

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.961 van 30 maart 2009
in de zaak A. 75.578/IX-290.**

In zake : Luc SERVAYGE,
die woonplaats kiest bij
advocaat W. VANDENBUSSCHE,
kantoor houdende te HARELBEKE,
Tuinstraat 37

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. BOES en W. MERTENS,
kantoor houdende te BERINGEN,
Scheigoorstraat 5.

D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Luc SERVAYGE op 4 september 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het ministerieel besluit van 3 juli 1997 waarbij hij bij wege van tuchtmaatregel wordt teruggezet in de graad van penitentiair beambte met de hoogste weddeschaal;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 9 februari 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 15 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. VANDENBUSSCHE, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat J. GEBRUERS die, loco advocaten M. BOES en W. MERTENS, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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 tewerkgesteld als technicus-kok in de gevangenis te Antwerpen. Hij wordt daarbij geholpen door gedetineerden waartussen hij als enig personeelslid fungeert.

1.2. Op 21 april 1994 rapporteert de adjunct-directeur van de gevangenis te Antwerpen aan de directeur volgende feiten betreffende de verzoeker:

- de verzoeker zou aan een gedetineerde gouden sieraden hebben overhandigd waarvoor deze 88.000 frank moest overschrijven op rekeningen van firma's die de verzoeker hem opgaf;
- D.S., de leverancier van vleeswaren aan de gevangenis, klaagt zich erover dat hij op vraag van de verzoeker bij de gewone leveringen die vermeld zijn op de bestelbons, kleine hoeveelheden andere vleeswaren moet leveren die niet op de bestelbon zijn genoteerd en die dan op de factuur vermeld moeten worden als soepvlees, alhoewel het gaat om vlees van beduidend betere kwaliteit.

De directeur ondervraagt dezelfde dag nog zowel D.S. als de betrokken gedetineerde, G., die beiden de feiten bevestigen.

Op 27 april 1994 ondervraagt hij ook de verzoeker betreffende deze aantijgingen. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat het onderhoud plaats heeft in het kader van een tuchtprocedure.

De verzoeker geeft het eerste feit toe en verklaart dat hij het deed omdat de gedetineerde hem met aandrang erom verzocht had.

In verband met het tweede feit geeft hij toe dat hij soms andere zaken bestelde dan wat vermeld stond op de bestelbon, maar dat dit niet was om mee naar huis te nemen, wel om in de diepvriezer van de inrichting te steken om te gebruiken voor de “regimes” voor zieke gedetineerden.

1.3. Vervolgens wordt de verzoeker de toegang tot de inrichting ontzegd. Nog op 27 april 1994 maakt de directeur van de gevangenis te Antwerpen “het volledig dossier van een tuchtzaak” over aan het Hoofdbestuur. Tevens wordt het dossier ook overgemaakt aan het parket.

Wanneer de Procureur des Konings aan de directeur vraagt om zijn klacht te bevestigen, verklaart deze dat hij geen klacht wenst neer te leggen tegen de verzoeker om reden dat hij het dossier administratief zou willen afhandelen en dat het aanspannen van een gerechtelijke procedure het uiteindelijke doel, namelijk de afzetting van de betrokkene, te lang zou uitstellen. Hij heeft het dossier enkel aan het parket overgemaakt ingevolge zijn meldingsplicht maar zonder de bedoeling gerechtelijke vervolging te eisen.

In opdracht van het Hoofdbestuur wacht de directeur evenwel om een voorstel van tuchtstraf te formuleren tot het resultaat bekend is van het onderzoek van het parket.

Op 28 juli 1994 vraagt het Hoofdbestuur aan de Procureur-generaal om op de hoogte te worden gehouden van de stand van zaken van het onderzoek van het dossier dat op 27 april 1994 is overgemaakt en dat op 24 juni 1994 is aangevuld met bijkomende stukken en verklaringen.

