RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 159.444 van 1 juni 2006
in de zaak A. 59.205/XII-659.

In zake : Willy OSSELAERE,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. Van der Mussele,
kantoor houdende te Antwerpen,
Justitiestraat 18 A

tegen :

1. de STAD ANTWERPEN,
2. het VLAAMSE GEWEST.

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

Gezien het verzoekschrift dat Willy Osselaere op 20 juli 1994 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 31 maart 1994 van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen om hem de tuchtstraf "inhouding van wedde met 20% gedurende drie weken" op te leggen en van de beslissing van 22 juni 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden tot goedkeuring van de tuchtstraf;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de toelichtende memorie van verzoeker;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 25 november 1997 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 19 juli 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 oktober 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. Van Der Mussele, die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat P. Van Der Straten, die verschijnt voor de eerste verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur B. Thys;

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

1. Overwegende dat de luitenant-kolonel van de brandweer te Antwerpen op 27 oktober 1993 tegen verzoeker, luitenant, een feitenverslag opstelt; dat hij in het verslag ter sprake brengt dat verzoeker ondanks aandringen nog steeds niet de taken vermeld op het feitenverslag van 23 april 1992 heeft uitgevoerd, dat verzoeker ondanks de eenvoudige materie en de weinig talrijke opdrachten die hem toegewezen worden soms verslagen maakt “een officier-ingenieur onwaardig” en dat bepaalde adviezen indruisen tegen de inwendige richtlijnen, dat tijdgebonden adviezen stelselmatig op het laatste moment worden ingeleverd en niet-tijdgebonden adviezen slechts na herhaaldelijk aandringen; dat het feitenverslag besluit “dat de houding van betrokkene demotiverend werkt, niet alleen voor zijn collega’s, maar ook voor het administratief personeel”; dat de stadssecretaris op basis van het feitenverslag op 7 maart 1994 een tuchtverslag opstelt, waarin “een bestraffing met de inhouding wedde met 20 % gedurende drie weken” verantwoord wordt genoemd; dat verzoeker met een brief van 14 maart 1994 wordt opgeroepen om op 31 maart 1994 door het college van burgemeester en schepenen te worden gehoord;

Overwegende dat verzoeker op 21 maart 1994 aan de luitenant-kolonel vraagt hem “[m]et het oog op [z]ijn verdediging” te overhandigen : de overzichtslijsten per officier van de behandelde dossiers en van de openstaande preventieopdrachten (dienstjaren 1992 en 1993), een lijst van de niet doorgestuurde feitenverslagen (1992 en 1993), een lijst van de deelname aan hulpbiedingen per officier (vanaf 1987), zijn STAP-afspraak, en het antwoord op zijn vraag tot definiëring van het begrip “Uitgestrekte gebouwen” uit de Codex; dat de

luitenant-kolonel op 24 maart 1994 antwoordt dat de lijsten vertrouwelijke informatie betreffen “die ik aan mijn oversten zal geven op hun verzoek”, dat de staptaakafspraak mag gevraagd worden “aan het bureel” en dat een definitie van het begrip “uitgestrekte gebouwen” nooit gegeven is;

Overwegende dat, na verzoeker te hebben gehoord, het college van burgemeester en schepenen hem bij beslissing van 31 maart 1994 straft met de inhouding van wedde met 20 % gedurende drie weken; dat, na beroep van verzoeker, de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden de tuchtstraf op 22 juni 1994 goedkeurt;

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in een *eerste middel* de schending aanvoert van artikel 300 van de nieuwe gemeentewet, volgens hetwelk het tuchtdossier alle stukken bevat die betrekking hebben op de ten laste gelegde feiten, en van de rechten van de verdediging; dat hij betoogt dat de ten laste gelegde feiten “stuk voor stuk de vergelijking in[houden] tussen de prestaties van verzoeker en andere niet gepreciseerde prestaties, waarbij de prestaties van verzoekers steeds in negatieve zin als onvoldoende worden beoordeeld”, dat de aantijgingen aan het adres van verzoeker nietszeggend zijn zonder de cijfers en gegevens aangaande zijn collega’s en hun dossiers, dat enkel mededeling van die gegevens de vergelijking mogelijk maken, dat door het ontbreken van de stukken elk verweer ten gronde onmogelijk is;

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord herhaalt dat bij de vier tenlasteleggingen “steeds [is] uitgegaan van vergelijking van prestaties van verzoeker met die van ‘de anderen’” en dat de straf is “opgelegd voor het negatieve resultaat van de vergelijking met prestaties van collega’s”;

