

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 143.827 van 28 april 2005
in de zaak A. 67.739/XII-239.**

In zake : Coleta BOGAERTS,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.-J. Van Raemdonck,
kantoor houdende te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 187

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Coleta Bogaerts op 20 februari 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 7 december 1995 van de raad van beroep van het personeel van het gemeenschapsonderwijs waarbij haar de tuchtsanctie wordt opgelegd van de schorsing gedurende een termijn van één jaar;

Gelet op het arrest nr. 60.770 van 4 juli 1996 waarbij de autonome raad voor het gemeenschapsonderwijs buiten de zaak wordt gesteld en de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
H. Verhulst;

Gelet op de beschikking van 25 augustus 1998 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 20 december 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 februari 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J.-J. Van Raemdonck, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat H. Vermeire, die loco advocaat P. Devers verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

De gegevens van de zaak.

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

1.1. Verzoekster is sinds 22 september 1969 werkzaam als lerares in het rijksonderwijs, nu gemeenschapsonderwijs. Met ingang van 1 september 1978 is zij vast benoemd.

1.2. Met ingang van 1 juli 1991 wordt zij op haar verzoek gemuteerd naar de Kunsthumaniora te Antwerpen.

1.3. Op 7 juni 1995 neemt de lokale schoolraad nr. 009 een beslissing over verzoekster die als volgt wordt verwoord :

“1. Gezien :

a) de inhoud van het evaluatiedossier van mevr. C. BOGAERTS.

b) de elementen naar voor gebracht tijdens de hoorzitting van :

- mevr. Coleta BOGAERTS, bijgestaan door haar raadsman, mevr. L. VERJAUW
- dhr. Eddy PLANCKE, pedagogisch begeleider
- dhr. P. KEMPENEERS, lk. wetenschappelijk tekenen
- mevr. Th. DE KEGEL, hoofd PMS
- mevr. B. BRAEM, Instellingshoofd van de KH.

Wijzen op een grondige en blijvende verstoring van de minimale verstandhouding, nodig voor de goede werking van het onderwijs en de school.
2. In hoofde van mevr. Coleta BOGAERTS eerder reeds, bij tuchtmaatregel, een blaam werd opgelegd.

Besluit LR 009 :

Het volgende voorstel wordt aan ARGO - centraal geformuleerd :

1. Ordemaatregel : overplaatsing in het belang van de dienst.
2. Tuchtmaatregel : terbeschikkingstelling bij tuchtmaatregel : 2 jaar.

Bijkomende suggestie :

1. Tijdens de terbeschikkingstelling mevr. Coleta BOGAERTS eventueel een opdracht geven buiten het onderwijs.
2. Mevr. Coleta BOGAERTS aanmoedigen in begeleiding te gaan”.

1.4. Op 30 juni 1995 stelt verzoekster beroep in bij de raad van beroep van het personeel van het gemeenschapsonderwijs. Ze vraagt in hoofdorde “verzoekster te ontslaan van elke mogelijke maatregel, gelet op het gemis van nauwkeurig omschreven grieven”. In bijkomende orde vraagt ze “ten hoogste een maatregel te nemen in het belang van de dienst zonder afbreuk te doen aan de rechtstoestand van verzoekster in beroep”; ze meent namelijk dat er geen redenen aanwezig zijn om haar een tuchtmaatregel op te leggen, dat ten hoogste een ordemaatregel verantwoord is.

1.5. Op 27 juli 1995 schrijft de “Dienst rechtspositie bijzondere maatregelen” van de Argo de lokale raad aan. Hij wijst op het verweermiddel in de akte van beroep met betrekking tot het gemis van nauwkeurig omschreven grieven. Hij stelt vast dat aan verzoekster “geen schriftelijke kennisgeving werd verstuurd waarin het voorstel tot het opleggen van de tuchtstraf degelijk gemotiveerd werd”. “Teneinde te verhinderen”, zo vervolgt hij, “dat uw beslissing door de Raad van Beroep of de Raad van State omwille van procedurele redenen zou vernietigd worden doet U er goed aan de ten laste gelegde feiten stuk voor stuk op te sommen”.

1.6. Op 28 augustus 1995 neemt de lokale raad dezelfde beslissing als op 7 juni 1995, maar ditmaal omstandiger gemotiveerd, met opsomming namelijk van de feiten die verzoekster ten laste worden gelegd.