Op 3 november 1995 laat de Procureur des Konings aan het Hoofdbestuur weten dat het opsporingsonderzoek tegen de verzoeker op 17 november 1994 zonder gevolg is afgesloten.

1.4. Ondertussen was de verzoeker bij ministerieel besluit van 10 maart 1995 geschorst in het belang van de dienst met ingang van 16 december 1994. Deze schorsing wordt ingevolge het ontvangen van de brief van de Procureur

des Konings van 3 november 1995 opgeheven bij ministerieel besluit van 30 november 1995.

1.5. Op 12 december 1995 brengt de directeur van de gevangenis een voorlopig tuchtvoorstel uit. Hij stelt voor de verzoeker af te zetten wegens de twee reeds vermelde tuchtfeiten en een derde tuchtfeit dat hij op 21 augustus 1995 had gemeld, namelijk dat de verzoeker een handelsactiviteit uitoefent buiten de diensturen, bestaande in de verkoop van computers, zonder daartoe gemachtigd te zijn. Hij motiveert uitgebreid waarom het in zijn ogen gaat om zeer zware tuchtvergrijpen en waarom hij meent dat de zwaarste sanctie aangewezen is. Dit voorstel wordt aan de verzoeker betekend op 19 januari 1996.

1.6. Op 27 januari 1996 reageert de verzoeker als volgt:

“1. Wat betreft het binnensmokkelen van juwelen heb ik de feiten toegegeven, maar dit gebeurde niet tegen betaling en wel degelijk op herhaald aandringen van (de gedetineerde) zelf.

2. De fraude met vleeswaren ontken ik ten stelligste en alle door mij gedane bijkomende bestellingen waren ten behoeve van de dienst en gebeurden met medeweten van de dienst boekhouding. De vraag kan gesteld worden waar het vlees vandaan kwam waarvoor de bestellingen door mij werden geannuleerd.

3. De directie van de gevangenis was op de hoogte van het feit dat ik een zelfstandige activiteit uitoefende in de computerbranche. Soms werd er op mij beroep gedaan om bepaalde problemen op te lossen. Waarom werd mij indertijd er niet op gewezen dat zo iets niet mocht zonder toelating?

Ik kan hier enkel herhalen dat geen enkele handeling gepleegd tijdens de uitoefening van mijn dienst mij enig persoonlijk profijt heeft opgeleverd.”

1.7. Op 30 januari 1996 wordt het voorlopig voorstel overgemaakt aan de directieraad.

Op 8 januari 1997 behandelt het College van Dienstchefs, dat in de plaats is gekomen van de directieraad, het tuchtdossier van de verzoeker. De verzoeker wordt er bijgestaan door zijn raadsman die onder meer opwerpt dat de feiten zijn vastgesteld buiten de termijn van artikel 81, § 5, eerste lid van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, en dat er geen sprake is van een strafvordering waardoor artikel 81, § 5, tweede lid van genoemd besluit niet kan ingeroepen worden; dat het voorlopig voorstel pas twintig maanden na de ondervraging van 27 april 1994 werd uitgebracht waardoor de termijn van artikel 78, § 4, van het genoemde besluit niet werd nageleefd en dat er ook tussen de datum van aanhangig maken en de datum van oproeping om te

verschijnen voor het college tien en een halve maand is verlopen, zodat dit betekent dat de verzoeker gedurende meer dan twee en een half jaar in onzekerheid heeft geleefd, wat een schending is van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het college antwoordt als volgt op de opmerkingen van verzoekers raadsman:

“Overwegende dat een disciplinaire procedure een aanvang neemt met de ondervraging van de betrokken ambtenaar, dat die ondervraging in het geval van de h. Servayge gedaan werd op 27 april 1994 door de toenmalige directeur van de gevangenis te Antwerpen, de h. V., in zijn hoedanigheid van bevoegde hiërarchische meerdere;

