RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 146.731 van 27 juni 2005
in de zaak A. 90.734/IX-2304.

In zake : Jean BLEUS,
die woonplaats kiest bij
advocaten W. VAN DER GUCHT en F. DIEU,
kantoor houdende te GENT,
Sint-Denijslaan 201

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Wetenschappelijk Onderzoek, thans minister van Wetenschapsbeleid,
die woonplaats kiest bij
advocaat bij het Hof van Cassatie M. MAHIEU en advocaat K. RONSE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 523.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jean BLEUS op 4 april 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 1 maart 2000 tot vaststelling van tijdelijke maatregelen voor het financieel en materieel beheer van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, in zoverre hij bij artikel 7 van dit besluit wordt ontheven van zijn ambt als rekenplichtige en wordt gedetacheerd naar het centraal bestuur van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden;

Gelet op het arrest nr. 88.427 van 29 juni 2000 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend op 16 augustus 2000 door verzoeker;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 10 september 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 2 mei 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 juni 2005;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DIEU, die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat V. DE SMET, die loco advocaten M. MAHIEU en K. RONSE verschijnt voor de verwerende partij;

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

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

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

1.1. Verzoeker is eerste hoofdtechnicus der vorsing bij de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMKG).

Sinds 1987 is hij belast met de functie van rekenplichtige. Daarnaast oefent hij een aantal andere beheerstaken uit, onder meer inzake het financieel beheer en het personeelsbeheer.

1.2. In 1999 voeren de bedrijfsrevisoren VAN RIE & C° in opdracht van de minister van Wetenschapsbeleid een audit van het financieel en materieel beheer van de KMKG uit.

In de samenvattende conclusies van het rapport wordt vastgesteld "dat de hoofdconservator de controle op het dagelijks bestuur en de financiële gang van zaken dreigt te verliezen".

Voorts wordt vermeld dat er sprake is van "functievermenging tussen rekenplicht en beheer (personeel, bewaking, sommige bestellingen, eigen uitbatingen)" en dat "zowel de boekhouding zelf als de rekening en verantwoording (...) diverse onvolkomenheden (vertonen) en (...) laattijdig (zijn, hetgeen) mede het gevolg (is) van het gebrek aan gekwalificeerd personeel en preciezere richtlijnen".

Ten slotte doen de bedrijfsrevisoren een aantal aanbevelingen om "de onevenwichtige taakverdeling tussen de hoofdconservator en de rekenplichtige en de aanhoudend slechte communicatie" te doorbreken. Voorgesteld wordt, onder meer, om aan de rekenplichtige alle beheerstaken te ontnemen en deze nog enkel te belasten met de boekhouding, de rekeningen en de overige wettelijk geregelde taken.

1.3. In een nota van 15 oktober 1999 deelt de secretaris-generaal van de Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden (DWTC) aan de minister van Wetenschappelijk Onderzoek mede dat het auditrapport het vermoeden bevestigt "dat bij het KMKG de problemen een onbeheersbaar niveau lijken te bereiken".

De secretaris-generaal stelt vast dat "de audit heeft aangetoond dat ingevolge een verwaarloosd en vaak wanordelijk beheer, de KMKG zich op financieel en boekhoudkundig gebied in een zeer moeilijke toestand bevinden" en "dringende en radicale beslissingen (noodzakelijk zijn) in een poging om de KMKG financieel en organisatorisch terug op het juiste spoor te krijgen".

Wat verzoeker betreft, stelt de secretaris-generaal onder meer vast dat de rekenplichtige "onwaarschijnlijk veel taken (cumuleert) met als resultaat dat de boekhouding in feite op vele punten onvolledig en/of laattijdig is en dit ondanks de vele betaalde overuren".

