verzoekster toe: “[s]chenden van regels”, “[m]achtsmisbruik”, een “[k]limaat van angst en controle”, “[o]nvoldoende coaching of begeleiding”, een “[b]eperkt empathisch vermogen” en “[h]et onvoldoende ondersteunen van de ILVO missie en visie”.

De commissie besluit “op basis van de bevindingen van het verkennend onderzoek”:

“Bevindingen:

- CWI doet op dit moment nog geen uitspraak over de feiten zelf – hiervoor is het nodig om betrokkene met de beschuldigingen te confronteren en haar toe te laten hierop haar visie te geven.
- CWI stelt los van de waarheid van elk van de feiten wel vast dat de werknemers binnen Gewasbescherming en meer bepaald bacteriologie functioneren binnen een onaanvaardbare en onhoudbare sfeer van angst en intimidatie ten opzichte van hun leidinggevende. In sommige gevallen zelfs met gevolgen van traumatische aard.

Advies:

- Het is een morele plicht om de veiligheid van de medewerkers te garanderen. Gezien de cultuur van intimidatie en angst die geschetst werd door de getuigen, adviseert CWI aan de directieraad om betrokkene tijdelijk uit al haar functies te ontheffen (inclusief ICT toegang tot prikklok en toegang tot agenda’s van collega’s), en tijdelijk de fysieke toegang tot de gebouwen van het onderzoeksdomein Gewasbescherming te ontfemen. Deze preventieve maatregel lijkt CWI cruciaal om het verder onderzoek van de melding en de elementen uit het verkennend onderzoek niet te hypothekeren doordat betrokkene op ontoelaatbare manier haar positie zou kunnen misbruiken tegenover de medewerkers.
- Gezien de ingrijpende aard van deze actie, adviseert CWI om aandacht te schenken aan de interne communicatie. De medewerkers moeten hiervan op een correcte manier geïnformeerd worden. Zowel de concrete gevolgen moeten deel uitmaken van deze communicatie, maar ook dat dit een preventieve maatregel

is, die als doel heeft om een gevoelig en emotioneel beladen onderzoek serieel uit te kunnen voeren.

- Gezien verschillende getuigen aangegeven hebben zich moreel en psychisch gebroken te voelen, lijkt professionele ondersteuning van de groep aangewezen.

- Gezien de diepe wonden die dit langlopende conflict geslagen lijkt te hebben, adviseert CWI aan de directieraad om te reflecteren over het verdere functioneren van het onderzoeksdomein Gewasbescherming in zijn geheel en de onderzoeksgroep bacteriologie binnen P96 in het bijzonder, ongeacht wat de uitkomst van dit onderzoek zal zijn. In het kader hiervan geeft CWI mee dat verschillende getuigen aangegeven hebben onvoldoende/geen begeleiding en steun gekregen te hebben van [B.C.].

- Gezien vele getuigenissen te kaderen zijn buiten de periode van 5 jaar (of reeds van voor die periode dateren en nog doorlopen) die binnen de bevoegdheid ligt van CWI, adviseert CWI aan directieraad om ook feiten van voor 2012 op te laten nemen in het onderzoek. Het is aan directieraad om zich te beraden over het meest geschikte orgaan of procedure om dit verder onderzoek te voeren.”

3.4. Op 22 november 2017 neemt de directieraad van het ILVO kennis van het voormelde verslag en advies van de Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit.

De directieraad oordeelt “[o]p basis van het advies van de CWI [...] dat [verzoekster] in het belang van een serieel onderzoek binnen de CWI en in het belang van de dienst [...] zo snel mogelijk de toegang tot ILVO dient ontzegd te worden”.

3.5. In een brief van 23 november 2017 deelt de administrateur-generaal van het ILVO aan verzoekster mee:

“Vanuit de Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit met uitgebreide bevoegdheid voor onderzoek naar algemene integriteitsinbreuken, werd ik in kennis gesteld van de resultaten van hun lopend onderzoek aangaande uw functioneren.

