

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.389 van 22 september 2008
in de zaak A. 70.455/IX-838.**

In zake : Josephine STEPPE,
wonende te BRUSSEL,
Wijngaardenstraat 44

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken.

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

Gezien het verzoekschrift dat Josephine STEPPE op 23 augustus 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het ministerieel besluit van 26 juni 1996 waarbij zij met ingang van 1 juli 1996 wordt afgezet als klerk in het Federaal Aankoopbureau;

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 24 december 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 het verzoek tot voortzetting door de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 18 augustus 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van adviseur-generaal J. MOMMENS,
die verschijnt voor de verwerende partij;

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

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoekster als klerk tewerkgesteld bij het Centraal Bureau voor Benodigdheden, later: het Federaal Aankoopbureau. Zij is er belast met de vereffening van bestellingen kleiner dan 100.000 frank.

1.2. Ingevolge een nazicht door het Rekenhof van de driemaandelijke overzichtsstaten (laatste kwartaal 1993) wordt op 13 juni 1994 door het Hof telefonisch aan het Centraal Bureau voor Benodigdheden gemeld dat de verantwoordingsstukken voor de gezamenlijke overschrijving nr. 22 van 9 december 1993 ten bedrage van 351.000 frank. ontbraken. Zulks wordt schriftelijk bevestigd op 28 juni 1994.

Bij nazicht blijkt dat de voormelde storting, waarvoor geen verantwoordingsstukken te vinden waren, gedaan werd op het rekeningnummer dat aan de echtgenoot van de verzoekster bleek toe te behoren.

Het Hoog Comité van Toezicht, dat in opdracht van de onderzoeksrechter te Brussel een onderzoek verricht, stelt daarna vast dat de verzoekster in de periode van 9 december 1993 tot 7 juni 1994 als rekenplichtige door middel van zeventien overschrijvingen 4.992.170 frank verduisterd heeft.

1.3. Bij ministerieel besluit van 14 oktober 1994 wordt de verzoekster in het belang van de dienst geschorst.

1.4. Bij vonnis van de Correctionele rechtbank te Brussel van 16 november 1995 wordt de verzoekster veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar, met uitstel gedurende vijf jaar.

1.5. Na de verzoekster op 9 februari 1996 te hebben gehoord, betekent de bevoegde hiërarchische meerdere haar bij aangetekend schrijven van 20 februari 1996 een voorlopig voorstel van tuchtstraf, met name de afzetting.

Op 15 maart 1996 wordt de verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, door de directieraad gehoord.

Op 9 april 1996 doet de directieraad eenparig een definitief voorstel tot afzetting van de verzoekster.

Op 15 mei 1996 stelt de verzoekster tegen dit voorstel beroep in bij de raad van beroep.

Op 14 juni 1996 adviseert de raad van beroep, na geheime stemming, met tien ja-stemmen en drie neen-stemmen, de voorgestelde sanctie te behouden.

1.6. Bij besluit van de secretaris-generaal van 26 juni 1996 wordt de verzoekster afgezet.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt bij aangetekende brief van dezelfde datum aan de verzoekster ter kennis gebracht.

Ten gronde

2.1. De verzoekster roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van artikel 81 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

De verzoekster voert aan dat de tuchtoverheid de tuchtvordering heeft ingesteld meer dan zes maanden nadat zij kennis had genomen van de aan de verzoekster ten laste gelegde feiten, terwijl het voormeld artikel 81 bepaalt dat de tuchtvordering enkel betrekking mag hebben op feiten die zich hebben voorgedaan

of werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de vordering werd ingesteld. Zij besluit dat nu de tuchtvordering laattijdig is, de uitgesproken sanctie nietig is.

2.2. De verwerende partij ontkent dat de termijn van zes maanden verstreken was. Zij wijst op artikel 81, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel dat bepaalt dat de strafvordering de tuchtprocedure en de tuchtvervolgung schorst. Voorts verwijst zij naar artikel 81, § 5, tweede lid, van voormeld koninklijk besluit waarin wordt bepaald dat in geval van strafvordering en indien het openbaar ministerie de einduitspraak van het gerecht ter kennis heeft gebracht van de minister onder wiens gezag de ambtenaar staat, de tuchtvordering moet worden ingesteld binnen zes maanden na de datum van de kennisgeving.

De verwerende partij betoogt dat in de onderhavige zaak het vonnis van de Correctionele rechtbank te Brussel gevelde werd op 16 november 1995 en dat de tuchtprocedure werd aangevat binnen de zes maanden na de kennisgeving, namelijk op 31 januari 1996, datum waarop de aangetekende zending werd verstuurd waarbij de verzoekster werd opgeroepen voor het verhoor van 9 februari 1996. Zij besluit dan ook dat de tuchtvordering wel degelijk tijdig werd ingesteld.

