

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.333 van 24 oktober 2008
in de zaak A. 78.717/IX-1189.**

In zake : Willy FRANSSENS,
 wonende te DE KLINGE,
 Hoge Rode Moer 29

tegen :

de POST.

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

Gezien het verzoekschrift dat Willy FRANSSENS op 25 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de hem op 17 februari 1997 door zijn onmiddellijke chef opgelegde tuchtsanctie van de blaam, van de beslissing van de adviseur “Administratieve Loopbaan” van de Post waarbij zij aan de onmiddellijke chef van verzoeker de opdracht geeft om die tuchtsanctie op te leggen en van de beslissingen van 26 maart 1998 van de adviseur “Administratieve Loopbaan” van de Post, waarbij verzoeker bij wijze van tuchtstraf wordt geschorst gedurende een periode van respectievelijk twee dagen, drie dagen en vijf dagen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur H. COLIN;

Gelet op de beschikking van 19 september 2000 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 24 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoeker, en van adviseur P. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. COLIN;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. Op het tijdstip van de bestreden beslissing is verzoeker eerstaanwezend postman te Sint-Niklaas 1.

1.2. Op 17 februari 1997 wordt aan verzoeker door zijn onmiddellijke chef de tuchtsanctie van de schorsing voor 10 dagen opgelegd (dossier nr. 2287), omdat hij op 15, 16 en 23 januari 1997 na tal van verwittigingen laattijdig heeft afgerekend en op die wijze de goede werking van de dienst Comptabiliteit heeft verstoord en hij bovendien tweemaal onvoldoende zorg heeft besteed aan een officieel document. Ter rechtvaardiging van deze feiten wijst verzoeker erop dat zijn ronde ongeveer 720 huizen telt, dat hij talrijke bewerkingen aan huis uitvoert en dat een correcte dienstverlening tijd vergt van zijn ronde. Zijn onmiddellijke chef stelt dat verzoekers uitleg niet met de werkelijkheid overeenstemt en dat alle klanten service verdienen.

Op 11 maart 1997 verklaart verzoeker dat hij wenst te worden gehoord door de Raad van Beroep.

1.3. Ondertussen, op 4 maart 1997, is aan verzoeker door zijn onmiddellijke chef de tuchtsanctie van schorsing voor 20 dagen opgelegd (dossier nr. 2290), omdat hij op 17 en 18 februari 1997 laattijdig heeft afgerekend, waardoor de belangen van de Post en van haar klanten werden geschaad. Verzoeker rechtvaardigt zich op dezelfde wijze als voorheen. Volgens zijn onmiddellijke chef is die uitleg niet van die aard om de straf te herzien.

Op 27 maart 1997 verklaart verzoeker dat hij wenst te worden gehoord door de Raad van Beroep.

1.4. Op 1 april 1997 wordt aan verzoeker door zijn onmiddellijke chef de tuchtsanctie van de schorsing voor 30 dagen opgelegd (dossier nr. 2305), omdat hij op 14 maart 1997 laattijdig heeft afgerekend. Verzoeker rechtvaardigt zich op gelijkaardige wijze als voorheen. Zijn onmiddellijke chef wijst op het veelvuldig recidivisme en stelt dat de gegeven rechtvaardiging niet van die aard is om de straf te herzien.

Op 18 april 1997 verklaart verzoeker dat hij wenst te worden gehoord door de Raad van Beroep.

1.5. Op 7 mei 1997 wordt aan verzoeker door zijn onmiddellijke chef de tuchtsanctie van de schorsing voor 40 dagen opgelegd (dossier nr. 2380), omdat hij op 17, 18 en 22 april 1997 laattijdig heeft afgerekend en hij in zijn verantwoording leugenachtige verklaringen heeft afgelegd, met name dat er die week 5 tot 6 zendingen zonder adres waren, terwijl het er slechts 2 waren. Verzoeker rechtvaardigt zich op gelijkaardige wijze als voorheen. Volgens zijn onmiddellijke chef is die uitleg niet van die aard om de straf te herzien.

