

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 95.676 van 21 mei 2001

A. 101.132/VI-15.867

In zake: **BADET** Madeleine,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Thibault BOUVIER, advocaat,
rue des Tanneries 13b
5000 Namen,

tegen:

de provincie Luxemburg.

**DE WND. VOORZITTER VAN DE VI^e KAMER
VAN DE RAAD VAN STATE,
RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien de vordering die Madeleine BADET op 2 maart 2001 heeft ingesteld om de schorsing van de tenuitvoerlegging te verkrijgen van "de beslissing van 21 december 2000, waarbij de bestendige deputatie van de provincie Luxemburg haar een tuchtstraf oplegt door haar bij wijze van tuchtmaatregel met ingang van 21 december 2000 over te plaatsen naar de directie van de gezondheidscentra";

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekster de nietigverklaring van dezelfde handeling vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van Mevr. DAGNELIE, eerste auditeur-afdelingshoofd bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 18 april 2001, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 16 mei 2001 om 9.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en van de beschikking tot vaststelling van de rechtsdag;

Gezien het verslag van de heer HANSE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. BOUVIER, advocaat, die voor verzoekster verschijnt, en van Mr. DETRY, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de vordering tot schorsing:

1. Madeleine BADET is sinds éénendertig jaar verbonden aan het Centre Universitaire Provincial (afgekort als CUP) La Clairière te Bertrix en vervult er het ambt van directrice van de verpleegkundige afdeling.

2. Op 2 augustus 1999 deelt ze de leden van het directiecomité van het CUP schriftelijk haar opmerkingen mee naar aanleiding van het verslag dat haar collega's in verband met hun onderhoud van 14 juli 1999 hadden opgesteld. Daarin uit ze onder meer scherpe kritiek op "het nieuwe leidinggevende team" van het CUP in het algemeen en op algemeen directeur BINET in het bijzonder.

3. Op 1 februari 2000 wordt haar meegedeeld dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Luxemburg op haar vergadering van 27 januari 2000 heeft besloten om een college van hiërarchische meerderen op te richten, samengesteld uit de heren DELAIT, inspecteur-generaal, BINET, directeur, en GOFFIN, eerste directeur-arts, teneinde haar te horen over de volgende punten uit haar brief van 2 augustus 1999:

" 1. Mevrouw BADET kiest ervoor, de projecten te steunen die haar interessant lijken. Wat geschiedt er met de andere? De continuïteit wordt dus op de helling gezet in de uitoefening van haar ambt, zonder dat daartoe vooraf toestemming is gegeven.
(...)

2. De teneur van die brief is ongehoord voor een personeelslid van de provincie; dat geldt echter nog meer wanneer die bewoordingen afkomstig zijn van iemand die een departement leidt dat 130 personeelsleden telt. Mevrouw BADET heeft haar discretieplicht geschonden.

(...) 3. Mevrouw BADET schendt haar neutraliteitsplicht door bewust voor haar persoonlijke waarden te kiezen. Door de verantwoordelijke functie die zij uitoefent, loopt de instelling bovendien gevaar voor vooringenomenheid, gebrek aan onpartijdigheid en tendentieuze invloeden in beroepssituaties die te maken hebben met patiënten, personeelsleden of mensen van buitenaf.
(...)"

4. Na verscheidene oproepingen en verdagingen vindt het tuchtverhoor van verzoekster plaats op 19 juni 2000.

Op 6 juli 2000 krijgt ze het proces-verbaal van dat verhoor.

5. Op 7 augustus 2000 doet het College van hiërarchische meerderen een voorstel dat twee delen omvat.

Het eerste deel, ondertekend door de heren DELAIT en BINET, luidt als volgt:

" Gelet op de artikelen 45 tot 48 van het statuut van het niet-onderwijzend personeel;

Gelet op de beslissing van de bestendige deputatie van 27 januari 2000, waarbij een College van hiërarchische meerderen, samengesteld uit de heren Paul-Emile DELAIT, inspecteur-generaal, Olivier BINET, directeur, en Louis-Marie GOFFIN, eerste directeur-arts, opdracht krijgt om een tuchtdossier op te maken over mevrouw BADET, directrice van de Verpleegkundige diensten van het CUP La Clairière, op basis van gegevens uit haar brief van 2 augustus 1999;

Gelet op de beslissingen van de bestendige deputatie d.d. 25 mei 2000 en 29 juni 2000, waarbij de indiening van de conclusies van het College respectievelijk wordt uitgesteld tot 30 juni 2000 en 10 augustus 2000;