Gezien de ernst van de inbreuken is het volgens mij aangewezen dat u onmiddellijk verwijderd wordt van de werkvloer. Hiertoe zal, conform deel IX VPS, een procedure voor schorsing in het belang van de dienst worden opgestart.

U zal vooraf worden gehoord over de inbreuken die u ten laste worden gelegd. U mag zich hierbij laten bijstaan door een raadgever. De redenen om

over te gaan tot de schorsing in het belang van de dienst zal u ten laatste 3 werkdagen voorafgaand aan het verhoor schriftelijk worden meegedeeld.

In afwachting van de uitspraak over de schorsing in het belang van de dienst wordt u dienstvrijstelling verleend en wordt de toegang tot de lokalen van ILVO u onmiddellijk ontzegd.”

Verzoekster onderkent hierin de bestreden beslissing.

3.6. Met een brief van 30 november 2017 nodigt de administrateur-generaal verzoekster uit voor een “voorafgaand verhoor” betreffende een “schorsing in het belang van de dienst”.

De administrateur-generaal vermeldt in zijn brief:

“Op 22 november 2017 vernam de directieraad van het CWI dat er haar op 29 oktober 2017 een melding werd gemaakt van een mogelijke schending van de integriteit en grensoverschrijdend gedrag door uzelf als wetenschappelijk directeur ‘Gewasbescherming’ van de afdeling Plant. Het CWI is naar aanleiding van deze melding een voorafgaand onderzoek gestart.

Volgens de toelichting van het CWI aan de Directieraad blijkt uit de resultaten van dit preliminair verkennend onderzoek dat er ernstige aanwijzingen zijn van grensoverschrijdend gedrag door uzelf en doet dit uitschijnen dat er binnen de dienst een sfeer heerst van angst en intimidatie door uzelf als leidinggevende waarbij verder onderzoek zich opdringt.

Het staat evenwel vast dat deze feiten, indien deze worden bewezen, niet alleen een inbreuk uitmaken op onze waarden en deontologische verplichtingen, maar ook van aard zijn om ieder verder vertrouwen in uw verder professioneel functioneren uit te sluiten of minstens ernstig in vraag te stellen. Op basis van de thans beschikbare gegevens, in het belang van de goede werking van de dienst en het verder onderzoek naar deze feiten, lijkt uw aanwezigheid binnen onze organisatie thans onverenigbaar met het belang van de dienst. Zonder mij nu uit te spreken over de materialiteit van de feiten en uw eventuele verantwoordelijkheid, om het verder onderzoek van het CWI in alle sereniteit te laten verlopen en om de rust op de dienst niet (verder) in het gedrang te brengen, neem ik mij voor om u in het belang van de dienst voorlopig te schorsen voor een periode van zes maanden.

U wordt hierbij uitgenodigd om u aan te bieden op maandag 11 december 2017 om 10.30u. bij de Centrale Diensten van ILVO [...] om er te worden gehoord omtrent mijn voornemen om u voorlopig te schorsen in het belang van de dienst.”

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van verzoekster

5.1. Verzoekster zet in haar inleidend verzoekschrift vooreerst enkele algemene overwegingen uiteen, die zij ontleent aan de rechtspraak van de Raad van State, in verband met de inhoud en de draagwijdte van de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

5.2. Vervolgens betoogt verzoekster *in concreto* met betrekking tot de uiterst dringende noodzakelijkheid van háár vordering dat de bestreden beslissing op 23 november 2017 werd genomen en dat zij reeds op 30 november 2017 haar inleidend verzoekschrift bij de Raad van State heeft ingediend, zodat zij “met de vereiste spoed, diligentie en alertheid [heeft] gehandeld”.