Overwegende dat het in de laatste memorie luidt dat de appreciatie van verzoeker “niet anders [kan] zijn [...] dan een vergelijking van prestaties van verzoeker met die van collega’s”, dat “indien die afweging bij vergelijking niet gebeurde en men niet aantoont in het tuchtdossier op welke vergelijkbare gegevens men die afweging steunt”, er dan geen tuchtfeiten “voorhanden” zijn, en dat niet mag worden voorbijgegaan aan de schriftelijke weerlegging van alle tuchtfeiten tijdens de procedure voor de tuchtoverheid;

2.1.2. Overwegende dat in een *tweede middel* onzorgvuldigheid in de feitenvinding wordt aangeklaagd; dat wordt toegelicht dat de verwerende partijen, door niet de stukken te hebben doen voorleggen waar verzoeker om vroeg, in gebreke zijn gebleven zich een juist beeld van de feiten te vormen;

Overwegende dat luidens een *derde middel* de bewijsplicht en het vermoeden van onschuld is geschonden; dat verzoeker uiteenzet dat zonder de stukken waar hij om vroeg, niet bewezen is dat zijn werkwijze en werktermijnen ondermaats zijn;

Overwegende dat in de memorie van wederantwoord met betrekking tot het tweede en derde middel nog wordt gesteld dat de redenen uiteengezet in de oproeping naar het verhoor verschillen van wat in de tuchtsanctie in aanmerking wordt genomen, en dat de mening van de luitenant-kolonel niet objectief en doorslaggevend is "indien deze niet is gebaseerd op feiten, en in casu de vergelijking met anderen die op aantoonbare wijze wordt voorgelegd";

Overwegende dat verzoeker in de laatste memorie doet gelden dat hij alle aanklachten schriftelijk en gedetailleerd heeft weerlegd, dat het schepencollege met die weerlegging geen rekening heeft willen houden, dat er geen enkel feit is dat hij heeft toegegeven of dat hij zou moeten toegeven, dat er reden is aan de objectiviteit van onder anderen de luitenant-kolonel te twijfelen, dat deze zich "onder druk [bevindt] van de publieke opinie en het Stadsbestuur, dat de kritiek wil afwenden op een zondebok binnen de brandweer, in plaats van te zorgen dat met alle mogelijke middelen wordt gewerkt aan verzameling van de middelen en mensen nodig om het gigantische werk om in Antwerpen Stad en Haven interventieplannen uit te werken", dat de onjuistheid van alle aantijgingen is aangetoond en dat men "niet [kan] blijven doen of die verdediging niet bestaat";

2.2. Overwegende dat de drie middelen, zoals zij in het verzoekschrift worden aangevoerd en geadstrueerd, variaties op eenzelfde thema vormen; dat het thema is dat verzoeker de tuchtstraf kreeg opgelegd omdat hij minder goed heeft gepresteerd dan zijn collega's; dat in die visie zijn prestaties alleen als ondermaats zijn beschouwd op basis van hun vergelijking met die van zijn collega's; dat daaruit volgt, volgens verzoeker, dat in het tuchtdossier niet de informatie over die vergelijkingspunten mocht ontbreken en dat, aangezien zulks wel het geval was, het tuchtdossier onvolledig was, de tuchtoverheid ter zake onzorgvuldig is geweest, hij

zich niet passend heeft kunnen verdedigen en de verwerende partijen niet gerechtigd waren de tenlasteleggingen voor bewezen te houden;

Overwegende dat de Raad van State verzoeker niet volgt waar hij er van uitgaat dat de tegen hem ingebrachte tuchtfeiten wezenlijk steunen op een vergelijking met zijn collega's; dat hem drie vergrijpen worden aangewreven; dat het eerste er in bestaat dat hij nog altijd niet het feitenverslag van 23 april 1992 heeft uitgevoerd en dat hij zich daarvoor achter drogredenen verschuilt; dat een tweede tuchtvergrijp het opstellen betreft, "soms", van "verslagen een officier-ingenieur onwaardig", evenals de strijdigheid van "bepaalde" adviezen met inwendige richtlijnen; dat hem ten derde het traineren met al dan niet tijdgebonden adviezen wordt kwalijk genomen; dat in geen enkel geval de beweerde tekortkoming van verzoeker afgeleid wordt uit, noch zelfs maar louter geplaatst wordt tegenover, de wijze waarop collega's hun ambt uitoefenen;

Overwegende dat verzoeker het in eerste instantie zelf niet anders begrepen heeft; dat hij in zijn "weerlegging van elke aanklacht afzonderlijk", voor het schepencollege, zijn collega's niet ter sprake brengt, op één enkele keer na, in verband met de vorm en inhoud van zijn adviezen inzake preventiewerk; dat hem daarover evenwel geen verwijt werd gemaakt; dat namelijk het tuchtverslag alleen vermeldde dat die adviezen, die normaal maar weinig tijd in beslag nemen, geen excuus kunnen vormen om niet de taken bedoeld in het feitenverslag van 23 april 1992 uit te voeren; dat verzoeker opmerkte dat zijn adviezen naar vorm en inhoud zeer overeenkwamen met die van twee collega's; dat niet blijkt dat de tuchtoverheid dat heeft betwist;

