RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 190.236 van 5 februari 2009
in de zaak A. 88.110/IX-2090.

In zake : Freddy SERGANT,
wonende te MACHELEN,
Korenbloemstraat 58

tegen :

de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, thans de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. VAN PETEGHEM,
kantoor houdende te SINT-NIKLAAS,
Parklaan 80.

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

Gezien het verzoekschrift dat Freddy SERGANT op 26 november 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 29 september 1999 van de directieraad van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij waarbij hem definitief de tuchtsanctie “blaam” wordt opgelegd;

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 23 juli 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 22 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 februari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. BAERT, die loco advocaat J. VAN PETEGHEM 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,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Feiten

1.1. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoeker vastbenoemd ambtenaar met de graad van hoofdassistent bij de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, thans de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

1.2. Op 10 februari 1999 richt de verzoeker een brief aan de leidend ambtenaar van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, waarin hij een relaas geeft van een incident met zijn collega D. op 2 februari 1999, waarbij deze op opmerkingen vanwege de verzoeker gereageerd zou hebben door op het werkblad van de kast te “bonken”. Hij schrijft dat de spanning sinds die dag te snijden is en dat er geen communicatie meer is (“TV-beeld zonder klank”). Van de gelegenheid maakt de verzoeker gebruik om erop te wijzen dat D. “regelmatig in een min of meer beschonken toestand in de namiddag aanwezig is”.

Op 23 februari 1999 richten het diensthoofd D.K. en het afdelingshoofd R. volgende nota aan de verzoeker :

> “Betreft : Aanhoudend oncollegiaal gedrag.
> Deze nota is het gevolg van uw aanhoudend oncollegiaal gedrag t.o.v. uw naaste collega de heer D. In het recente verleden hebt u consequent nagelaten om hem van uw verlofdagen op de hoogte te houden. Daarnaast grijpt u een banaal incident aan om uw collega in een slecht daglicht te plaatsen en weigert u obstinaat iedere vorm van normale communicatie.
> Deze nota zal worden opgenomen in uw evaluatiedossier, en kan tevens gelden als een waarschuwing. Een verder aanhouden van uw oncollegiaal gedrag zal een negatieve invloed uitoefenen op uw evaluatie, en kan aanleiding geven tot het opleggen van een tuchtsanctie en een overplaatsing naar een andere functie binnen de logistieke cel (bode).”

1.3. Op 30 april 1999 formuleert het diensthoofd D.K. een voorstel van tuchtstraf ten laste van de verzoeker, dat luidt als volgt:

> "Betreft : Voorstel tuchtstraf aan de heer Freddy Sergant
>
> De heer Sergant stelt zich al geruime tijd onmogelijk op tegenover de heer D. De aanleiding hiertoe is een vrij banaal incident m.b.t. een opdracht van de seriegrafie.
>
> Als gevolg van dit incident is er geen sprake meer van enige vorm van communicatie tussen beiden.
>
> Mijns inziens heeft de heer Sergant de situatie verergerd door zijn zeer oncollegiale houding sinds dit incident. Zo heeft hij het bestaan om een brief te schrijven waarin hij zijn collega (volledig onterecht) beschuldigt van regelmatige dronkenschap op het werk en van een daaruit voortvloeiende agressie.
>
> Als gevolg hiervan is de sfeer op de dienst te snijden, en het is mijns inziens de heer Sergant zelf die dit conflict op de spits wil drijven zodat zijn collega om mutatie zou verzoeken. De heer D. voelt zich (terecht) geviseerd en kan de voortdurende provocaties en pesterijen van zijn collega niet langer verdragen. Dit alles komt de goede werking van de seriegrafie zeker niet ten goede.
>
> Zo weigert de heer Sergant pertinent om overleg te plegen i.v.m. de vakantieregeling. Wanneer de heer Sergant door dhr. R. (afdelingshoofd) en mijzelf hierover werd geïnterpelleerd, weigerde hij obstinaat elke vorm van medewerking.
>
> Voor zijn onaanvaardbare houding mocht betrokkene op 23 februari reeds een nota voor zijn evaluatiedossier ontvangen. Dit alles heeft echter geenszins indruk gemaakt, hij volhardt obstinaat in de boosheid.
>
> Tijdens een planningsgesprek (waarop ook dhr. D. en dhr. Du. aanwezig waren) werd een laatste poging ondernomen om de communicatie op de dienst te herstellen. Bij deze gelegenheid stelde de heer D. zich uitermate verzoenend en meegaand op. Dhr Sergant heeft de uitgestoken hand echter geweigerd en blijft zo de goede werking van de dienst boycotten. Dat het herstellen van de interne communicatie een aandachtspunt bleek voor het nieuwe evaluatiejaar maakte op hem dan ook niet de minste indruk.
>
> Daar ik het als celhoofd niet kan hebben dat één persoon stelselmatig de sfeer verziekt, ben ik van mening dat er ditmaal wezenlijke (tucht)maatregelen dienen te worden genomen. Ik stel dan ook voor om de heer Sergant voor dit alles een blaam te geven.
>
> Indien hij hierna blijft volharden in de boosheid zal ik niet nalaten om verdere maatregelen te treffen."