Deze beslissing blijkt op 4 september 1995 overhandigd te zijn aan verzoekster, die echter geweigerd heeft zonder raadpleging van haar raadgever de beslissing in ontvangst te nemen; aldus een niet door verzoekster weersproken verklaring van de lokale raad.

1.7. Op 7 december 1995 neemt de raad van beroep de aangevochten beslissing. Hij besluit verzoeksters beroep “ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond te verklaren en legt haar de tuchtsanctie op van de schorsing gedurende een termijn van één jaar”;

Ten gronde.

2. Overwegende dat verzoekster eerst annulatiemiddelen aanvoert die betrekking hebben op de wettigheid van het besluit van 7 juni 1995 van de lokale raad, vervolgens annulatiemiddelen die betrekking hebben op de wettigheid van het besluit van de raad van beroep;

Overwegende dat het besluit van 7 juni 1995 van de lokale raad niet meer dan een voorstel van tuchtstraf bevat; dat het als zodanig niet voor vernietiging vatbaar is; dat de onwettigheid ervan wel in aanmerking kan worden genomen voor zover en in zoverre deze de onwettigheid aantoonde van de wel voor vernietiging vatbare beslissing van de raad van beroep, de enige trouwens waarvan verzoekster de vernietiging vordert;

2.1. Overwegende dat volgens verzoeksters eerste middel, het besluit van 7 juni 1995 van de lokale raad strijdig is met het beginsel *non bis in idem*; dat zij betoogt : “Het initieel dossier wordt bezwaard met tal van gegevens die dateren van voor 30/1/95, datum waarop aan verzoekster een ‘blaam’ werd opgelegd”; dat zij besluit : “Ook al heeft de bestreden beslissing van de raad van beroep expliciet gesteld dat enkel rekening wordt gehouden met de feiten [woord door verzoekster onderstreept] van na 30/1/95, dan nog is het duidelijk dat de sfeer [woord door verzoekster onderstreept] van het dossier negatief wordt beïnvloed”; dat zij in de memorie van wederantwoord “de bevooroordeelde en partijdige houding van de directie” aan de kaak stelt, maar insgelijks opmerkt dat dit “onderdeel van het middel [...] weliswaar thuis [hoort] bij het middel ‘schending van verdediging’”; dat zij in de laatste memorie verklaart zich betreffende dit middel te gedragen naar de wijsheid van de Raad;

Overwegende dat rechtens niet relevant is of de lokale raad rekening heeft gehouden met feiten van vóór 30 januari 1995; dat het wel de vraag is of het beslissend orgaan, de raad van beroep, zulks heeft gedaan; dat de raad van beroep, onder uitdrukkelijke verwijzing naar het rechtsprincipe *non bis in idem*, overweegt “dat een eventuele nieuwe tuchtsanctie niet kan steunen op feiten die zich situeren voor de datum van [30 januari 1995]”, dat hij daarna preciseert met welke stukken hij bijgevolg wel en niet rekening zal houden en de feiten opsomt die hem bewezen voorkomen, alle “feiten die zich hebben voorgedaan na 30 januari 1995”; dat geen aanwijzingen voorhanden zijn dat in weerwil van die nadrukkelijke

verklaringen, de raad van beroep toch rekening zou hebben gehouden met de feiten van vóór 30 januari 1995, zij het dan maar met de erdoor geschapen sfeer; dat het middel niet gegrond is;

2.2. Overwegende dat verzoekster in een tweede middel schending van de geheimhoudingsplicht en de discretieplicht ten opzichte van het pedagogisch college aanvoert doordat leden van dat college aanwezig waren op de voorbereidende vergadering van 24 april 1995, doordat zij alle voorbereidende stukken toegezonden kregen en doordat verschillenden onder hen inzage of kopie hebben gekregen van het tuchtdossier; dat zij dat strijdig noemt met artikel 7, § 6, en artikel 14 van het besluit van 28 maart 1991 van de centrale raad van de Argo tot vaststelling van het algemeen model van werkingsreglement van de lokale schoolraden en raden van bestuur; dat zij in de memorie van wederantwoord handhaaft dat haar dossier in handen is gebracht van leden die het niet mochten ontvangen en dat “het verspreiden van de gegevens van het dossier door de directie [...] doelgericht [is] gebeurd om het verder functioneren van verzoekster in de instelling doelbewust te verhinderen”; dat verzoekster in de laatste memorie verklaart zich, ook wat dit middel betreft, te gedragen naar de wijsheid van de Raad;