Volgens de secretaris-generaal lijkt "gelet op de gestoorde persoonlijke relaties (...) een verder samenwerken tussen de hoofdconservator en de rekenplichtige niet gezond voor de toekomst van de instelling" en is "het effectief verplaatsen van één of meerdere hoofdrolspelers (...) de enige mogelijkheid om een schokeffect te bereiken en om de geloofwaardigheid van de audit tegenover derden te beklemtonen".

De secretaris-generaal stelt voor om verzoeker, hetzij met zijn instemming, zo niet via een administratieve maatregel, uit zijn functie van rekenplichtige te verwijderen en hem toe te voegen aan de boekhouding van de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer BELNET en DWTI-SIST.

1.4. Nadat verzoeker zijn opmerkingen heeft medegedeeld bij het auditverslag, de beheerscommissie Musea het auditverslag heeft besproken en de secretaris-generaal zijn nota van 15 oktober 1999 heeft bevestigd, wordt in januari 2000 aan verzoeker een detachering naar de DWTC voorgesteld. Verzoeker weigert dit voorstel echter bij brief van 21 januari 2000.

1.5. Daarop wordt het koninklijk besluit van 1 maart 2000 tot vaststelling van tijdelijke maatregelen voor het financieel en materieel beheer van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis genomen.

Artikel 7 van het besluit luidt als volgt :

> "Art. 7. - De heer Jean BLEUS, rekenplichtige van de instelling, wordt van zijn ambt ontheven op 31 maart 2000.
> Hij wordt gedetacheerd naar het centraal bestuur van de Diensten waar de Secretaris-generaal hem een betrekking zal geven die overeenstemt met zijn niveau en zijn bekwaamheden. Gedurende zijn detachering wordt aan de heer BLEUS van rechtswege verlof verleend voor opdracht van algemeen belang voor een eerste periode van twee jaar en behoudt overigens alle administratieve en geldelijke rechten die verbonden zijn aan zijn graad".

In de motivering van het koninklijk besluit wordt onder meer verwezen naar de doorlichting van het financieel en materieel beheer van de KMKG die "ernstige lacunes en gebreken in genoemd beheer aan het licht gebracht heeft, zowel uit hoofde van de hoofdconservator als van de rekenplichtige van de Musea".

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste annulatiemiddel schending van de motiveringsplicht aanvoert; dat hij stelt zich niet te kunnen vinden in de motivering als zou het auditverslag ernstige lacunes en gebreken aan zijn kant aan het licht hebben gebracht, dat de bedrijfsrevisoren weliswaar tot de conclusie komen dat zowel de boekhouding als de rekening en verantwoording diverse onvolkomenheden vertonen en laattijdig zijn, maar er echter meteen aan toevoegen dat dit het gevolg is van een gebrek aan gekwalificeerd personeel en precieze richtlijnen; dat reeds in 1996 uit een verslag van het Rekenhof bleek dat dit gebrek