Op 2 juni 1999 wordt de verzoeker door de leidend ambtenaar gehoord.

Op 2 juli 1999 legt de leidend ambtenaar aan de verzoeker de tuchtstraf van de blaam op. Die beslissing steunt op de volgende motieven:

"overwegende dat:

- de heer SERGANT tekort komt in zijn plichten door:
  . het niet respecteren van de instructies van de hiërarchisch verantwoordelijke, meer bepaald door zijn weigering tot opvolging van de uitdrukkelijke instructies inzake de vakantieregeling;
  . het betwisten en het niet stellen van handelingen die doelmatigheid beogen, meer bepaald door zijn gebrek aan communicatie met de heer D.;
  . zijn niet-collegiale houding, meer bepaald door:
    - het opschroeven van een vrij banaal incident;
    - het dientengevolge hypothekeren van de goede werking van de dienst;
    - zijn weigering tot het herstellen van de onderlinge communicatie;

- dit alles een negatieve weerslag heeft op de sfeer en de collegiale werking binnen de dienst;

- het hier gaat om diverse gebeurtenissen maar vooral om een algemene attitude, waarbij én het celhoofd én het afdelingshoofd via hun optreden vruchteloos gepoogd hebben deze situatie te verbeteren."

De verzoeker stelt tegen die beslissing beroep in bij de raad van beroep voor sommige Vlaamse openbare instellingen. In zijn advies van 2 september 1999 oordeelt de raad van beroep unaniem dat het beroep gegrond is. Dit advies steunt op de volgende motieven:

"Ofschoon de beslissing niet toelaat na te gaan welke de feitelijke grondslag is waarop zij is gesteund, toch maken het tuchtdossier, het voorstel tot het opleggen van een tuchtstraf van 30 april 1999, het verweerschrift van de heer Sergant van 3 mei 1999, de aangetekende brief waarbij de heer Sergant beroep instelde evenals de uitleg van de heer Sergant en van de heer D.K. ter zitting alsmede de stukken die de heer Sergant neerlegde (een fotokopie van zijn brief aan de Administrateur-generaal van 10 februari 1999; een lijst met de vermoedelijke verlofperiodes van personeelsleden van de Afdeling Ondersteuning ON 4 Logistieke cel; de verlofkaart van hemzelf; een bericht aan het personeel D3.1/147 van 11 mei 1992 betreffende de verdeling van alcoholische dranken) duidelijk dat aan de heer Sergant de volgende feiten worden ten laste gelegd:

Een eerder banaal incident met een collega, waarmee hij nauw samenwerkt, de heer D., in verband met het uitvoeren van een opdracht op de seriegrafie en dat zich voordeed op 2 februari 1999 en dat de heer Sergant schetste in zijn brief van 10 februari 1999, leidde ertoe dat de samenwerking met die collega en de werksfeer sindsdien vertroebeld zijn. Aan de heer Sergant wordt verweten daar niets aan te doen en het veranderen van zijn houding en het herstellen van de communicatie te weigeren, ofschoon hij uitgenodigd werd zulks te doen en zelfs gewaarschuwd werd (nota aan de heer Sergant van D.K. en R. van 23 februari 1999). Hem wordt eveneens verweten in zijn brief van 10 februari 1999 zijn collega onterecht beschuldigd te hebben van regelmatige dronkenschap op het werk en van een daaruit voortvloeiende agressie. Voorts wordt aan de heer Sergant verweten instructies in verband met de vakantieregeling niet na te leven. Die tenlastelegging komt hierop neer dat vermits de heer D. en de heer Sergant nauw samenwerken zij van elkaar dienen

te weten wanneer zij vakantie nemen en hierover overleg dienen te plegen. Er zou ter zake een instructie bestaan maar de heer Sergant zou die niet naleven.

Het mag dan al zijn dat sedert het incident van 2 februari 1999 de samenwerking met collega D. en de werksfeer vertroebeld is, toch wordt volgens de Raad niet bewezen dat zulks toe te schrijven is aan een gedraging of aan een handeling van de heer Sergant.

En evenmin is het duidelijk dat de heer Sergant niets deed om die toestand te keren en weigerde zijn houding te veranderen en de communicatie te herstellen.