Gezien de brief van 31 mei 2000 waarbij betrokkene wordt opgeroepen om te worden gehoord op 19 juni 2000, welke datum in gezamenlijk overleg is gekozen;

Gezien het proces-verbaal van dat verhoor dat bij brief van 6 juli 2000 aan betrokkene is bezorgd en waarover geen opmerking is gemaakt binnen de termijn van zeven werkdagen;

Overwegende dat de drie gegevens die de bestendige deputatie in haar beslissing van 27 januari 2000 in aanmerking heeft genomen en waarover het College van hiërarchische meerderen mevrouw Badet moest horen, als fout gedrag kunnen worden bestempeld;

- verstoring van de continuïteit: betrokkene verklaart "ik laat het op zijn beloop" en geeft dus toe dat de continuïteit in haar leiding van de aan haar toevertrouwde projecten en personen niet gewaarborgd is;
- schending van de discretieplicht: in verband met de opsomming van de ongehoorde uitlatingen waarmee haar brief van 2/8/99 doorspekt is, beperkt ze zich ertoe op te merken dat ze een zware tijd heeft gehad en nogmaals haar verontschuldiging aan te bieden;
- schending van de neutraliteitsplicht: ondanks de pogingen die tijdens het lange verhoor zijn gedaan om opheldering te brengen, moet duidelijk worden toegegeven dat de grens tussen beroepswaarden en persoonlijke waarden niet kon worden getrokken en dat het College ongerust daarover is gebleven;

Overwegende dat dit foute gedrag bijgevolg moet worden bestraft;

Overwegende dat de directrice van de verpleegkundige diensten door de zeer bijzondere aard van dat gedrag niet meer in vertrouwen kan samenwerken met de directie van de instelling, inzonderheid met de algemeen directeur en de hoofdgeneesheer;

B E S L U I T :

Voorgesteld wordt mevrouw Madeleine BADET, directrice van de verpleegkundige diensten van het Centre Universitaire Provincial La Clairière de vierde tuchtstraf op te leggen die in het statuut van het niet-onderwijzend personeel is vastgesteld, namelijk overplaatsing bij wijze van tuchtstraf".

Het tweede deel, ondertekend door Dr. GOFFIN, luidt als volgt:

"De bestendige deputatie heeft mij bij haar beslissing van 27-01-2000 aangewezen om deel uit te maken van het College van hiërarchische meerderen, belast met het horen van mevrouw BADET, directrice van de verpleegkundige diensten van het CUP La Clairière, op basis van gegevens uit haar brief van 2-8-1999. Tijdens de bespreking is gebleken dat mijn conclusie anders was en bleef dan die van de heren Paul-Emile DELAIT, inspecteur-generaal en Olivier BINET, directeur; daarom hebben ze mij verzocht mijn conclusie afzonderlijk uiteen te zetten.

In de eerste plaats beschouw ik de brief van mevrouw BADET in zijn geheel als de uiting van het feit dat ze diep geraakt is door haar pijnlijke ervaringen in verschillende van haar beroepsrelaties. Die brief, die betrokkene had geschreven de dag voordat ze haar loopbaan onderbrak en die uitsluitend gericht was aan de leden van het directiecomité, is op de vergadering van 20-10-99 becommentarieerd. In de notulen van die vergadering staat: "Binnen het directiecomité is een consensus bereikt om, zodra mevrouw BADET terug is, een gesprek met haar te hebben over haar brief die ongetwijfeld een uiting is van het feit dat ze diep geraakt is".

1) Verstoring van de continuïteit: mevrouw BADET heeft geschreven: "Ik zal alles steunen wat het steunen waard is en mij interessant lijkt ('interessant' in de zin van 'in overeenstemming met mijn persoonlijke en professionele waarden' ...) en ik zal mij daarvoor inzetten; voor het overige zal ik alles op zijn beloop laten, ik zal mij niet meer verzetten; ik zal niet meer redetwisten, het is niet meer mogelijk". Op de vraag wat ze met "ik zal alles op zijn beloop laten" bedoelt, antwoordt ze op het verhoor: "Ik zal het doen, misschien met minder enthousiasme". Dat lost evenwel niet het probleem op van de vermenging van persoonlijke en professionele waarden, wat in punt 3 wordt besproken.

2) Schending van de discretieplicht: Wanneer de heer BINET ingaat op de lijst van de "onbehoorlijke uitlatingen", maakt mevrouw BADET gewag van een moeilijke tijd en biedt ze nogmaals haar verontschuldiging aan die ze overigens ook belooft aan te bieden aan de betrokkenen ten overstaan van het hele directiecomité. Niet alleen het antwoord van mevrouw BADET is belangrijk; er moet ook worden geluisterd naar de mening van de in opspraak gekomen personen opdat zij haar werk kan hervatten in een klimaat van wederzijds vertrouwen volgens de wensen die tijdens de vergadering van 20-10-99 zijn geuit.