1.6. Op 12 mei 1997 onderzoekt de Commissie van Beroep de dossiers nrs. 2287, 2290 en 2305 en oordeelt zij dat thans geen advies kan worden verstrekt, wat zij als volgt motiveert:

“Rekening houdend met de aard van de telkens opnieuw aangeklaagde feiten en aangezien de verklaringen van betrokkene en ook het ganse dossier laten uitschijnen dat eerder organisatorische dan tuchtproblemen aan de orde zijn;

Aangezien ter zitting tevens gebleken is dat te ST. NIKLAAS 1 een volledige dienstherziening der postmandiensten werd uitgevoerd en het wellicht wenselijk is de besproken dossiers te toetsen aan de resultaten van deze dienstherziening;

Is de Commissie van oordeel dat thans geen advies kan worden verstrekt en de drie strafbundels vooraf een bijkomende evaluatie vereisen in het licht van een eventuele reorganisatie van de klaarblijkelijk veel te zware dienst van betrokkene.”

1.7. Ingevolge deze beslissing van de Commissie van Beroep deelt de onmiddellijke chef van verzoeker op 4 juni 1997 aan de Dienstengroep Personeel te Brussel mee dat de dienst van verzoeker op 25 maart 1997 werd gecontroleerd en,

hoewel het een “pensioendag” betrof, om 13.12 uur reeds was beëindigd, dat ook in november 1996 die dienst reeds werd gecontroleerd en “normaal” is gebleken en dat de diensten in de loop van de maand worden overgemaakt aan het centraal bestuur tot vaststelling van hun juiste duurtijd, die bijgevolg gekend zal zijn in de loop van de maand augustus 1997. Hij stelt ook voor om het dossier nr. 2380 tot die periode in beraad te houden.

1.8. Op 18 december 1997 stelt de onmiddellijke chef voor om verzoeker te verplaatsen bij ordemaatregel (dossier nr. 2381), omdat hij op 23 september 1997 briefwisseling laattijdig heeft besteld, hij op 8 oktober 1997 zijn ronde niet heeft uitgevoerd zoals voorgeschreven op het bijzonder bevel, met gewettigde klachten als gevolg, en hij op 10 oktober en 7, 17, 18, 19 en 20 november 1997 laattijdig heeft afgerekend.

1.9. Op 19 december 1997 deelt de onmiddellijke chef van verzoeker aan de Dienstengroep Personeel te Brussel mee dat de eerstaanwezende controleur op 12 december 1997 telefonisch heeft gemeld dat “de waarde” van de dienst van verzoeker 7 uur en 27 minuten bedraagt, wat een taaktekort van 9 minuten betekent en waardoor de vroegere evaluaties, waaruit blijkt dat de dienst niet te zwaar is, worden bevestigd. Voorts meldt de onmiddellijke chef van verzoeker dat heden ook een voorstel tot overplaatsing bij ordemaatregel wordt opgesteld en stelt hij voor om alle dossiers gelijktijdig voor te leggen aan de Raad van Beroep.

1.10. Op 9 januari 1998 verklaart verzoeker dat hij wenst te worden gehoord door de Commissie van Beroep met betrekking tot de voorgestelde overplaatsing bij ordemaatregel.

1.11. Met een brief van 13 januari 1998 wordt het voorstel tot overplaatsing van verzoeker bij ordemaatregel aan de Dienstengroep Personeel te Brussel toegezonden. In die brief wordt vermeld dat de eerstaanwezende controleur ondertussen liet weten dat de dienst van verzoeker een taakoverschot van 7 minuten heeft, maar dat het, gezien het kleine verschil, niet nodig is om het voorstel tot overplaatsing te herzien. Met een brief van 23 januari 1998 zendt de eerstaanwezende controleur de gedetailleerde waardeberekening van verzoekers dienst toe aan de Dienstengroep Personeel.

1.12. Nadat verzoeker in kennis is gesteld van de tuchtsanctie van de schorsing voor 40 dagen die hem in het dossier nr. 2380 is opgelegd, verklaart hij op 22 januari 1998 dat hij dienaangaande wenst te worden gehoord door de Raad van Beroep.

1.13. Na verzoeker te hebben gehoord, brengt de Commissie van Beroep op 11 maart 1998 volgend advies uit met betrekking tot de dossiers nrs. 2287, 2290, 2305, 2380 en 2381:

“(…)

Gelet de klaarblijkelijk zware dienstronde van betrokkene, die alhoewel bij het beperkt dienstnazicht slechts een geringe meertijd werd vastgesteld, toch 745 bussen omvat en vermoedelijk aan de basis ligt van het voortdurend laattijdig afrekenen van betrokkene;

Aangezien ook nergens werd opgemerkt of vastgesteld dat het laattijdig afrekenen een andere oorzaak zou hebben of zou te wijten zijn aan onaangepast gedrag onderweg - veel vergissingen en klachten - slechte dienstuitvoering;

