

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 121.118 van 1 juli 2003
in de zaak A. 131.747/IX-3658.**

In zake : Luce MERTENS,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. LUYPAERS,
kantoor houdende te HEVERLEE-LEUVEN,
Ijzerenmolenstraat 105.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Luce MERTENS op 13 januari 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het ministerieel besluit van 3 december 2002 waarbij haar bij tuchtmaatregel een blaam wordt opgelegd;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien het verslag over het beroep tot nietigverklaring opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN, op grond van artikel 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State;

Gezien het verslag over de vordering tot schorsing opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikkingen van 21 maart 2003, houdende bevel tot neerlegging van het verslag over het beroep tot nietigverklaring en waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 mei 2003;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. EYSKENS die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor verzoekster, en van advocaat H.-K. CAREME die, loco advocaat P. LUYPAERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoekster is eerstaanwezend directeur bij het ministerie van Justitie.

Sinds 1 februari 1996 is zij waarnemend inrichtingshoofd van de gevangenis in Sint-Gillis.

1.2. Op 13 november 2001 heeft in de gevangenis in Sint-Gillis een ontsnappingspoging met gijzeling plaats, waarbij de gedetineerden onder meer gebruik maken van de celsleutels van een penitentiair beambte.

De sleutelring waarvan bij de ontsnappingspoging gebruik werd gemaakt, was op 20 juni 2000 door een penitentiair beambte verloren. Het verlies van de sleutelring was toen onmiddellijk aan verzoekster gemeld waarna terstond een zoekactie naar de sleutelring was georganiseerd.

Aangezien de sleutelring niet werd teruggevonden, werd vermoed dat de sleutels verloren waren en niet in handen van een gedetineerde waren gekomen. Het hoofdbestuur werd niet over het voorval ingelicht.

Andere voorwerpen die gebruikt werden bij de ontsnappingspoging blijken in de gevangenis te zijn binnengesmokkeld door een penitentiair beambte,

wiens gedrag als “risicobeambte” op 29 oktober 2001 door verzoekster aan het parket gemeld was.

1.3. Naar aanleiding van die ontsnappingspoging worden aan verzoekster een aantal vragen gesteld waarop verzoekster omstandig antwoordt.

1.4. Op 25 maart 2002 stelt de directeur-generaal voorlopig voor om verzoekster bij tuchtmaatregel terug te zetten in de graad van directeur.

Aan verzoekster wordt ten laste gelegd dat zij de verdwijning van de sleutels niet gemeld heeft aan het hoofdbestuur, dat zij nagelaten heeft de passende veiligheidsmaatregelen te treffen teneinde de veiligheid in de gevangenis te verzekeren en dat zij niet de nodige maatregelen heeft genomen om de voorschriften betreffende de toegangscontrole in de gevangenissen te doen naleven.

1.5. Op 21 mei 2002 wordt verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, gehoord door de directieraad.

De directieraad stelt hierop voor om aan verzoekster een tuchtschorsing van één maand op te leggen.

Met betrekking tot de verdwijning van de celsleutels, stelt de directieraad het volgende :

“Overwegende dat mevrouw MERTENS in haar reactie ten overstaan van het verdwijnen van de celsleutels ernstig te kort is geschoten aan hetgeen van een diligent inrichtingshoofd kan en mag worden verwacht; dat het verdwijnen van celsleutels in een strafinrichting als een ernstig feit moet worden geïnterpreteerd in de betekenis zoals verwoord door artikel 181 van het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen; dat het optreden van mevrouw MERTENS in deze te beperkt is geweest en getuigt van lichtzinnigheid, grove nalatigheid en onzorgvuldigheid; dat zij door haar lichtzinnige gevolgtrekking met betrekking tot het verdwijnen van de sleutels en het niet melden van dit ernstig incident de veiligheid in de inrichting in het gedrang heeft gebracht; dat zij daardoor is te kort geschoten in haar verplichtingen als inrichtingshoofd zoals opgelegd in de artikelen 24, 175 en 181 van het voormeld besluit;”.

en in verband met de naleving van de voorschriften met betrekking tot de toegangscontrole in de strafinrichtingen :

“Overwegende dat het niet naleven en het niet doen naleven van de voorschriften met betrekking tot de toegangscontrole in de strafinrichtingen een ernstige overtreding is van de noodzakelijk veiligheidsvoorschriften eigen aan de penitentiaire instellingen; dat dit als een grove tekortkoming in de ambtsuitoefening moet worden bestempeld; dat zulks eveneens moet worden aanzien als in strijd met de artikelen 24 en 175 van het voormeld besluit;