2.3. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekster dat er meer dan zes maanden verlopen waren tussen de kennisname van de feiten en het instellen van de strafvordering, zodat de strafvordering zonder invloed blijft op de reeds verstreken termijn.

Zij meent dat de verwerende partij ten onrechte aanvoert dat de termijn voor het instellen van de tuchtvordering niet enkel wordt geschorst door de strafvordering, maar ook reeds door het instellen van een strafonderzoek. Dergelijke interpretatie zou, aldus de verzoekster, immers strijdig zijn met de duidelijke bewoordingen van artikel 81 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

2.4.1. Artikel 81, §§ 3 en 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel luidt als volgt:

“§ 3. Strafvordering schorst de procedure en de tuchtspraak.

(...)

§ 5. De tuchtvordering mag alleen betrekking hebben op feiten die zich hebben voorgedaan of zijn vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.

In geval van strafvordering en indien het openbaar ministerie de einduitspraak van het gerecht ter kennis heeft gebracht van de minister onder wiens gezag de ambtenaar staat, moet de tuchtvordering ingesteld worden binnen zes maanden na de kennisgeving”.

De term “strafvordering” als bedoeld in artikel 81 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 dient in ruime zin te worden begrepen. Dit begrip omvat zowel het vooronderzoek, dat tot doel heeft na te gaan of er voldoende bezwaren zijn om de verdachte voor het vonnisgerecht te brengen, als de vordering tot toepassing van de strafwet, waardoor de zaak voor de strafrechter wordt gebracht met het oog op de bestraffing van de beklaagde.

2.4.2. Op 28 juni 1994 heeft de verzoekster een verklaring afgelegd die als volgt luidt:

“Ik verklaar gisteren 27 juni 1994 te zijn ondervraagd door het Hoog Comité van Toezicht met betrekking tot verduisteringen door mij gepleegd via overschrijvingen van een rekening van het C.B.B., welke ik beheerde, op een rekening van mijn echtgenoot voor een totaal bedrag van ± 5 miljoen.

Ik geef toe mij hieraan schuldig te hebben gemaakt.

Het Parket is in deze zaak een onderzoek begonnen.

Ik neem er kennis van dat ter mijnen opzichte een schorsing in het belang van de dienst wordt voorgesteld.”

2.4.3. Uit deze verklaring blijkt dat het parket reeds op 28 juni 1994 een onderzoek begonnen was, zodat de overheid in afwachting van de einduitspraak van het gerecht tegen haar geen tuchtprocedure kon voeren en de termijn van zes maanden waarover de overheid beschikt om de tuchtprocedure in te stellen geen aanvang kon nemen.

Overeenkomstig artikel 81, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 nam de termijn van zes maanden om de tuchtvordering tegen de verzoekster in te stellen een aanvang nadat het vonnis van de Correctionele rechtbank te Brussel van 16 november 1995 aan de minister ter kennis was gebracht. De tuchtprocedure die tot het bestreden besluit heeft geleid, is binnen deze termijn ingesteld.

Het middel kan niet worden aangenomen.

3.1. De verzoekster roept een tweede middel in, afgeleid uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Zij betoogt dat zij zowel voor de directieraad als voor de raad van beroep heeft aangevoerd dat de voorgestelde tuchtsanctie niet in verhouding stond tot de ernst van de door haar gepleegde feiten, en dat zij verwezen heeft naar de bijzondere omstandigheden die haar tot het plegen van de verduisteringen hadden gebracht en naar het feit dat zij ingevolge de beslissing van het bestuur belast werd met een verantwoordelijke functie, hoewel zij niet in die functie was benoemd en dus kennelijk niet was voorbereid op de verantwoordelijkheden die deze functie met zich bracht. Zij wijst er op dat noch de raad van beroep noch de minister deze argumenten hebben weerlegd. De bestreden beslissing is integendeel slechts in algemene bewoordingen gemotiveerd. Die motivering verwijst niet concreet naar de omstandigheden van de te beoordelen feiten en biedt, aldus de verzoekster, geenszins een antwoord op de door haar ontwikkelde middelen.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit zowel in feite als in rechte gemotiveerd is en dat die motivering in overeenstemming is met het belang, de aard en het voorwerp van de beslissing. Zij voegt eraan toe dat de motiveringsplicht niet inhoudt dat moet geantwoord worden op al de argumenten of omstandigheden die in de loop van de procedure werden ingeroepen en dat uit de processen-verbaal van de vergaderingen van de directieraad van 15 maart en 9 april 1996 blijkt dat de directieraad de specifieke omstandigheden van de zaak onderzocht heeft.