Overwegende dat wat het mee beraadslagen en beslissen betreft -hetgeen het door verzoekster ingeroepen artikel 14 inderdaad aan de leden van het pedagogisch college verbiedt- de verwerende partij verwijst naar notulen volgens welke de leden van het pedagogisch college de vergadering verlaten hebben; dat verzoekster op die verwijzing niet reageert; dat zij niet ontkent dat de bewuste leden de vergadering hebben verlaten, zodat het middel hoe dan ook niet tot nietigverklaring kan leiden;

2.3. Overwegende dat verzoekster als derde middel “schending rechtszekerheid en devolutieve kracht van het hoger beroep” aanvoert; dat het middel in het arrest nr. 60.770 van 4 juli 1996 onder verwijzing naar artikel 28 van het toepasselijke tuchtbesluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 niet ernstig is bevonden; dat verzoekster in de memorie van wederantwoord verklaart, en nogmaals in de laatste memorie, zich wat betreft dit middel te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State; dat het in die omstandigheden mag volstaan, het middel ongegrond te verklaren om de redenen die de Raad er bij meervermeld arrest van 4 juli 1996 toe hebben gebracht het reeds niet ernstig te bevinden;

2.4. Overwegende dat het vierde middel -het eerste annulatiemiddel dat verzoekster tegen het besluit van de raad van beroep zelf aanvoert- schending is van de rechten van verdediging; dat die schending hierin moet bestaan dat in weerwil van de bij artikel 18 van het tuchtbesluit van 22 mei 1991 voorgeschreven procedure, in de brief van 9 oktober 1995 waarbij verzoekster wordt opgeroepen voor de zitting van 9 november 1995 van de raad van beroep, niet is aangegeven waar en wanneer het recht om het tuchtdossier in te zien kan worden uitgeoefend; dat verzoekster in de memorie van wederantwoord het middel letterlijk herhaalt en vaststelt dat het “door het arrest tot afwijzing van de schorsing verworpen [werd] met een motivering die neerkomt op de overweging dat verzoekster geen belangenschade aantoonst”; dat zij in de laatste memorie nog verklaart zich te gedragen naar ’s Raads wijsheid met betrekking tot dit middel;

Overwegende dat artikel 18 van het tuchtbesluit de procedure regelt voor de lokale raad, en niet voor de raad van beroep; dat overigens verzoekster voor de raad van beroep van haar inzagerecht blijkt gebruik te hebben gemaakt en trouwens nog een aantal elementen aan haar dossier heeft toegevoegd; dat zij niet aantoonst dat de behoorlijke uitoefening van het inzagerecht geleden heeft onder het feit dat de oproep niet vermeldt waar en wanneer dit recht kon worden uitgeoefend; dat het middel niet tot nietigverklaring kan leiden;

2.5. Overwegende dat verzoekster als vijfde en laatste middel in het inleidend verzoekschrift de motiveringsplicht geschonden noemt, op twee manieren : ten eerste doordat de bestreden beslissing de wettelijke grondslag niet vermeldt waarop de bestreden beslissing is gesteund; ten tweede doordat de motivering voor de grond van de zaak niet voldoet;

2.5.1. Overwegende, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat verzoekster in de memorie van wederantwoord herhaalt dat de bestreden beslissing niet de wettelijke grondslagen vermeldt waarop de tuchtstraf is gestoeld; dat zij aanneemt dat het middelonderdeel is afgewezen in het schorsingsarrest omdat :

“men zich tevergeefs afvraagt welk nadeel verzoekster daardoor heeft ondergaan; dat door heel haar verzoekschrift heen zij er blijk van geeft maar al te goed te weten welke wetsbepalingen in haar zaak werden toegepast”;

dat verzoekster evenwel opmerkt dat dit niet het geval was ter gelegenheid van de behandeling voor de raad van beroep; dat zij in de laatste memorie niet naar dit middelonderdeel terugkeert;

Overwegende dat verzoekster niet ontkent bij het opstellen van voorliggend annulatieberoep te hebben geweten op welke voorschriften de aangevochten maatregel steunt; dat, zo zij dit niet geweten had toen zij haar beroep bij de raad van beroep aanhangig maakte, zulks voor de beoordeling van het aangevoerde middelonderdeel dan ook niet dienend is; dat overigens vastgesteld mag worden dat de bestreden beslissing zelf uitvoerig gemotiveerd is; dat het middelonderdeel niet wordt aangenomen;