aan gekwalificeerd personeel een ernstig probleem vormde en sindsdien de problemen alleen maar groter geworden zijn: de KMKG breidden alsmaar uit terwijl hiertegenover geen uitbreiding van het personeelskader stond; dat verzoeker betoogt dat hij zich genoodzaakt zag dit alles zo goed en zo kwaad mogelijk in goede banen te leiden aangezien de hoofdconservator hem met het personeelsbeheer belastte, en deze zich zelf blijkbaar niet wenste in te laten met wat hij nogal denigrerend de dagdagelijkse rompslomp noemt en hem daarenboven nog belastte met een hele reeks taken die in feite niet tot zijn bevoegdheden behoorden, wat hem allemaal niet kan worden verweten; dat het dan ook normaal was dat de bedrijfsrevisoren voorstelden om de onevenwichtige taakverdeling tussen de hoofdconservator en de rekenplichtige te doorbreken door het secretariaat van de hoofdconservator uit te bouwen met een functionaris van hoog niveau, doch dat zij niet voorstelden om de rekenplichtige uit zijn functie te ontheffen en nergens expliciet gewezen werd op een mogelijke onbekwaamheid van de rekenplichtige; dat volgens verzoeker ook uit het procesverbaal van 17 november 1999 van de buitengewone vergadering van de Beheerscommissie niet blijkt dat men hem enige onbekwaamheid verweet, wel dat men veeleer de hoofdconservator zijn verregaande desinteresse voor het dagelijks beheer van de KMKG verweet en dat verzoeker dan ook niet het slachtoffer mocht worden van deze laakbare houding van de hoofdconservator, welke tot gevolg had dat een te groot pakket aan taken op de schouders van verzoekers kwam te liggen; dat ook de Beheerscommissie niet oordeelde dat de problemen binnen de KMKG aan verzoeker te wijten zouden zijn noch zij tot de conclusie kwam dat verzoeker uit zijn functie als rekenplichtige zou moeten worden ontheven, wel dat verzoeker zich voortaan uitsluitend met zijn taken als rekenplichtige bezig zal houden; dat verzoeker het dan ook onbegrijpelijk vindt dat in de motivering van het koninklijk besluit wordt verwezen naar de conclusies van de beheerscommissie om verzoeker daarop naar een andere dienst te detacheren, terwijl dit door de beheerscommissie zelfs niet wordt gesuggereerd; dat de motivering als zou het aangewezen zijn een nieuwe rekenplichtige aan te wijzen aangezien de hoofdconservator gevraagd heeft van het materieel en financieel beheer te worden ontheven helemaal nergens op slaat, dat de beide functies volkomen los van elkaar staan en dan ook niet in te zien valt waarom het lot van de rekenplichtige aan dat van de hoofdconservator gekoppeld zou dienen te worden; dat

indien de bedoeling van de maatregel zou geweest zijn verzoeker een drietal jaren uit het zicht van de hoofdconservator te laten verdwijnen, dit motief indruist tegen alle rechtsbeginselen;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij verwijst naar de motivering van het bestreden besluit, alsmede naar de nota's van de secretaris-generaal waarin maatregelen om gevolg te geven aan het auditverslag werden voorgesteld: er is gebleken dat de organisatie niet werkte zoals het hoort, zodat de overheid maatregelen diende te nemen;

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn repliek nogmaals uiteenzet dat de bestreden maatregelen noch in het auditverslag noch in de beheerscommissie werden voorgesteld: het is enkel in de nota van 15 oktober 1999 van de secretaris-generaal van de DWTC en de daaropvolgende nota van 26 november 1999 dat werd voorgesteld om verzoeker uit zijn functie van rekenplichtige te verwijderen; dat wat dat betreft verzoeker opmerkt dat de secretaris-generaal niet bevoegd was om de minister omtrent de maatregelen voor het financieel en materieel beheer van de KMKG te adviseren, dat de secretaris-generaal geen kennis had van het standpunt van verzoeker met betrekking tot het auditverslag, dat de nota's van de secretaris-generaal nooit aan verzoeker werden ter kennis gebracht en in het bestreden besluit ook niet naar die nota's wordt verwezen;

2.1.4. Overwegende dat de beslissing om verzoeker uit zijn functie als rekenplichtige te ontheffen en hem naar het centraal bestuur DWTC te detacheren, past in een geheel van dringende maatregelen die door de secretaris-generaal werden voorgesteld "om de KMKG financieel en organisatorisch terug op het juiste spoor te krijgen"; dat die maatregelen werden voorgesteld ingevolge het auditverslag waarin onder meer werd vastgesteld dat de boekhouding van de KMKG "op diverse punten onvolledig en/of laattijdig is"; dat de nota van 15 oktober 1999 van de secretaris-generaal een aantal tekortkomingen op het vlak van de reglementering beschrijft; dat rekening houdende met die tekortkomingen, waarvoor verzoeker als rekenplichtige toch voor een deel verantwoordelijk was, het bestreden besluit ter