Overwegende dat artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel uitdrukkelijk bepaalt dat een tuchtprocedure betrekking mag hebben op feiten die zich hebben voorgedaan of die zijn vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld, wat betekent dat feiten in aanmerking kunnen komen die gepleegd werden tussen 27 oktober 1993 en 27 april 1994 of die voordien gebeurden en tijdens genoemde periode werden vastgesteld;

Overwegende dat de h. V. uiterlijk op 21 april 1994 kennis kon hebben van de aan de h. Servayge ten laste gelegde feiten, dat derhalve de termijn van zes maand niet overschreden is;

Overwegende dat de directeur van de gevangenis te Antwerpen de door hem vastgestelde feiten, die vatbaar hadden kunnen zijn voor strafrechtelijke vervolging, bij brief van 27 april 1994 kenbaar heeft gemaakt aan de Procureur des Konings bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen ten einde te voldoen aan zijn wettelijke meldingsplicht als rijksambtenaar;

Overwegende dat de h. Servayge op dezelfde datum de toegang tot de inrichting ontzegd werd door de bevoegde directeur op grond van artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen;

Overwegende dat de h. Servayge bij besluit van 10 maart 1995 geschorst werd in het belang van de dienst met ingang van 16 december 1994 overeenkomstig het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende de schorsing van rijksambtenaren in het belang van de dienst, dat aan die schorsing een eind werd gesteld bij ministerieel besluit van 30 november (1995) ingevolge de brief van 3 november 1995 van de Procureur des Konings te Antwerpen waarbij deze mededeelde dat het onderzoek zonder gevolg werd afgesloten bij beslissing van 17 november 1994;

Overwegende dat de directeur van de gevangenis te Antwerpen de disciplinaire procedure, ingeleid tegen de h. Servayge op 27 april 1994 doch geschorst in afwachting van de beslissing van de gerechtelijke autoriteiten, verder heeft gezet na kennisname van de voornoemde brief van 3 november 1995 van de Procureur des Konings te Antwerpen en zijn voorlopig tuchtvoorstel aan de h. Servayge heeft betekend op 18 januari 1996, dat hij dit

voorlopig voorstel binnen de gestelde termijn, namelijk bij brief van 30 januari 1996, heeft overgemaakt aan de Directieraad;

Overwegende dat het College van diensthoofden, sedert eind maart 1996 reglementair samengesteld, kennis heeft genomen van de zaak SERVAYGE in zitting van 17 december 1996;

Overwegende dat bij deze instantie tientallen tuchtzaken aanhangig zijn waardoor een zekere vertraging is ontstaan bij de behandeling ervan;

Overwegende dat de gestelde termijnen in het voornoemd koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet van openbare orde zijn in die zin dat de minste overschrijding ervan de nietigheid van de procedure voor gevolg zou hebben;

Overwegende dat evenmin kan worden weerhouden dat de grenzen van redelijke termijnen om te komen tot een beslissing werden overschreden, aangezien de tuchtprocedure in afwachting van een uitsluitsel nopens de actie van het Parket niet met nuttig gevolg kon worden verder gezet;

Overwegende dat de behandeling van deze zaak binnen een nog aanvaardbare termijn gebeurt.”

Wat de grond van de zaak betreft oordeelt het College dat alleen het eerste feit bewezen is en dat de voorgestelde straf als te zwaar moet worden beschouwd, te meer daar betrokkene zijn fout heeft ingezien.

Het stelt dan ook definitief voor hem te straffen met de terugzetting in de graad van penitentiair beambte (rang 30) met de hoogste weddeschaal.

Dit voorstel wordt op 23 januari 1997 aan de verzoeker betekend.

1.8. Op 7 februari 1997 tekent de verzoeker tegen het definitief voorstel beroep aan bij de raad van beroep. Hij motiveert zijn beroep als volgt:

“In hoofdorde meen ik dat het College van Diensthoofden onvoldoende rekening heeft gehouden met mijn argumentatie met betrekking tot de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur wegens het manifest en buitensporig overschrijden van de door het KB van 1937 voorziene proceduretermijnen.