Overwegende dat pas in zijn beroepschrift bij de tweede verwerende partij, verzoeker er toe gekomen is te stellen dat bij ontstentenis van de cijfers en gegevens in verband met zijn collega's de tenlasteleggingen niet bewezen waren, noch weerlegd konden worden; dat de Vlaamse minister daar in essentie op geantwoord heeft, in de bestreden goedkeuringsbeslissing :

> "Overwegende dat het eerste gedeelte van het beroepschrift van de betrokkene gebaseerd is op het feit dat de tuchtoverheid zou hebben geweigerd bepaalde stukken, waarvan de mededeling door de betrokkene was gevraagd, mee te delen of aan het dossier toe te voegen, alhoewel deze stukken van belang zouden geweest zijn om de verdediging toe te laten haar argumenten tegen het feitenverslag van de luitenant-kolonel te ontwikkelen;

Overwegende dat de verdediging stelt dat voornoemde stukken haar zouden toelaten een vergelijking te maken tussen de manier van werken van de betrokkene en deze van zijn collega's;

Overwegende dat artikel 300 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de tuchtoverheid, voorafgaandelijk aan de hoorzitting, een dossier dient samen te stellen dat alle stukken moet bevatten die betrekking hebben op het dossier;

Overwegende dat de vertegenwoordigers van de stad Antwerpen terecht opmerken dat de stukken waarvan de verdediging vroeg dat ze zouden worden bijgebracht, enkel en alleen zouden kunnen gediend hebben om eventueel de beweerde mistoestanden die de betrokkene in zijn uitgebreide verdedigingsnota in verband met de werking van de stedelijke brandweer van Antwerpen en de bekwaamheden van de brandweerkolonel, te bewijzen; dat echter deze zogezegde mistoestanden op zich niet het voorwerp uitmaken van de tuchtprocedure die tegen de betrokkene gevoerd wordt;

Overwegende derhalve dat de door de verdediging aangehaalde stukken niet relevant zijn in dit dossier en derhalve door de tuchtoverheid niet bij het dossier moesten gevoegd worden";

Overwegende dat, net als de Vlaamse minister, ook de Raad van State van oordeel is dat het vergelijkingsmateriaal dat verzoeker aan het tuchtdossier wou toegevoegd zien, niet ter zake doet; dat het bijgevolg niet in het tuchtdossier moest worden opgenomen om aan artikel 300, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet te voldoen of om verzoeker toe te laten zich naar behoren tegen de hem ten laste gelegde feiten te verdedigen; dat het vergelijkingsmateriaal zodoende evenmin noodzakelijk was opdat de tuchtoverheid "een juist beeld van de feiten" zou hebben of opdat zij die feiten rechtmatig voor bewezen kon houden;

2.3. Overwegende dat verzoeker de besproken middelen in de laatste memorie een nieuwe wending tracht te geven; dat waar de middelen initieel vertrokken van de opvatting dat de tuchtoverheid zich op een vergelijking met verzoekers collega's had gesteund en bijgevolg verplicht was de betreffende stukken in het tuchtdossier op te nemen, in de laatste memorie vooral wordt benadrukt en beargumenteerd dat ten onrechte aan verzoekers verweer is voorbijgegaan en dat hij geen tuchtfeiten heeft gepleegd; dat, in zoverre verzoeker in die memorie betoogt dat er geen tuchtfeiten voorhanden kunnen zijn indien geen afweging bij vergelijking met zijn collega's is gebeurd, hij zelfs zonder meer tegen de oorspronkelijke strekking van de middelen ingaat;

Overwegende dat de nieuwe invulling van de middelen laattijdig en bijgevolg niet-ontvankelijk is; dat zij er op neerkomt nieuwe middelen te doen gelden die ook reeds in het verzoekschrift konden worden aangevoerd;

2.4. Overwegende dat het eerste, tweede en derde middel ongegrond zijn;

3.1. Overwegende dat verzoeker in een *vierde middel* "de verplichting om uitdrukkelijk te motiveren" geschonden acht; dat hij meer bepaald vier motieven uit de tweede bestreden beslissing verwijt onjuist te zijn;