3.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster dat de verwijzing naar het voorstel van de directieraad en het advies van de raad van beroep niet volstaan om de bestreden beslissing te motiveren. Volgens de verzoekster bevat de beslissing slechts een in algemene bewoordingen gestelde stijlformule die in om het even welke beslissing tot afzetting zou kunnen voorkomen. Voor de verzoekster is een beslissing tot afzetting echter slechts verantwoord indien er geen verzachtende omstandigheden zijn. De beslissing had minstens een appreciatie van de door haar aangevoerde verzachtende omstandigheden moeten bevatten.

3.4. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

In tuchtzaken betekent zulks dat de motivering de betrokkene moet duidelijk maken welke feiten de overheid in aanmerking heeft genomen, waarom die feiten, wanneer zulks niet duidelijk is, een inbreuk op de tucht uitmaken en waarom zij de uiteindelijk opgelegde straf verantwoorden.

Anders dan de verzoekster in haar middel aanvoert, houdt de formele motiveringsplicht voor de tuchtoverheid echter niet de verplichting in om te antwoorden op al de argumenten die de betrokkene in de loop van de procedure heeft aangebracht. Het volstaat dat zij de redenen aanduidt die haar tot het bestreden besluit hebben gebracht.

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat Mevrouw STEPPE door een definitief vonnis van de Correctionele Rechtbank van Brussel van 16 november 1995 veroordeeld werd tot 2 jaar gevangenisstraf met uitstel voor een periode van 5 jaar op grond van verduistering van fondsen (4.937.170 BEF) gepleegd ten nadele van het Federaal Aankoopbureau en zulks in de uitoefening van haar ambt;

Overwegende dat de ernst van de feiten de vertrouwensrelatie verbreekt, het vertrouwen van het publiek in de openbare dienst schokt en dat er geen verzachtende omstandigheden zijn.”

Het bestreden besluit geeft aldus duidelijk de feiten aan waarvoor de verzoekster tuchtrechtelijk vervolgd werd en waarvan het zonder meer duidelijk is dat zij een inbreuk op de tucht uitmaken.

Het besluit vermeldt bovendien nauwkeurig de redenen waarom de overheid geoordeeld heeft dat die feiten met afzetting moeten worden bestraft. Het overweegt daarbij dat er geen verzachtende omstandigheden zijn, waarmee het de desbetreffende argumentatie van de verzoekster afwijst.

Het middel kan niet worden aangenomen.

4.1. In een derde middel voert de verzoekster aan dat het bestreden besluit genomen werd met machtsafwending.

Zij stelt dat de sanctie genomen werd op een ogenblik dat het personeelsbestand van het Centraal Bureau voor Benodigdheden moest worden verminderd en dat het de bedoeling was een overtollig personeelslid uit te sluiten.

4.2. De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekster terzake zelfs geen begin van bewijs aanbrengt. Zij stelt dat de overheid integendeel haar bevoegdheden op wettige wijze heeft uitgeoefend binnen het kader van de doelstellingen waarvoor die haar werden toegekend. Zij heeft die bevoegdheden ook op billijke wijze uitgeoefend, in overeenstemming met de feiten die de verzoekster in het kader van haar functie heeft gepleegd.

4.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster dat niet tot de afzetting zou zijn beslist indien op haar dienst een reëel personeelstekort zou hebben bestaan en dat het bestaande personeelsoverschot de beslissing in de hand gewerkt heeft.

4.4.1. Er is slechts sprake van machtsafwending wanneer een bestuurs-overheid de bevoegdheid welke bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt tot het nastreven van een ander doel en dit ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de betrokken handeling is. Het bestaan van machtsafwending kan worden afgeleid uit voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens.

4.4.2. Te dezen brengt de verzoekster echter geen enkel concreet element aan dat zou kunnen aantonen dat de overheid haar beslissing genomen heeft om het personeelsoverschot in de dienst weg te werken. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt integendeel dat tot de afzetting van de verzoekster besloten werd omdat zij zich in de uitoefening van haar functie schuldig heeft gemaakt aan een ernstig tuchtvergrijp, waarover de tuchtoverheid geoordeeld heeft dat het de vertrouwens-relatie verbreekt en het vertrouwen van het publiek in de openbare dienst schokt, en waarvoor er geen verzachtende omstandigheden zijn.

Het middel kan niet worden aangenomen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 22 september 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.