In subsidiaire orde meen ik dat de opgelegde straf, rekening houdend met alle in mijn verweerschrift opgesomde en nog op te sommen argumenten, de langdurige schorsing inclus, overdreven is.”

De raad van beroep behandelt de zaak op zijn zitting van 18 maart 1997. Verzoekers raadsman ontwikkelt in essentie dezelfde argumenten als voor het College van dienstchefs. Vooreerst meent hij dat de tuchtvordering verjaard is, met

toepassing van artikel 81 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Hij stelt dat de directeur op 24 mei 1994 kennis had van de feiten en dat de tuchtprocedure pas werd gestart met het tuchtvoorstel, zijnde op 18 januari 1996. Nochtans was er slechts een opsporingsonderzoek en geen strafprocedure en kon die termijn bijgevolg niet verlengd worden. Ten tweede stelt hij dat de tuchtprocedure niet werd afgehandeld binnen een redelijke termijn. Wat de grond van de zaak betreft wijst hij op de gevaarlijke omstandigheden waarin de verzoeker dagelijks moest werken in de keuken. De strafmaat is volgens hem niet in verhouding tot het feit, temeer daar de langdurige toestand van rechtsonzekerheid voor de verzoeker reeds de facto een sanctie is, en de zaak in de krant is verschenen met een ongunstige commentaar over de verzoeker waardoor deze, voorheen een sociaal voelend mens, nu in zichzelf is teruggetrokken.

De raad van beroep antwoordt dat de disciplinaire procedure een aanvang neemt met het verhoor van de betrokkene en niet met het voorlopig tuchtvoorstel; dat dit gebeurde op 27 april 1994 en dat de termijn van zes maanden dus niet was overschreden vermits het gaat om feiten waarvan de directeur pas op 21 april 1994 kennis had. Tevens meent hij dat de tuchtprocedure geschorst was, zolang de zaak in handen was van het parket en dat de directeur van de gevangenis van Antwerpen de procedure heeft verdergezet na kennisname van de brief van het parket van 3 november 1995. Verder stelt hij dat het voor het College van dienstchefs, dat pas op 21 maart 1996 van start kon gaan, onmogelijk was de tientallen tuchtzaken die voor hem aanhangig waren tegelijkertijd te behandelen; dat een kennelijke overschrijding van gestelde termijnen niet van rechtswege tot gevolg heeft dat niet meer gesanctioneerd kan worden maar dat de consequenties kunnen liggen in het opleggen van een mildere sanctie, wat door het College is gedaan en dat dus niet kan worden besloten dat de gestelde termijnen op een onredelijke wijze zouden zijn overschreden. Wat de grond betreft sluit de raad zich aan bij het tuchtvoorstel.

1.9. Bij ministerieel besluit van 3 juli 1997 wordt de verzoeker teruggezet in de graad van penitenciar beambte, bezoldigd volgens de hoogste weddeschaal. Dit is het bestreden besluit. Het is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, inzonderheid artikelen 77, 78 en 79;

Gelet op het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der ministeries;

Overwegende dat de heer Luc Servayge, kwartierchef bij de strafinrichting te Oudenaarde, gouden sieraden tegen betaling voor een gedetineerde binnensmokkelde; dat de betalingen geschied zijn tijdens het eerste trimester van 1993;

Overwegende dat de heer Servayge, wiens reële functie technicus-kok is, verdacht wordt gedurende het jaar 1993 gefraudeerd te hebben met leveringen van vlees van de heer D.S., leverancier van vleeswaren aan de inrichting;

Overwegende dat de heer Servayge lucratieve nevenactiviteiten uitoefent, namelijk een handelszaak van computers en toebehoren te Zwevegem, zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen;