3.2. Overwegende dat in een eerste van die motieven de tweede verwerende partij zich aansluit bij de opmerking van de stad Antwerpen dat de stukken waarvan verzoeker vraagt dat ze worden bijgebracht "enkel en alleen zouden kunnen gediend hebben om eventueel de beweerde mistoestanden die de betrokkene in zijn uitgebreide verdedigingsnota in verband met de werking van de stedelijke brandweer van Antwerpen en de bekwaamheden van de brandweerkolonel, te bewijzen", wijl "deze zogezegde mistoestanden op zich niet het voorwerp uitmaken van de tuchtprocedure die tegen de betrokkene gevoerd wordt"; dat de tweede verwerende partij in een tweede gewraakt motief stelt dat "geen van de stukken waarvan de verdediging gewag maakt hebben meegespeeld bij de totstandkoming van het tuchtstrafbesluit"; dat het vierde motief, waartegen het middel zich keert, overweegt "dat de wijze waarop andere officieren hun verslagen opstellen niet relevant is om de werkwijze van de betrokkene te beoordelen";

Overwegende dat aldus, samengevat, de motieven de stukken die verzoeker aan het tuchtdossier wil toegevoegd zien, als irrelevant bestempelen; dat verzoeker dat betwist omdat de stukken zijns inziens nodig zijn ter verifiëring van de juistheid van de vergelijking met zijn collega's, waarop de tuchtstraf zijns inziens steunt; dat echter reeds hiervóór -bij de bespreking van de eerste drie middelen- is gebleken dat verzoeker er ten onrechte van uitgaat dat hij gestraft is om reden van een in zijn nadeel uitgevallen vergelijking met collega's, en dat de betreffende stukken dan ook op goede grond als niet ter zake doende mochten worden beschouwd; dat derhalve verzoekers kritiek op de besproken motieven verworpen wordt;

3.3. Overwegende dat nog verzoekers kritiek op een derde motief overblijft; dat in dat motief de tweede verwerende partij verklaart "dat er geen enkele reden is om te twijfelen aan de objectiviteit van het oordeel van de luitenant-kolonel"; dat verzoeker daar in het verzoekschrift tegen inbrengt dat de luitenant-kolonel "sterk nood [heeft] aan een teken waardoor hij kan doen alsof hij de tekorten

aanpakt" aangezien er "misnoegdheid [bestaat] over het Antwerpse brandweerkorps bij de eigen besturen, die zich nu zelfs in de pers laat horen";

Overwegende dat het motief antwoordt op het verweer van verzoekers raadsman, tijdens het verhoor in het kader van het beroep bij de tweede verwerende partij, dat de luitenant-kolonel "een persoonlijk belang bij dit dossier" heeft, omdat "het voor hem van belang is aan te tonen aan zijn werkgever dat zijn dienst goed draait", hetgeen hij "het best [kan] doen door aan te tonen dat hetgeen minder goed gaat te wijten is aan één, of een beperkt aantal, individuele [gevallen] en dat hij hiervan zijn werkgever op de hoogte brengt";

Overwegende dat het antwoord in het bekritiseerde derde motief, namelijk dat er geen reden is om de objectiviteit van het oordeel van de luitenant-kolonel te betwijfelen, steek houdt; dat ook de Raad van State er in principe geen bewijs kan in zien, van een door het onpartijdigheidsbeginsel verboden rechtstreeks en persoonlijk belang, dat de luitenant-kolonel de wil en het initiatief betoont om "hetgeen minder goed gaat" -of, aldus het verzoekschrift, "tekorten"- aan te pakken; dat immers de luitenant-kolonel als bevelhebber van de brandweer bijzonder verantwoordelijk is voor de goede werking ervan; dat het dan juist tot zijn opdracht moet worden gerekend om tegen disfuncties op te treden, des te meer gelet op de beweerde misnoegdheid erover "bij de eigen besturen"; dat verzoekers uiteenzetting in het middel niet tot een andere zienswijze noopt; dat, inzonderheid, verzoeker geen concrete elementen bijbrengt die uitwijzen dat wat hiervoor is overwogen niet te dezen zou mogen gelden en dat de specifieke omstandigheden van de zaak uitzonderlijk toch een prohibitieve persoonlijke betrokkenheid in hoofde van de luitenant-kolonel aantonen;

Overwegende dat ook het derde motief niet onjuist blijkt;

3.4. Overwegende dat verzoeker aangaande het vierde middel in de laatste memorie, onder verwijzing onder meer naar zijn verweer voor het schepencollege, stelt "dat in het geheel niet afdoende en overtuigend is aangetoond dat de weerhouden feiten bewezen zijn"; dat die grief niet kan worden ingepast in het middel zoals het in het verzoekschrift is geformuleerd; dat het als laattijdig wordt afgewezen;

3.5. Overwegende dat het vierde middel ongegrond is,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Het beroep wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een juni 2006, 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.**