3) Schending van de neutraliteitsplicht: in verband met het gevaar voor vermenging van persoonlijke en professionele waarden waarop het directiecomité reeds heeft gewezen, is mevrouw BADET er op 20-10-99 niet in geslaagd tijdens het verhoor een duidelijk en geruststellend mondeling antwoord te geven. Bijgevolg heeft het college haar verzocht om haar antwoord schriftelijk mee te delen tegen vrijdag 23-6-2000, wat ze heeft gedaan.

De slotsom is dat ik van mening ben dat de gegevens die op de door verdriet ingegeven schriftelijke uitlatingen zijn gebaseerd, geen fout gedrag inhouden; ik stel dus geen tuchtstraf voor. Het was echter wel belangrijk dat gedrag te onderstrepen om de goede werking van het directiecomité te waarborgen volgens de geuite wens: "Mevrouw BADET zal een duidelijk antwoord geven op een aantal fundamentele vragen over de arbeidsfilosofie en de keuzen van de instelling".

6. Op 17 augustus 2000 deelt de verwerende partij aan verzoekster de inhoud van het voorstel tot tuchtstraf mee dat het college van hiërarchische meerderen op 7 augustus 2000 heeft gedaan: "overplaatsing bij wijze van tuchtstraf" en deelt ze haar mee welke beroepsmogelijkheden ze heeft.

7. In een brief van 30 augustus 2000 ter attentie van de bestendige deputatie ziet verzoekster af van de mogelijkheid om de zaak voor de raad van beroep te brengen, maar vraagt ze haar opmerkingen rechtstreeks aan de deputatie te mogen meedelen.

8. Op 12 oktober 2000 wordt ze gehoord door de bestendige deputatie. Ze leest een brief voor waarin haar opmerkingen vervat zijn en trekt inzonderheid de onpartijdigheid van het College van hiërarchische meerderen in twijfel. Die brief dient ze in.

9. Op 21 december 2000 besluit de bestendige deputatie verzoekster nog dezelfde dag bij wijze van tuchtstraf over te plaatsen naar de directie van de gezondheidscentra.

Die beslissing, die de handeling vormt waarvan de schorsing van tenuitvoerlegging wordt gevorderd, wordt ter kennis gebracht van verzoekster op 5 januari 2001.

Overwegende dat volgens artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, "de schorsing van de tenuitvoerlegging (...) alleen kan worden bevolen als ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of het aangevochten reglement kunnen verantwoorden en op voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen";

Overwegende dat verzoekster een middel, het eerste van het verzoekschrift, ontleent aan "schending van de verplichting om de handeling uitdrukkelijk te motiveren ter uitvoering van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, maar ook van artikel 45, § 3, van het administratief statuut van het niet-onderwijzend personeel van de provincie Luxemburg"; dat de bestreden beslissing volgens haar helemaal niet gemotiveerd is en louter in algemene bewoordingen verwijst "naar het dossier" zonder verdere toelichting, inzonderheid wat de gekozen strafmaat betreft;

Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat de bestreden handeling voldoende gemotiveerd is door de verwijzing naar het advies van het College van hiërarchische meerderen, een advies dat ter kennis is gebracht van verzoekster;

Overwegende, weliswaar, dat in de bestreden handeling als feitelijke motivering wordt vermeld dat de bestendige deputatie "besloten heeft om het advies van het College van hiërarchische meerderen te volgen op basis van het dossier";

Overwegende dat die motivering geenszins ingaat op de argumenten die verzoekster tijdens haar verhoor van 12 oktober 2000 heeft uiteengezet, inzonderheid wat betreft het probleem van de onpartijdigheid van het College van hiërarchische meerderen; dat de bestendige deputatie op zijn minst op dit fundamentele probleem, waarover in het advies van het College van hiërarchische meerderen met geen woord werd gerept, een antwoord moest geven en zich niet ertoe mocht beperken dat probleem te negeren; dat, op zijn minst op dat punt, het middel als ernstig kan worden beschouwd;