Ook maakte de heer Sergant zich volgens de Raad niet schuldig aan een tekortkoming door het schrijven van de brief van 10 februari 1999.

Wat het niet-naleven van de instructie met betrekking tot de vakantieregeling betreft, ziet de Raad niet in dat de heer Sergant een tekortkoming pleegde, die het opleggen van een tuchtstraf verantwoordt, nu niet blijkt dat de heer D. en de heer Sergant niet van elkaar zouden geweten hebben en niet konden weten wanneer zij op vakantie gingen en aldus niet de mogelijkheid hadden het nemen van vakantie op elkaar af te stemmen.

Tenslotte is de Raad van oordeel dat zelfs indien aangenomen wordt dat de heer Sergant de tekortkomingen pleegde waarvan melding werd gemaakt in de beslissing, het niet in het belang is van de dienst dat aan de heer Sergant hiervoor een tuchtstraf wordt opgelegd.

Het opleggen van een tuchtstraf is met andere woorden voor de goede werking van de dienst niet het aangewezen middel, aangezien het opleggen van een tuchtstraf ongetwijfeld de spanningen zal doen toenemen en niet zal leiden tot het herstellen van de communicatie en aangezien de heer Sergant bovendien een voortreffelijk ambtenaar blijkt te zijn (proces-verbaal van de zitting van 2 juni 1999), wiens loopbaan reeds een aanvang nam in 1969."

In zijn vergadering van 29 september 1999 beslist de directieraad aan de verzoeker definitief de tuchtstraf van de blaam op te leggen. Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

"[...] vaststellende dat het betrokken tuchtdossier weinig harde elementen bevat die tot een tuchtsanctie nopen;

maar overwegende dat:

- uit het dossier anderzijds wel blijkt dat de heer SERGANT reeds op 23 februari 1999 verwittigd werd over zijn oncollegiaal gedrag;
- zowel uit het voorstel van de heer D.K. d.d. 30 april 1999 als uit het proces-verbaal van het verhoor d.d. 2 juni 1999 blijkt dat de heer SERGANT de afspraken rond de verlofregeling duidelijk weigert na te komen;
- uit het voorgaande een voldoende begin van bewijs blijkt dat de heer SERGANT tekortkomt aan zijn plichten, zowel t.a.v. zijn collega als vooral aan zijn hiërarchische meerdere."

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt met een aangetekende brief van 30 september 1999 aan de verzoeker ter kennis gebracht.

Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit de laattijdigheid ervan.

Zij voert aan dat de bestreden beslissing met een aangetekend schrijven van 30 september 1999 ter kennis van de verzoeker werd gebracht. Het verzoekschrift vermeldt weliswaar als datum van ondertekening 25 november 1999, maar het bewijs wordt niet geleverd dat het verzoekschrift daadwerkelijk binnen de wettelijke termijn is neergelegd.

2.2. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat zij aan het middel (lees: de exceptie) verzaakt, voor zover uit het dossier zou blijken dat het verzoekschrift op 26 november 2001 (lees: 26 november 1999) aangetekend is verzonden.

2.3. Zoals de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord terecht aangeeft, is het verzoekschrift verstuurd met een op 26 november 1999 aangetekende brief, datum dewelke blijkt uit de poststempel. Het beroep is derhalve tijdig ingesteld.

De exceptie mist feitelijke grondslag.

Gegrondheid van het beroep

3.1. De verzoeker roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het personeelsstatuut van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de regeling van de rechtspositie van het personeel).

De verzoeker merkt op dat de directieraad in de motivering van zijn beslissing toegeeft dat in het tuchtdossier weinig harde elementen te vinden zijn die een tuchtsanctie verantwoorden, maar dat hij niettemin een tuchtstraf oplegt. Die straf steunt op de volgende elementen: een verwittiging op 23 februari 1999 aan de verzoeker gericht over oncollegiaal gedrag, en de weigering van de verzoeker om

de afspraken rond de verlofregeling na te komen. De conclusie van de directieraad is dat er een voldoende begin van bewijs is dat de verzoeker aan zijn verplichtingen is te kort gekomen.

Hiertegen voert de verzoeker aan dat de directieraad zijn beslissing niet kan baseren op het feit dat hij reeds op 23 februari 1999 over zijn oncollegiaal gedrag werd verwittigd, zonder na te gaan of deze verwittiging wel terecht was. Voorts kon de directieraad noch uit het tuchtvoorstel van 30 april 1999, noch uit het proces-verbaal van verhoor van 2 juni 1999 afleiden dat de verzoeker de afspraken over de verlofregeling weigert na te komen, nu dit een stelling is die louter wordt overgenomen van de "aanklagers", terwijl de mening van de verzoeker, bevestigd door de raad van beroep, niet in overweging wordt genomen, en nu een verlofregeling in samenspraak met D. aangenomen moet worden, terwijl de vraag naar de verantwoordelijkheid van D. niet aan bod komt.