Nochtans rekening houdend met het ontbreken van een ernstige inspanning van betrokkene zelf om een oplossing te zoeken voor het probleem en teneinde hem, rekening houdend met de reële ernst der feiten, toch een verwittiging te geven,

is de Commissie, bij geheime stemming, van advies :

De leden stellen UNANIEM voor:

Dr.2287: Blaam;

Dr.2290: Tuchtchorsing gedurende een periode van twee dagen;

Dr.2305: Tuchtchorsing gedurende een periode van drie dagen;

Dr.2380: Tuchtchorsing gedurende een periode van vijf dagen;

Voor wat betreft Dr.2381 is de Commissie eveneens UNANIEM van oordeel dat in het dossier geen enkel element aanwezig is dat een verplaatsing zou kunnen rechtvaardigen, het gaat hier klaarblijkelijk om een verkapte strafmaatregel en de commissie stelt dan ook UNANIEM voor GEEN OVERPLAATSING BIJ ORDEMAATREGEL UIT TE VOEREN.”

1.14. Op 19 maart 1998 verklaart de adviseur “Administratieve Loopbaan” zich akkoord met dit advies en op 26 maart 1998 ondertekent zij de akten van beslissing in de dossiers nrs. 2290, 2305 en 2380. In deze drie akten wordt telkens verwezen naar de in de oorspronkelijke tuchtbeslissingen aan verzoeker ten laste gelegde feiten en naar het advies van de Commissie van Beroep en wordt voorts enkel overwogen dat, gelet op de ernstige aard van de feiten, de tuchtchorsing van respectievelijk twee, drie en vijf dagen de meest gepaste straf is.

1.15. Met betrekking tot het dossier nr. 2287 wordt met een brief van 27 maart 1998 aan de onmiddellijke chef van verzoeker meegedeeld dat de adviseur “Administratieve Loopbaan” akkoord gaat met het advies van de Commissie van Beroep om de tuchtsanctie van de blaam op te leggen en wordt hem gevraagd een model 10 op te maken.

1.16. Op 8 april 1998 ondertekent verzoeker een model 10, waarmee zijn onmiddellijke chef hem op 17 februari 1997 een blaam oplegt, voor kennisname. Eveneens neemt verzoeker op 8 april 1998 een afschrift in ontvangst van de beslissingen van 26 maart 1998 in de dossiers nrs. 2290, 2305 en 2380 en van het advies van de Commissie van Beroep.

De drie beslissingen van 26 maart 1998, alsmede de beslissing van 27 maart 1998 waarbij opgelegd wordt om een model 10 op te maken en de beslissing die in dat model 10 vervat ligt, vormen het voorwerp van het beroep.

Over de gegrondheid van het beroep

2.1. In een enig middel voert verzoeker aan dat de bestreden beslissingen niet steunen op deugdelijke motieven, doordat zij verwijzen naar het advies van de Commissie van Beroep, dat evenmin afdoende is gemotiveerd. Hij stelt dat de Commissie van Beroep aangeeft dat zijn laattijdig afrekenen vermoedelijk te wijten is aan zijn zware dienstronde en niet aan ongepast gedrag onderweg of slechte dienstuitvoering in zijn hoofd, maar dat zij hem desalniettemin een tuchtsanctie wenst op te leggen, hoewel de hem ten laste gelegde feiten niet als tuchtvergrijpen kunnen worden beschouwd. Verzoeker is voorts van mening dat de Commissie van Beroep heeft geoordeeld zonder op de hoogte te zijn van de ware toedracht van de feiten. Dit blijkt volgens hem, enerzijds, uit het feit dat de commissie op 12 mei 1997 rekening heeft gehouden met zijn argument dat het laattijdig afrekenen te wijten is aan organisatorische problemen die hem niet kunnen worden verweten, door te beslissen dat de uitslag van de geplande dienstherziening moet worden afgewacht, maar zij uiteindelijk niet zo lang heeft kunnen wachten en op basis van een mathematische berekening, door hem voor de commissie bekritiseerd, heeft nagegaan in welke mate zijn dienst te zwaar is, en anderzijds, uit de letterlijke motivering van haar advies, waar de commissie stelt dat de “klaarblijkelijk” zware dienstronde van betrokkene “vermoedelijk” aan de basis ligt van het laattijdig afrekenen door verzoeker. Verzoeker erkent dat de tuchtoverheid over een

zekere discretionaire bevoegdheid beschikt bij de vaststelling van de feiten, maar hij stelt dat dit niet mag leiden tot willekeur en hij is van mening dat de handelwijze van de Commissie van Beroep, die erin bestaat om ondanks het gebrek aan bewijs van tuchtvergrijpen toch een tuchtsanctie op te leggen, kennelijk onredelijk is.