verantwoording van de bestreden beslissing terecht vaststelde "dat deze doorlichting ernstige lacunes en gebreken in genoemd beheer aan het licht gebracht heeft, zowel uit hoofde van de Hoofdconservator als van de rekenplichtige van de Musea"; dat het bestreden besluit dan ook afdoende gemotiveerd is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker in een tweede middel de schending van het redelijkheidsbeginsel aanvoert; dat hij betoogt dat, ofschoon voldoende duidelijk werd aangetoond dat men hem geen schuld verweet aan de situatie binnen de KMKG, het totaal onredelijk is hem nu toch te detacheren naar de DWTC, waardoor de indruk wordt gewekt dat de toestand binnen de KMKG aan hem te wijten is, in weerwil van de conclusies van de bedrijfsrevisoren, van het beheerscomité en van de heren BEKA en BREUMIER van de DWTC en dat, waar verzoeker jarenlang in moeilijke omstandigheden uitzonderlijke inspanningen heeft geleverd om de KMKG draaiende te houden, hij nu de facto gesanctioneerd wordt voor een situatie die allerminst aan hem kan worden verweten; dat volgens hem deze maatregel des te onredelijker is nu de taak van rekenplichtige van de ene dag op de andere zonder enige overgangsmaatregel wordt overgedragen aan iemand die niet op de hoogte is van de werking van de KMKG; dat hij bovendien duidelijk een verkapte sanctie inhoudt, hetgeen duidelijk blijkt uit het motiverend gedeelte van het bestreden koninklijk besluit, of hij toch minstens door het publiek en door de collega's van verzoeker aldus zal worden geïnterpreteerd, zoals trouwens al blijkt uit een persartikel;

2.2.2. Overwegende dat volgens de verwerende partij het middel feitelijke grondslag mist, omdat zij, rekening houdend met de aanbevelingen van het auditverslag, een oplossing heeft gezocht zonder de schuld aan te wijzen of disciplinaire sancties te nemen;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat de problemen binnen de KMKG vooral van organisatorische en structurele aard zijn en dus niet verbonden met de persoon van verzoeker en dat, indien die problemen al herleid zouden kunnen worden tot een verstoorde verstandhouding tussen verzoeker en de

hoofdconservator, zij dan uit de wereld geholpen zijn doordat de hoofdconservator, die overigens inmiddels op pensioen is gesteld, zelf gevraagd heeft niet langer met het financieel en materieel beheer belast te worden, zodat beiden niet meer samen dienden te werken; dat verzoeker voorts stelt dat, in zover het om een ordemaatregel zou gaan, hem vooraf had moeten worden medegedeeld dat een dergelijke maatregel werd overwogen en hem de mogelijkheid diende te worden geboden om zijn standpunt uiteen te zetten met betrekking tot de determinerende motieven die de overheid tot het nemen van de ongunstige beslissing hebben aangezet;

2.2.4. Overwegende dat zoals bij de behandeling van het eerste middel reeds is vastgesteld, het auditverslag een aantal tekortkomingen in de boekhouding van de KMKG aan het licht heeft gebracht; dat de revisoren in hun aanbevelingen stellen "dat ingrijpende wijzigingen in de werking van de KMKG noodzakelijk zijn, althans wat de algemene en niet-wetenschappelijke diensten betreft"; dat bovendiende verstandhouding tussen de hoofdconservator en verzoeker verstoord was; dat in het licht daarvan het niet als kennelijk onredelijk voor komt dat, in het kader van een geheel van maatregelen om de situatie recht te trekken, verzoeker uit zijn functie van rekenplichtige werd ontheven en naar het centraal bestuur DWTC gedetacheerd werd; dat een dergelijke maatregel, die enkel de goede werking van de dienst beoogt en de schuldvraag nopens hetgeen er bij het KMKG is misgelopen onbeantwoord laat, niet het karakter van een tuchtsanctie heeft; dat in zover verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert dat hij niet de mogelijkheid heeft gehad om zijn standpunt uiteen te zetten, hij een nieuw middel aanvoert dat hij reeds in zijn verzoekschrift had kunnen aanvoeren en dat dienvolgens niet ontvankelijk is; dat het middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat verzoeker in een derde middel de schending van de Ministeriële Omzendbrief nr. 746 van 28 mei 1999 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen aanvoert; dat hij uiteenzet dat hem overeenkomstig artikel 7 van het bestreden koninklijk besluit gedurende zijn detachering van rechtswege verlof werd verleend voor opdracht van algemeen belang voor een eerste periode van twee jaar, dat titel XIII van de M.O.