De verzoeker concludeert dat de beslissing van de directieraad niet gebaseerd is op objectief verifieerbare, vaststaande feiten.

In zijn memorie van wederantwoord voegt de verzoeker hieraan toe dat uit de motivering van de bestreden beslissing onvoldoende blijkt om welke redenen de directieraad afwijkt van het eenparig advies van de raad van beroep.

3.2.1. De verwerende partij antwoordt, samengevat, dat de directieraad soeverein de feiten vaststelt, dat het oncollegiaal gedrag van de verzoeker, zijn weigering om de afspraken over de verlofregeling na te komen en de tekortkomingen aan zijn verplichtingen tegenover collega D. en zijn hiërarchische meerdere concreet werden vastgesteld, en dat de directieraad op grond van die elementen tot de bevinding kon komen dat de feiten bewezen zijn.

De omstandigheid dat de raad van beroep een andere mening was toegedaan, doet geen afbreuk aan het prerogatief van de directieraad om de feiten op een onaantastbare wijze vast te stellen. De raad van beroep geeft immers slechts een advies aan de directieraad, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft.

3.2.2. In haar laatste memorie voert de verwerende partij aan dat uit de beslissing van de directieraad voldoende blijkt waarom deze afwijkt van het advies van de raad van beroep. Uit de beslissing blijkt namelijk dat de directieraad de feiten lastens de verzoeker met betrekking tot het niet naleven van de vakantieregeling

zoals opgelegd door zijn hiërarchische overste en zijn oncollegiaal gedrag wel degelijk bewezen acht en beschouwt als zijnde schadelijk voor de goede werking van de dienst. Tevens heeft de directieraad gesteld dat er een voldoende begin van bewijs is om vast te stellen dat de verzoeker ook tekort komt aan zijn verplichtingen tegenover zijn collega's en diensthoofd.

De verwerende partij meent dan ook dat aan de motiveringsplicht is voldaan, nu de verzoeker de motieven tot beslissing van de directieraad kende. Deze motieven werden de verzoeker van in het begin meegedeeld en de verzoeker heeft zich tegen de tenlasteleggingen telkenmale verdedigd.

Voorts wijst de verwerende partij erop dat op grond van de vaststaande feiten beslist werd tot het opleggen van een tuchtstraf en niet louter op grond van het bestaan van een begin van bewijs.

3.3.1. Artikel IX 20, eerste lid, van het te dezen toepasselijke besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de rechtspositie van het personeel luidt als volgt:

> "De bevoegde overheid voor de definitieve uitspraak neemt binnen vijftien kalenderdagen na ontvangst van het advies van de raad van beroep een gemotiveerde beslissing."

3.3.2. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991betreffende 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 houdt in 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.

Deze redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet
zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen.

3.3.3. Een tuchtstraf kan, rekening houdend met het vermoeden van onschuld, alleen wettig worden opgelegd, wanneer de tuchtoverheid over voldoende gegevens beschikt om de ten laste gelegde feiten voor bewezen te houden. Uit de motivering moet blijken dat dit het geval is.

Te dezen heeft de raad van beroep in essentie geoordeeld dat de feiten die aan de verzoeker werden ten laste gelegd niet bewezen zijn.

Van zijn kant zegt de directieraad uitdrukkelijk dat hij slechts beschikt over “een voldoende begin van bewijs”. Bekeken in haar context, moet die conclusie zo begrepen worden dat de directieraad van oordeel is dat hij geen harde feiten in het dossier zelf heeft gevonden die wijzen op oncollegiaal gedrag en die van een zodanige aard zijn dat ze een tuchtstraf zouden kunnen verantwoorden. Zelfs het niet nakomen van afspraken over de verlofregeling wordt blijkbaar niet beschouwd als een “hard element”dat op zich een tuchtstraf zou kunnen verantwoorden. De directieraad vindt in het dossier wel aanwijzingen dat de verzoeker aan zijn plichten tekort komt.

Een dergelijk “begin van bewijs” kan de opgelegde tuchtstraf niet wettig verantwoorden en vormt dan ook geen afdoende motivering voor de bestreden beslissing.

Het middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 29 september 1999 van de directieraad van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij waarbij aan Freddy SERGANT definitief de tuchtsanctie van de blaam wordt opgelegd.

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 5 februari 2009, 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.**