2.5.2. Overwegende, wat het tweede middelonderdeel betreft, dat verzoekster “nopens de grond van de zaak” vooreerst terugkomt op de “devolutieve kracht van het beroep” en de beslissing van de lokale raad van 28 augustus 1995; dat dit bezwaar reeds is verworpen bij de beoordeling van het derde middel;

Overwegende dat verzoekster vervolgens uiteenzet dat de bestreden beslissing “steunt op een aantal feiten die voor de raad van beroep bewezen voorkomen, doch vooral steunen op gegevens die afkomstig zijn van, geïnspireerd door de directie, die duidelijk te kwader trouw is”, wat volgens haar mag blijken uit een aantal “vaststellingen waaraan men moeilijk kan voorbijgaan”: haar probleemloos functioneren gedurende 22 jaar in het gemeenschapsonderwijs, de “regen van persoonlijke nota’s”, “voor de grootste futiliteiten” en de totaal andere kijk van de directie dan de pedagogisch adviseur;

Overwegende dat aan de “vaststellingen” die verzoekster doet wél voorbijgegaan moet worden; dat immers deze vaststellingen, zelfs voor waar aangenomen, enkel de slechte verhouding tussen haar en de directie illustreren, maar geenszins vermogen aan te tonen dat de raad van beroep bepaalde feiten onterecht voor bewezen heeft aangenomen;

Overwegende dat verzoekster overigens zelf in het inleidend verzoekschrift met reden verklaart in de bestreden beslissing te lezen dat volgens de raad van beroep de feiten “elk op zichzelf niet als zwaarwichtige inbreuken op de ambtsplichten kunnen worden weerhouden”, dat zij “reeds van in 1970 in het onderwijs te werk is gesteld en haar functioneren tot aan haar tewerkstelling in de Kunsthumaniora te Antwerpen voldoening heeft gegeven”, dat de raad van beroep beslist “rekeninghoudend met het verslag [van de] pedagogisch adviseur” en dat de op te leggen sanctie “als een ernstige waarschuwing zou overkomen”, maar “zonder dat hierdoor haar verdere loopbaan te ingrijpend zou worden verstoord”;

Overwegende dat verzoekster bijgevolg niet beweert dat de in aanmerking genomen feiten onjuist zijn, maar wel meent dat die feiten, geplaatst in hun context, niet zwaarwichtig genoeg zijn voor de opgelegde sanctie; dat zij bijgevolg onder aanvoeren van de motiveringsplicht in wezen een schending van het evenredigheidsbeginsel aanvoert; dat zij dit ten volle doet in haar verdere toelichting bij het middel, waar zij zich afvraagt, “[i]n het licht van deze elementen”, waarom niet werd overgegaan tot een ordemaatregel, eerder dan tot een tuchtmaatregel, “nu het voor elkeen toch duidelijk is dat de problematiek eerder persoonlijk en plaatsgebonden is”, daarbij meent dat “een schorsing van één jaar met 50% weddeverlies onevenredig is met de weerhouden ‘niet-zwaarwichtige’ feiten” en besluit dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is “inzoverre er voor de weerhouden feiten -*quod non*- een sanctie wordt getroffen die in strijd is met de beginselen van r[e]delijkheid en evenredigheid”;

Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord een herhaling van het middelonderdeel en de er aan gegeven toelichting doubleert met de enkele opmerking dat de bevoegdheid van de centrale raad voor het opleggen van ordemaatregelen niet als argument kan worden gebruikt om te besluiten dat de raad van beroep “om deze reden dan onvermijdelijk een tuchtsanctie zou dienen op te leggen”; dat zij in de laatste memorie -waarover later meer- verklaart alleszins het vijfde middel te handhaven;

Overwegende dat de raad van beroep geen orde- boven een tuchtmaatregel mocht verkiezen daar blijkens het toentertijd toepasselijke artikel 57 en volgende van het rechtspositiedecreet ordemaatregelen zaak zijn van de centrale raad van de Argo; dat dit gegeven de tuchtsanctie niet “onvermijdelijk” maakt; dat immers, wat de raad van beroep wel kon, was beslissen dat welke tuchtstraf dan ook niet gewettigd was; dat verzoeksters argument dat “de problematiek eerder persoonlijk en plaatsgebonden is” de raad van beroep echter niet tot zulk een beslissing kon verplichten; dat immers ook gedrag uitgelokt door persoonlijke en plaatsgebonden problemen tuchtrechtelijk schuldig gedrag kan zijn; dat trouwens de lokale raad de persoonlijke en plaatsgebonden aard van de problemen heeft onderkend door in zijn beslissing, die de raad van beroep kende, naast een tuchtstraf ook een overplaatsing in het belang van de dienst als ordemaatregel voor te stellen;