Voorts wijst zij op haar “onberispelijke reputatie en uitgebreide staat van verdiensten”. Zij stelt 25 jaar geleden in dienst te zijn getreden en leidinggevend personeelslid te zijn sinds 2001. Zij voegt eraan toe “een grote verantwoordelijkheid [te dragen] in diverse netwerken en projecten”, waarvan zij nu plots wordt “afgesloten”. Zij laat gelden dat zij ervan wordt beticht schuldig te zijn aan ernstige algemene integriteitsinbreuken die “de kern [raken] van de identiteit van elk individu, maar des te meer van een wetenschapper”, waardoor zij enorme

reputatieschade lijdt “binnen de beperkte professionele omgeving”. Volgens verzoekster dreigt voor haar “ernstige en onherstelbare reputatieschade”, “zowel intern als extern ten opzichte van de (inter)nationale partners”, die niet afdoende zal kunnen worden hersteld door een later tussen te komen vernietigingsarrest.

Verzoekster benadrukt dat de onwetendheid van de collega’s en het communicatieverbod de perceptie nog versterken dat zij schuldig is aan bijzonder ernstige tekortkomingen.

Zij laat ook gelden dat zij zelf “baadt [...] in een dubbele onwetendheid”: vooreerst heeft zij het raden naar de concrete beweegredenen die haar onmiddellijke verwijdering uit de dienst zouden moeten verantwoorden en voorts is de bestreden beslissing voor een onbepaalde tijd opgelegd, zonder dat zij enig concreet vooruitzicht heeft op de start van de procedure tot voorlopige schorsing.

Volgens verzoekster wordt het ernstige morele nadeel dat zij ingevolge de bestreden beslissing lijdt, versterkt door het feit dat geen enkele twijfel wordt gelaten over haar schuld aan ernstige algemene integriteitsinbreuken.

Ten slotte voert verzoekster aan dat “[h]et bijzonder ernstig moreel nadeel [...] eveneens [moet] worden gekaderd in de fysische en psychische toestand eigen aan [haar] persoon”. Zij wijst erop dat “[d]e morele en emotionele schade [...] groot [is] waardoor ze psychologische bijstand heeft gezocht” en dat zij begin 2017 geconfronteerd is met hartproblemen. Zij legt in dit verband verklaringen neer van haar behandelende artsen. De morele schade die zij lijdt heeft volgens verzoekster “een directe en ingrijpende impact op [haar] fysieke en psychische gezondheid”.

Verzoekster besluit dat de afhandeling van een gewone schorsingsprocedure onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel dat zij ondergaat op te vangen en haar belangen veilig te stellen. Enkel een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid,

dan wel een vernietiging van deze beslissing wegens de kennelijke gegrondheid van haar beroep zou volgens haar onherroepelijke schadelijke gevolgen kunnen vermijden.

Beoordeling

6. Met verzoekster moet er vooreerst op worden gewezen dat de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid een ernstige verstoring inhoudt van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, dat ze de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum herleidt en dat ze de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij in aanzienlijke mate beperkt.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is of door de verzoekende partij op een duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Dit impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk moet maken dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van een gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

Niet minder dan het geval is in een gewone schorsingsprocedure, is vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke

schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

7. Verzoeksters uiteenzetting *in concreto* over de uiterst dringende noodzakelijkheid van haar voorliggende vordering kan evenwel niet overtuigen.

De bestreden beslissing, zoals ze wordt weergegeven in de brief van 23 november 2017 van de administrateur-generaal van het ILVO aan verzoekster, houdt in dat aan verzoekster “dienstvrijstelling” wordt verleend en dat haar “de toegang tot de lokalen van ILVO [...] onmiddellijk [wordt] ontzegd”. In de voormelde brief wordt ook uitdrukkelijk vermeld dat de maatregel geldt “[i]n afwachting van de uitspraak over de schorsing in het belang van de dienst”, waarvoor de procedure “conform deel IX VPS” zal worden opgestart, waarvan de redenen aan verzoekster nog zullen worden meegedeeld en waarover zij zal worden gehoord. Vooralsnog wordt melding gemaakt van ernstige inbreuken vastgesteld in een “lopend onderzoek” van de Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit aangaande het functioneren van verzoekster.