Gelet op het voorlopig tuchtvoorstel van de afzetting geformuleerd door de directeur van de gevangenis te Antwerpen en betekend op 18 januari 1996 aan de heer Servayge;

Gelet op de kennisname van voornoemd voorstel door het College van diensthoofden in zitting van 17 december 1996;

Gelet op de beslissing van de Voorzitter van het College deze zaak ten gronde te behandelen tijdens de zitting van 8 januari 1997;

Gehoord de heer Servayge en zijn verdediger, de heer W. VANDENBUSSCHE, advocaat aan de balie te Kortrijk;

Gehoord de heer C., directeur 2^{de} klasse bij de gevangenis te Antwerpen in zijn hoedanigheid van bevoegde hiërarchische meerdere;

Gelet op het oordeel van het College dat de argumenten van de verdediging inzake de verjaring van de tuchtvordering en inzake de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, niet gegrond zijn;

Overwegende dat de heer Servayge bekend gouden sieraden tegen betaling ten gunste van een gedetineerde de inrichting te hebben binnengesmokkeld;

Overwegende dat die handelwijze in se geen delict is op strafrechtelijk vlak maar wel een zware inbreuk is op het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen, inzonderheid op artikel 3, eerste lid, en op hetzelfde artikel, A, 3/;

Overwegende dat de verdenking van vleesfraude in hoofde van de heer Servayge niet kan hard gemaakt worden hierbij verwijzend naar de beslissing van 17 november 1994 van de Procureur des Konings te Antwerpen deze zaak zonder gevolg te klasseren, medegedeeld aan de Directeur-generaal van het Bestuur Strafinrichtingen bij brief van 3 november 1995;

Overwegende dat bijgevolg met genoemd ten laste gelegd feit geen rekening kan gehouden worden;

Overwegende dat zowel de plaatselijke directie als de collega's van de heer Servayge reeds geruime tijd op de hoogte waren van diens lucratieve nevenactiviteiten;

Overwegende dat mag aangenomen worden dat betrokkene uit onwetendheid hiervoor geen toelating vroeg zoals bepaald in het koninklijk besluit van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten, dat hij bovendien door de directie van de inrichting hierop nooit attent werd gemaakt;

Overwegende dat voor dit ten laste gelegd feit verzachtende omstandigheden worden aanvaard en dat de heer Servayge inmiddels die activiteiten heeft stopgezet;

Overwegende dat derhalve slechts de eerste tenlastelegging wordt weerhouden en dat, ondanks het zwaarwichtige karakter ervan mede gelet op de gevolgen die dergelijke activiteiten voor de veiligheid van de inrichting inhouden, de afzetting als een te zware straf moet worden beschouwd en dat betrokkene ter zake zijn fout heeft ingezien;

Gelet op het definitief tuchtvoorstel van de terugzetting in de graad van penitentiair beambte (rang 30) met toekenning van de hoogste weddeschaal verbonden aan die graad, geformuleerd door het College van diensthoofden op 22 januari 1997;

Gelet op de kennisgeving per aangetekend schrijven van dit voorstel aan de heer Servayge d.d. 23 januari 1997;

Gelet op het beroep ingediend door de heer Servayge tegen dit voorstel bij brief van 10 februari 1997;

Gelet op het gemotiveerd advies uitgebracht door de departementale Raad van Beroep in zijn zitting van 18 maart 1997, waarbij als tuchtmaatregel de terugzetting in de graad van penitentiair beambte met de hoogste weddeschaal verbonden aan die graad wordt voorgesteld.”

Ontvankelijkheid

2.1. Met een op 15 mei 2008 ter post aangetekende brief informeert de staatsraad-verslaggever naar eventuele nieuwe feitelijke of juridische ontwikkelingen die zich sedert het wisselen van de laatste memories hebben voorgedaan.

2.2. De verwerende partij deelt mee dat de verzoeker reeds gepensioneerd is sinds 1 juli 1998 en dat de verzoeker derhalve geen actueel belang meer bij zijn vordering heeft.