Overwegende dat verzoekster voorts een middel, het derde van haar verzoekschrift, aanvoert dat is ontleend aan "schending van het beginsel van onpartijdigheid en billijke rechtspleging"; dat ze aangeeft dat "ze al maandenlang moreel onder druk wordt gezet en overal buiten wordt gehouden door

de heer O. BINET, directeur van het CUP" en dat ze "verbijsterd door die houding jegens haar, terwijl ze zich gedurende éénendertig jaar altijd met hart en ziel voor de Instelling heeft ingezet, al sinds de oprichting ervan, pijnlijk getroffen de brief van 2 augustus 1999 heeft geschreven die een interne brief aan het directiecomité was en had moeten blijven"; dat ze als verwijt opwerpt dat de heer BINET, ondanks de bezwaren die tegen hem waren geopperd, deel uitmaakte van het College van hiërarchische meerderen waar hij zich op 19 juni 2000 als hardste aanklager liet kennen";

Overwegende dat de verwerende partij de beschuldigingen tegen de heer BINET betwist, opmerkt dat het middel niet op de bestreden handeling van de bestendige deputatie slaat en opwerpt dat verzoekster, aangezien ze geen enkele reden tot wraking had ingeroepen, dat bezwaar nu niet kan aanvoeren;

Overwegende dat de aangevochten brief van 2 augustus 1999, veertien bladzijden lang, beschuldigingen bevat aan het adres van directeur-generaal BINET, onder meer wegens een "brutale oproeping" en een "partijdig, onvolledig verslag" dat bestempeld wordt als "een toonbeeld van intellectuele oneerlijkheid, van perverse manipulatie", als "eerroof";

Overwegende dat de bestendige deputatie, wanneer ze van oordeel was dat ze een tuchtstraf moest opleggen wegens een dergelijke beschuldiging aan het adres van de heer BINET, op zijn minst moest voorkomen dat deze laatste deel uitmaakte van het College van hiërarchische meerderen dat de verweermiddelen van verzoekster moest horen en een tuchtstraf moest voorstellen, die de bestendige deputatie misschien zou volgen; dat de bestendige deputatie, door zich bij de samenstelling van het College helemaal niets gelegen te laten liggen aan de verplichting om onpartijdig te zijn en door, tijdens de tuchtrechtelijke beslissing, het voorstel van het College te volgen zonder die beslissing nader toe te lichten, zich eerst schuldig heeft gemaakt aan partijdigheid en vervolgens de tekortkoming inzake partijdigheid heeft overgenomen die aan het voorstel van het College van hiërarchische meerderen kleefte; dat verzoekster dat bezwaar niet te laat heeft aangevoerd, aangezien ze het tijdig heeft opgeworpen toen ze op 12 oktober 2000 door de bestendige deputatie is gehoord; dat het middel als ernstig moet worden beschouwd;

Overwegende dat verzoekster tot slot een middel, het vierde van haar verzoekschrift, ontleent aan "schending van het evenredigheidsbeginsel"; dat zij aanvoert dat, zelfs als het bestreden stuk kan worden gelijkgesteld met een

beroepsfout, wat zij betwist, de opgelegde straf buitensporig lijkt, gelet op haar jarenlange anciënniteit (31 jaar) en het feit dat haar loopbaan tot hier toe vlekkeloos is verlopen en ze nog geen tuchtstraf heeft opgelopen; dat ze de verwerende partij verwijt dat ze kennelijk geen rekening heeft gehouden met haar moeilijke werksituatie en ten onrechte zinnen uit de brief van 2 augustus 1999 uit hun context heeft gelicht door ze ruim te interpreteren;

Overwegende dat de verwerende partij erop wijst dat de Raad van State zijn beoordeling niet in de plaats mag stellen van die van de tuchtrechtelijke overheid en dat die overheid uit het administratief dossier heeft kunnen opmaken dat verzoekster verscheidene foutieve gedragingen kunnen worden verweten;

Overwegende dat de Raad van State in het middel niet wordt verzocht om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid, maar wel na te gaan of die overheid geen kennelijk onredelijk gebruik heeft gemaakt van haar tuchtrechtelijke bevoegdheid;