Overwegende dat met betrekking tot dit tweede ten laste gelegde feit uit de stukken van het dossier kan worden afgeleid dat mevrouw MERTENS reeds geruime tijd bezig was met de problematiek van de implementatie van de nieuwe richtlijn; dat er daarover met de centrale administratie overleg werd gevoerd, minstens correspondentie is gericht; dat mevrouw MERTENS aanvoert dat de centrale hiërarchie zodoende op de hoogte was van de vertraging bij de implementatie; dat minstens mevrouw MERTENS een vermoeden kan hebben gehad van enig begrip hierover vanuit de centrale administratie; dat er bijgevolg twijfel kan hebben bestaan; dat er ter zake overwegingen van verschoonbaarheid in aanmerking dienen te worden genomen";

Op het beroep van verzoekster tegen dat voorstel adviseert de interdepartementale raad van beroep als volgt :

“Overwegende dat de Raad bij geheime stemming unaniem heeft vastgesteld dat de voorgestelde tuchtstraf 'tuchtschorsing van 1 maand' als niet gerechtvaardigd overkomt;

Overwegende verder dat uit de stukken waarop de Raad acht mag slaan voldoende blijkt dat in de gegeven context mevrouw MERTENS zeker de nodige maatregelen, aangepast aan de omstandigheden, heeft genomen en dat de niet-verwittiging van het hoofdbestuur terzake enkel kan worden beschouwd als de niet-naleving van een formalistisch voorgeschreven informatieplicht;

Overwegende dat, zoals trouwens ook aangehaald door de directieraad, blijkt dat, wat het naleven van de toegangscontrole in de strafinrichting betreft, mevrouw MERTENS reeds geruime tijd bezig was met deze problematiek en er correspondentie over voerde met de administratie;

Dat derhalve, gelet op de specifieke situatie van een gevangenis als deze van Sint-Gillis, de eventuele tekortkomingen in hoofd van mevrouw MERTENS niet van die aard zijn dat zij enige tuchtstraf rechtvaardigen;

Overwegende bijgevolg dat de Raad, bij geheime stemming met 12 stemmen tegen 1, van oordeel is dat er zich ten opzichte van mevrouw MERTENS geen enkele tuchtstraf opdringt;”.

1.6. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 3 december 2002 wordt aan verzoekster bij tuchtmaatregel een blaam opgelegd.

Dit besluit is na verwijzing naar de gevoerde procedure als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat betrokkene zelf aangeeft een gebrek aan voorzorg aan de dag te hebben gelegd;

Overwegende dat belanghebbende een zeer goede staat van dienst heeft en dat haar een zeer goede evaluatievermelding is toegekend;”.

2. Over de gegrondheid van het annulatieberoep.

Overwegende dat verzoekster in het tweede onderdeel van haar enig middel de schending aanvoert van artikel 94, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, van artikel 3

van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en het ontbreken van de rechtens vereiste grondslag, doordat "de bestreden beslissing gemotiveerd wordt door het erkende gebrek aan voorzorg, de goede staat van dienst en de goede evaluatievermelding, terwijl, de tuchtbeslissing die afwijkt van het advies van de Interdepartementale Raad van Beroep afdoende en draagkrachtig moet worden gemotiveerd op grond van juiste, precieze, duidelijk en volledige motieven"; dat zij hierbij in essentie uiteenzet dat de motivering om van het advies van de interdepartementale raad van beroep af te wijken onjuist is en een stijlformule vormt, aangezien zij nooit heeft beweerd dat zij een gebrek aan voorzorg aan de dag heeft gelegd en uit de motivering niet valt op te maken welke feiten de minister in aanmerking heeft genomen; dat in de bestreden beslissing ook geen rekening wordt gehouden met de verzachtende omstandigheden die de interdepartementale raad van beroep in aanmerking heeft genomen;

Overwegende dat de verwerende partij op dit onderdeel antwoordt dat in de bestreden beslissing wordt overwogen "dat betrokkene zelf aangeeft een gebrek aan voorzorg aan de dag te hebben gelegd" en deze motivering feitelijk correct is aangezien de raadsman van verzoekster uitdrukkelijk erkend heeft "dat de niet-melding van de feiten inderdaad een interpretatiefout inhield van zijn cliënte. Het ware nuttig geweest dat zij de feiten had gemeld"; dat de motivering draagkrachtig is om te kunnen besluiten dat de tenlastelegging bewezen is en derhalve een tuchtstraf kan rechtvaardigen, en het advies van de interdepartementale raad van beroep, waarin de tenlasteleggingen niet bewezen werden geacht, hiermee op afdoende wijze is weerlegd; dat ook in de bestreden beslissing wordt overwogen "dat belanghebbende een zeer goede staat van dienst heeft en dat haar een zeer goede evaluatievermelding is toegekend" zodat de afweging bij de straftoemeting, welke geresulteerd heeft in een blaam, gemotiveerd is;