nr. 746 van 28 mei 1999 (B.S. 17 juni 1999) echter uitdrukkelijk bepaalt dat elke minister, met de instemming van de betrokkene, een personeelslid dat onder hem ressorteert met het uitvoeren van een opdracht kan belasten en dat het duidelijk is dat verzoeker in casu nooit zijn instemming heeft verleend om met de uitvoering van een opdracht van algemeen belang belast te worden, zodat zulks dan ook niet éénzijdig beslist kon worden;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat, gezien de vraag in welke mate de omzendbrief als dusdanig kan ingeroepen worden, het middel onbegrijpelijk is en bij gebrek aan precisie moet worden verworpen;

2.3.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat de omzendbrief nr. 476 van 28 mei 1999 verwijst naar het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de Rijksbesturen en dat zowel de omzendbrief als het koninklijk besluit van 19 november 1998 bepalen dat een personeelslid slechts met een opdracht van algemeen belang belast kan worden indien de betrokkene daar zelf mee instemt; dat hij in zijn laatste memorie stelt dat het eerste en het tweede lid van artikel 7 van het bestreden besluit dermate met elkaar verweven zijn dat een vernietiging van het tweede lid ook moet leiden tot vernietiging van het eerste lid;

2.3.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat het in casu om een detachering ging, niet om een verlof, zodat de bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1998 terzake niet van toepassing zijn;

2.3.5.1. Overwegende dat artikel 101, § 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen luidt als volgt :

> "Art. 101. § 1. Iedere minister kan, met instemming van de betrokkene een ambtenaar die onder hem ressorteert, met de uitvoering van een opdracht belasten.

Eveneens kan ieder ambtenaar, met akkoord van de minister onder wie hij ressorteert, de uitvoering van een opdracht aanvaarden.";

2.3.5.2. Overwegende dat bezwaarlijk betwist kan worden, gelet op de precieze bewoordingen van het tweede lid van artikel 7 van het bestreden besluit, dat aan verzoeker een verlof voor opdracht van algemeen belang werd toegekend; dat hij daarvoor geen aanvraag had ingediend of zijn instemming met een dergelijk verlof niet had betuigd; dat ook al voert verzoeker niet met zoveel woorden de schending aan van artikel 101, § 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1998, hij op een voldoende duidelijke wijze de schending van de daarin geformuleerde rechtsregel aanvoert; dat het middel derhalve gegrond is; dat zulks echter enkel leidt tot de vernietiging van artikel 7, tweede lid, van het bestreden besluit, namelijk de detachering van verzoeker naar de DWTC; dat in tegenstelling met wat verzoeker in zijn laatste memorie betoogt, een vernietiging van het voormelde tweede lid alleen mogelijk is, daar men niet inziet waarom hij niet van zijn functie kon worden ontheven zonder te worden gedetacheerd,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Vernietigd wordt artikel 7, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 maart 2000 tot vaststelling van tijdelijke maatregelen voor het financieel en materieel beheer van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, waarbij Jean BLEUS wordt gedetacheerd naar het centraal bestuur van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.

<u>Artikel 2</u>.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

<u>Artikel 3</u>.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zevenentwintig juni 2000 en vijf, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **J. DE BRABANDERE.**