Aldus laat de bestreden beslissing, zoals weergegeven in de voormelde brief van de administrateur-generaal, er geen redelijke twijfel over bestaan dat de aan verzoekster opgelegde maatregel louter een ordemaatregel is die in het belang van de dienst noodzakelijk wordt geacht, in afwachting van het opstarten en afhandelen, overeenkomstig het Vlaams personeelsstatuut, van de procedure tot preventieve schorsing van verzoekster.

Uit niets blijkt dat de bestreden beslissing reeds definitief zou vaststellen dat verzoekster zich schuldig heeft gemaakt aan integriteitsinbreuken en daarvoor nu wordt gestraft.

Een ordemaatregel zoals degene die nu wordt bestreden, is in beginsel niet van aard aan het betrokken personeelslid een moreel nadeel te be-

rokkenen dat niet meer zou kunnen worden goedge maakt na een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring.

Verzoekster toont niet aan dat dit in haar geval anders zou zijn.

8. Het kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de verleende dienstvrijstelling en het opgelegde verbod de lokalen van het ILVO te betreden tijdens de te verwachten korte periode voorafgaand aan de beslissing over verzoeksters eventuele preventieve schorsing, waarover het verhoor van verzoekster gepland is op 11 december 2017, aan verzoekster ernstige en onherstelbare reputatieschade, in de eigen dienst of erbuiten, zullen berokkenen. Verzoekster maakt dergelijke schade alleszins niet aannemelijk en zij staft haar beweringen in dit verband ook niet.

Dat de onwetendheid van de collega's de perceptie dat zij zich aan bijzonder ernstige tekortkomingen schuldig heeft gemaakt, nog zal versterken, is ook slechts een loutere bewering die nergens op steunt. Er moet in dit verband overigens worden opgemerkt dat de Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit aan de directieraad van het ILVO onder meer heeft geadviseerd "aandacht te schenken aan de interne communicatie" en de medewerkers "op een correcte manier" te informeren, óók over het feit dat "dit een preventieve maatregel is, die als doel heeft om een gevoelig en emotioneel beladen onderzoek sereen uit te kunnen voeren". Verzoekster maakt niet in het minst aannemelijk dat de verwerende partij zich niet zou gedragen naar dit advies.

9. De omstandigheid dat verzoekster op grond van de bestreden beslissing geen kennis heeft van "de concrete beweegredenen" betreft de vraag naar de wettigheid van de bestreden beslissing, maar toont als zodanig de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering niet aan.

Verzoeksters argument dat haar geen enkel concreet vooruitzicht is gegeven op de start van de procedure tot voorlopige schorsing, mist dan weer

feitelijke grondslag, aangezien een dergelijke procedure al wel werd aangekondigd in de bestreden beslissing. Inmiddels is die procedure overigens ook nog eens concreet bevestigd in de uitnodiging van verzoekster op 30 november 2017 voor een voorafgaand verhoor over de eventuele preventieve schorsing in het belang van de dienst dat gepland is op 11 december 2017.

10. Verzoekster kadert het morele nadeel dat zij ingevolge de bestreden beslissing lijdt, in haar “fysische en psychische toestand”, maar uit de door haar neergelegde medische attesten blijkt niet dat de morele impact van de bestreden beslissing een zodanig ingrijpende weerslag heeft op haar fysieke en psychische situatie dat de tenuitvoerlegging van die beslissing, waarvan mag worden verwacht dat ze van korte duur zal zijn gezien de reeds aan de gang zijnde procedure tot preventieve schorsing, niet kan worden verdragen in afwachting van de uitspraak over het beroep tot nietigverklaring.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoekster de uiterst dringende noodzakelijkheid van haar vordering niet aantoont.

Dat verzoekster, zoals zij uiteenzet, bij het indienen van haar verzoekschrift “met de vereiste spoed, diligentie en alertheid [heeft] gehandeld” verandert daar niets aan.

12. Er is derhalve niet voldaan aan alvast één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, opdat een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zou kunnen worden ingewilligd.

VI. Anonimisering

13. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van

niet-toelaatbaarheid van de Raad van State' vraagt verzoekster dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 december 2017, 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