2.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het logisch is dat de voor de dienst verantwoordelijke administratie met het oog op de goede werking van de dienst een tuchtsanctie kan opleggen aan een slecht functionerende ambtenaar. Zij wijst erop dat verzoeker tevergeefs herhaaldelijk werd verwittigd om zijn dienst tijdig uit te voeren, dat zijn onmiddellijke chef dan ook van mening was dat een tuchtsanctie gerechtvaardigd was wegens het schenden van de belangen van de Post en van haar klanten en dat verzoeker zich vervolgens tot de Commissie van Beroep heeft gericht die na diepgaand onderzoek unaniem heeft geoordeeld dat bepaalde tuchtsancties moeten worden opgelegd wegens een gebrek aan ernstige inspanningen, wat volgens de verwerende partij wel degelijk een deugdelijk motief is, aangezien zij moet kunnen rekenen op de inzet van al haar ambtenaren om haar klanten snel en efficiënt te bedienen en zij de goede werking van de dienst moet kunnen garanderen. Voorts is de verwerende partij van oordeel dat de sanctie niet onredelijk is ten aanzien van de feiten, vermits het lichte tuchtsancties betreft die de ambtenaar een signaal geven om zich in de toekomst meer in te spannen en gezien het bestuur inzake tuchtsancties over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt die betrekking kan hebben op de aard en de ernst van de fout, de betrokkene, de omstandigheden waarin de feiten plaatsvonden en de weerslag van de fout en de bestraffing op het aanzien van de dienst bij het publiek en op het gedrag van andere personeelsleden.

2.3. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij niet antwoordt op zijn argumentatie, waarin hij uitdrukkelijk gesteld heeft dat de Commissie van Beroep, zoals ook blijkt uit de door haar gehanteerde formuleringen, niet voldoende op de hoogte was van de ware toedracht van de feiten. Hij is van mening dat een gebrek aan inspanning dan ook niet als motief weerhouden werd door de commissie, evenmin als enig ongepast gedrag of slechte dienstuitvoering, maar wel en uitsluitend, zoals blijkt uit haar advies, zijn zware dienstronde. Verzoeker wijst erop dat hij steeds heeft aangegeven dat het om organisatorische redenen niet altijd mogelijk was om vroeger af te rekenen en dat hij er zich terdege van bewust is dat de klanten snel en efficiënt moeten worden bediend, maar dat dit niet lukt met het voorgestelde schema, aangezien er geen

speling is voor de frequent voorkomende vragen en verzoeken van de klanten, die hij niet kan negeren, wat trouwens de dienstverlening en de goede naam van de Post niet ten goede zou komen. Verzoeker benadrukt dat de hem ten laste gelegde feiten geen tuchtvergrijpen zijn, vermits zij hun oorsprong vinden in organisatorische redenen en hem bijgevolg niet kunnen worden verweten.

2.4.1. Verzoeker betwist niet de hem ten laste gelegde feiten in de dossiers nrs. 2287, 2290, 2305 en 2380, met name het laattijdig afrekenen na zijn dienstronde, maar beweert dat zij geen tuchtinbreuken uitmaken, hetgeen de deugdelijke grondslag van de bestreden beslissingen en dus de materiële motivering betreft. Teneinde vast te stellen of een feit een tuchtinbreuk is, dient te worden nagegaan of het betrokken personeelslid zelf - hetzij opzettelijk, hetzij door nalatigheid - de schuld draagt voor de verstoring van de goede werking van de dienst ingevolge dit feit, met andere woorden of hij een beroepsfout heeft begaan.

2.4.2. In casu heeft de Commissie van Beroep op 12 mei 1997 geoordeeld dat zij nog niet over alle nuttige gegevens beschikte om een advies te kunnen verstrekken met betrekking tot de dossiers nrs. 2287, 2290 en 2305, omdat die dossiers volgens haar lieten uitschijnen dat eerder organisatorische problemen dan tuchtproblemen aan de orde waren en zij een bijkomende evaluatie vereisten in het licht van een eventuele reorganisatie van de “klaarblijkelijk veel te zware dienst” van verzoeker.