Overwegende voorts, dat de Raad van State zijn oordeel niet in de plaats kan stellen van dat van de raad van beroep; dat laatstgenoemde blijkens de hiervoor geciteerde overwegingen van het bestreden besluit wel degelijk oog heeft gehad voor al wat verzoekster als verzachtende omstandigheden aanvoert; dat de raad van beroep evenwel niet gewoon heeft overwogen dat de verzoekster ten laste gelegde feiten niet zwaarwichtig zijn; dat hij ook heeft overwogen dat die feiten dat “op zichzelf” niet zijn, “doch”, vervolgens, “dat het repetitief karakter ervan wijst op het niet kunnen aanvaarden van richtlijnen, zelfs indien haar reeds voordien op het verkeerde van haar handelwijze werd gewezen”; dat volgens de raad van beroep uit de voor bewezen aangenomen feiten “voldoende blijkt dat [verzoekster] op ernstige wijze aan haar beroepsplichten is tekortgekomen door zich in haar dienstbetrekkingen op een oncorrecte wijze te hebben gedragen, waardoor de verstandhouding, nodig voor de goede werking van de dienst werd verstoord” en dat “de op te leggen sanctie voldoende zwaar moet zijn opdat deze bij [verzoekster] als een ernstige waarschuwing zou overkomen”; dat de raad van beroep na deze afweging het voorstel van de lokale raad, een terbeschikkingstelling voor twee jaar, heeft afgezwakt tot een schorsing voor één jaar; dat het oordeel bij verzoekster als buitengewoon streng overkomt; dat evenwel niet blijkt dat het dermate buitensporig is, dat het de evenredigheidstoets niet kan doorstaan; dat het middelonderdeel ongegrond is;

2.5.3. Overwegende dat verzoekster in de laatste memorie niet enkel stelt het vijfde middel uitdrukkelijk te handhaven; dat zij veel meer doet dan dat; dat zij, zogenaamd om het beweerd onevenredig karakter van de opgelegde straf aan te tonen, op zeven bladzijden kritiek formuleert bij elk van de haar concreet ten laste gelegde feiten en verklaart hiermee deze feiten als “ongegrond” te “weerleggen”; dat zij argumenteert dat daarmee “het repetitief karakter geen gegrond motief [is] gelet op de weerlegging door verzoekende partij van de betrokken feiten (waardoor het repetitief karakter precies verval) en het beperkte belang van de door de directrice aangeklaagde tekortkomingen”;

Overwegende dat bij de bespreking van het middel, zoals het is aangevoerd in het inleidend verzoekschrift, is vastgesteld dat verzoekster voor de Raad van State niet de feiten zelf ontkende, maar wel de verhouding van evenredigheid tussen die bewezen geachte feiten en de opgelegde tuchtsanctie; dat er slechts sprake is van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer een beslissing berust op op zich feitelijk juiste en rechtens relevante motieven, maar er klaarblijkelijk een wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de

beslissing; dat, zo verzoekster thans de Raad ervan wenst te overtuigen dat de tekortkomingen toch steunen op onbewezen feiten, zij aan het middel een nieuwe invulling geeft, door het bestaan van de motieven in twijfel te trekken; dat niet blijkt dat zij dit niet reeds had kunnen doen bij het indienen van het beroep; dat de wijze waarop verzoekster het middel in de laatste memorie “handhaaft” niet ontvankelijk is;

2.6. Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert : “schending rechten van verdediging: beginsel *nemo iudex in causa sua* en *justice should not only be done, but should also be seen to be done*”; dat zij in dit nieuwe middel de rol van de directie “als partij, aanklager en kroongetuige” op de korrel neemt; dat zij deze grieven reeds had kunnen aanvoeren en nader ontwikkelen in het inleidend verzoekschrift; dat het middel niet voor het eerst kan worden aangevoerd in de memorie van wederantwoord; dat het onontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
achtentwintig april 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.