Overwegende dat verzoekster in dat verband alleen de bewoordingen van een brief aan de leden van het directiecomité van het CUP worden verweten, waaruit de tuchtrechtelijke overheid twee strafbare bedoelingen ("verstoring van de continuïteit" en "schending van de neutraliteitsplicht") en één onrechtmatige daad ("schending van de discretieplicht") heeft afgeleid; dat dient te worden opgemerkt dat haar geen enkel feit ten laste wordt gelegd waarbij die strafbare bedoelingen in de praktijk worden omgezet en dat de schending van de discretieplicht slechts concrete vorm heeft aangenomen in het bijzonder beperkte kader van het directiecomité, een kader waarin verzoekster het recht en misschien zelfs de plicht had haar collega's mee te delen welke problemen een gevaar zouden kunnen betekenen voor de toekomst van een instelling die haar blijkbaar al jarenlang na aan het hart ligt; dat die kritiek wellicht behoedzamer had kunnen worden verwoord, maar dat niet uit het oog mag worden verloren dat de aldus bevestigde relationele moeilijkheden eerder in de psychiatrie thuishoren waarin men van nature beter in staat zou moeten zijn om de diepe betekenis van bepaalde buitensporigheden aan te voelen en te begrijpen; dat het kras is dat verzoekster, door de bestreden handeling, uit haar ambt wordt verwijderd naar aanleiding van een brief waarin ze fulmineert tegen een systeem dat gekenmerkt wordt door een eenheidsdenken, aangezien geen kritiek wordt geduld en overtuigde of mogelijke tegenstanders terzijde worden geschoven; dat na een vlekkeloze loopbaan van éénendertig jaar, een eenvoudige overdrijving in het formuleren van een kritiek die alleen gericht was tegen de leden van de instantie die bevoegd was om erop te reageren en aan de

verantwoordelijke provinciale overheid, geen reden mag zijn om iemand bij wijze van tuchtstraf over te plaatsen, de zwaarste straf die de bestendige deputatie kon opleggen en die kennelijk buitensporig is; dat het middel ernstig is;

Overwegende dat verzoekster, in verband met het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit haar berokkent, onder meer betoogt dat "die tuchtrechtelijke overplaatsing vooral zal leiden (...) tot een moreel nadeel, gekenmerkt door een schending van haar eer en haar reputatie, aangezien haar collega's die tuchtrechtelijke overplaatsing zullen opvatten als een bewijs dat ze niet in staat is om de verpleegkundige afdeling van het CUP te blijven leiden, te meer daar die overplaatsing ook betekent dat verzoekster andere taken toevertrouwd zal krijgen, waarbij het niet langer zal gaan om leidinggevende taken (...), maar wel om "een ondergeschikte uitvoerende functie, terwijl zij als directrice van de verpleegkundige afdeling van het CUP aan het hoofd stond van 96 vastbenoemden, alsook van de arbeidscontractanten en verantwoordelijk was voor het beheer van het interdepartementaal begrotingsfonds en de Sociale Maribel";

Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat er geen gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is, aangezien verzoekster al zeer lang met ziekteverlof is, aangezien ze een nieuwe geneeskundige verklaring voor meer dan zes maanden heeft gekregen en aangezien ze vanaf begin juni e.k. in disponibiliteit zal worden gesteld; dat een eventueel schorsingsarrest volgens haar aldus geen concrete gevolgen zal hebben; dat ze voorts opmerkt dat de nieuwe betrekking die verzoekster toegewezen krijgt "eerbaar en gelijkwaardig in graad is en de leiding omvat van "een groot aantal" personen, welk aantal ze evenwel niet nader kan preciseren;

Overwegende dat, als men de gedachtegang van de verwerende partij volgt, men zich zou moeten afvragen waarom zij zich zelf de moeite heeft getroost om een lange tuchtprocedure te volgen die uiteindelijk tot een beslissing zonder enig concreet gevolg leidt; dat de redenen die haar daartoe hebben aangezet en haar nog altijd aanzetten om zich tegen deze vordering tot schorsing te verzetten, ook de elementen van het nadeel zijn die verzoekster vandaag kan laten gelden;

Overwegende dat eerlijkheidshalve niet kan worden ontkend dat het opleggen van een zware tuchtstraf een groot moreel nadeel meebrengt, wat in casu uiteraard het geval is; dat dit nadeel des te ernstiger is, daar het onvermijdelijk ter kennis komt van allen - en ze zijn talrijk - die onder de leiding van verzoekster werken; dat het nadeel des te moeilijker goed te maken lijkt, daar de straf valt op een moment dat verzoekster, die wegens ziekte niet op het werk aanwezig is, haar

standpunt niet kan verdedigen bij haar collega's en medewerkers en dat de straf het dissonante orgelpunt wordt van een loopbaan die tot dan toe vlekkeloos was verlopen;

Overwegende dat is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn opdat een vordering tot schorsing kan worden toegewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 21 december 2000, waarbij de bestendige deputatie van de provincieraad van Luxemburg beslist om Madeleine BADET, directrice van het verpleegkundig departement van het Centre Universitaire Provincial La Clairière te Bertrix, bij wijze van tuchtmaatregel met ingang van 21 december 2000 over te plaatsen naar de directie van de gezondheidscentra.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op éénnentwintig mei tweeduizend en één door:

de HH.	HANSE,	staatsraad, wnd. voorzitter,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Wnd. Voorzitter,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.