Op 11 maart 1998, nadat zij in het bezit was gesteld van de gedetailleerde dienstberekening die inmiddels was opgesteld door de eerstaanwezende controleur en waaruit bleek dat de dienst van verzoeker een taakoverschot had van zeven minuten, heeft de commissie vervolgens haar advies met betrekking tot de dossiers nrs. 2287, 2290, 2305, 2380 en 2381 verstrekt. Uit de motieven hiervan blijkt geenszins dat de commissie op basis van dat nieuw gegeven tot de conclusie is gekomen dat het voortdurend laattijdig afrekenen van verzoeker naar recht en redelijkheid kon worden gekwalificeerd als een tuchtinbreuk. Integendeel komt zij tot de vaststelling dat de klaarblijkelijk zware dienstronde van verzoeker vermoedelijk aan de basis ligt van zijn voortdurend laattijdig afrekenen en dat nergens werd opgemerkt of vastgesteld dat dit laattijdig afrekenen een andere oorzaak zou hebben of te wijten zou zijn aan onaangepast gedrag onderweg, veel vergissingen of klachten of een slechte dienstuitvoering.

Evenwel stelt de commissie voor om verzoeker toch tuchtrechtelijk te bestraffen - zij het met lichtere tuchtstraffen dan eerder door zijn onmiddellijk chef opgelegd -, “rekening houdend met het ontbreken van een ernstige inspanning van betrokkene zelf om een oplossing te zoeken voor het probleem en teneinde hem, rekening houdend met de reële ernst der feiten, toch een verwittiging te geven”. Er valt niet goed in te zien hoe de motivering om alsnog tuchtmaatregelen voor te stellen door te verwijzen naar het door de commissie als tuchtinbreuk weerhouden “ontbreken van een ernstige inspanning van verzoeker zelf” te rijmen valt met de daaraan voorafgaande overweging dat nergens werd opgemerkt of vastgesteld dat het laattijdig afrekenen te wijten zou zijn aan een slechte dienstuitvoering. Bovendien kan bezwaarlijk worden ingezien hoe de verplichting in hoofde van een personeelslid met een uitvoerende functie, zoals een postman, om het ambt op loyale en integere wijze uit te oefenen, tevens de verplichting inhoudt om in de plaats van zijn hiërarchische meerderen zelf een oplossing te zoeken voor een probleem waarvan wordt toegegeven dat het van organisatorische aard is. Dergelijke motivering betreft slechts een stijlformule waarbij op geen enkele wijze door de commissie wordt aangegeven welke inspanningen van verzoeker verwacht worden om, in afwijking of ter aanvulling van zijn gebruikelijke handelwijze, zijn klaarblijkelijk zware dienstronde alsnog binnen het vooropgestelde tijdschema af te werken. Evenmin kan “de reële ernst der feiten” als een deugdelijke motivering worden weerhouden om een personeelslid middels een voorstel tot tuchtstraffen een verwittiging te geven, hoe licht die sancties ook mogen zijn, indien de adviserende overheid niet aannemelijk maakt dat deze feiten, hoe ernstig ook, tuchtinbreuken zijn.

Het voorstel van de Commissie van Beroep van 11 maart 1998 om met betrekking tot het dossier nr. 2287 aan verzoeker de tuchtsanctie van de blaam op te leggen en met betrekking tot de dossiers nrs. 2290, 2305 en 2380 hem tuchtschorsingen voor een periode van respectievelijk twee, drie en vijf dagen op te leggen, is derhalve niet gesteund op deugdelijke motieven. A fortiori zijn de bestreden beslissingen waarin, wat betreft de motivering ervan, enkel wordt verwezen naar dit advies van de commissie, evenmin gesteund op deugdelijke motieven.

2.4.3. Het middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd worden:

- de beslissing van de Adviseur “Administratieve Loopbaan” van 26 maart 1998 waarbij verzoeker wordt gestraft met de tuchtschorsing gedurende een periode van twee dagen;
- de beslissing van de Adviseur “Administratieve Loopbaan” van 26 maart 1998 waarbij verzoeker wordt gestraft met de tuchtschorsing gedurende een periode van drie dagen;
- de beslissing van de Adviseur “Administratieve Loopbaan” van 26 maart 1998 waarbij verzoeker wordt gestraft met de tuchtschorsing gedurende een periode van vijf dagen;
- de beslissing van de Adviseur “Administratieve Loopbaan” van 27 maart 1998 waarbij zij, in aansluiting op het unaniem advies van de Commissie van Beroep, de onmiddellijke chef van verzoeker de opdracht geeft om verzoeker op datum van 17 februari 1997 een blaam op te leggen, alsook de - uit deze beslissing voortvloeiende - op 17 februari 1997 door de onmiddellijke chef aan verzoeker opgelegde blaam.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.