Overwegende dat krachtens artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen de formele motiveringsplicht inhoudt dat in de bestuurshandeling waarin de beslissing is opgenomen, de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat die motivering afdoende moet zijn; dat die formele motiveringsplicht de betrokkene moet toelaten de concrete redenen te achterhalen die het bestuur tot de beslissing hebben gebracht; dat zulks in tuchtzaken betekent dat het de bestuurdde mogelijk moet worden gemaakt te achterhalen welke feiten het bestuur in aanmerking heeft genomen, waarom die feiten een inbreuk op

de tucht uitmaken en waarom zij de uiteindelijk opgelegde straf rechtvaardigen; dat bovendien krachtens artikel 94, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, de minister elke niet met het advies van de raad van beroep overeenstemmende beslissing motiveert; dat derhalve de tuchtrechtelijke beslissing dient aan te geven om welke redenen zij afwijkt van dat advies; dat voorts de specifieke motieven die de tuchtoverheid aanzetten om af te wijken van het advies van de raad van beroep in de beslissing zelf moeten uiteengezet zijn; dat te dezen het motief om af te wijken van het advies van de raad van beroep is dat “de betrokkene zelf aangeeft een gebrek aan voorzorg aan de dag te hebben gelegd”; dat evenwel uit die overweging niet kan worden achterhaald welke feiten de tuchtoverheid in aanmerking heeft genomen: het niet melden van de verdwijning van de sleutels aan het hoofdbestuur, of het niet doen naleven van de voorschriften in verband met de toegangscontrole in de strafinrichtingen, of beide samen; dat doordat de directieraad stelt dat voor het niet doen naleven van de voorschriften in verband met de toegangscontrole in de strafinrichtingen “overwegingen van verschoonbaarheid in aanmerking dienen te worden genomen”, dit feit de aan verzoekster opgelegde tuchtsanctie niet vermocht te verantwoorden; dat de argumentatie van de verwerende partij voorts steunt op een onvolledige lezing van de notulen van de directieraad; dat die notulen immers als volgt luiden :

”Mevrouw MERTENS neemt vervolgens het woord en stelt wel degelijk de gepaste maatregelen te hebben genomen na de feiten, met name de gedane fouilles van de gedetineerden en van de gemeenschappelijke ruimtes in de betrokken vleugel. Bovendien heeft zij haar personeelsleden gewezen op het feit dat deze attent dienden te zijn”;

dat uit het administratief dossier waarop de Raad van State vermocht acht te slaan ook helemaal niet blijkt dat verzoekster “zelf aangeeft een gebrek aan voorzorg aan de dag te hebben gelegd”; dat de passus waarnaar door de verwerende partij wordt verwezen als volgt is gelibelleerd :

“... en stelt dat de niet-melding van de feiten inderdaad een interpretatiefout inhield... Het ware nuttig geweest dat zij de feiten had gemeld”;

dat dit niet gelijk te stellen is met een zelf aangeven van een aan de dag gelegd gebrek aan voorzorg met betrekking tot het verlies en niet terugvinden van celsleutels; dat derhalve niet aangenomen wordt dat verzoekster zelf zou hebben toegegeven “een gebrek aan voorzorg aan de dag te hebben gelegd” bij het in het administratief dossier aangevoerde tuchtfeit van “lichtzinnigheid, grove nalatigheid en onzorgvuldigheid” naar aanleiding van de verdwijning van celsleutels; dat uit wat voorafgaat volgt dat de bestreden beslissing niet op afdoende wijze motiveert waarom de bestreden

beslissing volledig afwijkt van het advies van de interdepartementale raad van beroep;
dat het tweede onderdeel van het middel kennelijk gegrond is;

3. Over de vordering tot schorsing.

Overwegende dat, aangezien de bestreden beslissing dient te worden vernietigd, er geen grond is om uitspraak te doen over de vordering tot schorsing,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 3 december 2002 waarbij aan Luce MERTENS bij tuchtmaatregel een blaam wordt opgelegd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt afgewezen.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
een juli 2000 en drie, door :

de H.	L. HELLIN,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

L. HELLIN.