2.3. In een op 13 juni 2008 gedateerd schrijven erkent de verzoeker met pensioen te zijn. Hij betwist echter dat hij hierdoor geen actueel belang meer zou hebben bij de beoogde nietigverklaring. Hij betoogt dat een nietigverklaring een

weerslag zal hebben op zijn loon- en pensioenrechten en vraagt de verdere afhandeling van de procedure.

2.4. De stelling van de verwerende partij kan niet worden bijgevalen. Daargelaten de vraag of een eventuele nietigverklaring een invloed heeft op verzoekers loon- en pensioenrechten, stelling waarvan de verzoeker momenteel geen bewijs naar voor brengt, moet in elk geval worden aangenomen dat de verzoeker nog een moreel belang heeft om een opgelegde tuchtsanctie vernietigd te zien. Een tuchtsanctie impliceert immers een afkeuring van de wijze waarop de verzoeker zijn functie heeft uitgeoefend. Zijn oppensioenstelling doet aan dat moreel belang geen afbreuk.

Ten gronde

3. De verzoeker roept onder meer een tweede middel in, afgeleid uit de schending van de redelijke termijn. Dit middel valt uiteen in drie onderdelen. Voor de beslechting van het onderhavige geschil zijn het tweede en het derde onderdeel van het middel van belang. Beide onderdelen kunnen samen worden behandeld.

4.1. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoeker aan dat, ofschoon artikel 79, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel voorschrijft dat de directieraad de betrokkene binnen de vijf dagen vanaf de dag dat het tuchtvoorstel bij hem aanhangig gemaakt werd, moet oproepen om voor hem te verschijnen, hij in casu pas na tien en een halve maand werd opgeroepen. De verzoeker erkent dat deze termijn niet van openbare orde is, maar meent dat een dergelijke overschrijding een schending van de redelijke termijn inhoudt.

In een derde onderdeel van het middel voert de verzoeker aan dat er meer dan twee en een half jaar is verlopen tussen het vaststellen van de feiten en zijn verschijnen voor het College van dienstchefs en dat hij al die tijd in de onzekerheid is gelaten, wat strijdig is met de eis dat een proces binnen een redelijke termijn moet worden afgehandeld.

4.2. De verwerende partij antwoordt op het tweede en het derde onderdeel dat het College van diensthoofden een nieuw orgaan was dat pas in de

loop van de maand maart 1996 operationeel is geworden. Het werd opgericht bij ministerieel besluit van 31 oktober 1995 en het huishoudelijk reglement werd op 21 maart 1996 in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Het is dan ook pas op 21 maart 1996 dat het College van diensthoofden begon te functioneren. Van bij de start van het College werd het meteen geconfronteerd met een aantal zaken die zich hadden opgestapeld. De verwerende partij stelt dat het in strijd zou zijn met de beginselen van behoorlijke rechtspleging om al deze zaken in snel tempo af te handelen. De verwerende partij meent dan ook dat, gezien voormelde omstandigheden, de redelijke termijn niet overschreden is. Om dezelfde reden is het, zo vervolgt de verwerende partij, evenmin aanvaardbaar om te stellen dat de termijn van twee en half jaar tussen de vaststelling van de feiten en het verschijnen van de verzoeker voor het College onaanvaardbaar lang is, mede rekening gehouden met het feit dat de procedure geschorst was tussen 27 april 1994 en 3 november 1995.

4.3. De verzoeker repliceert dat de verwerende partij niet dienstig kan invoeren dat het College een nieuw orgaan was. Het heeft immers alleen de bevoegdheid overgenomen van de directieraad die wel bestond en het is dus niet zo dat het College moest beginnen met een achterstand. De verzoeker merkt op dat de verwerende partij deze bewering overigens niet staft. De verzoeker meent dat eventuele interne moeilijkheden hoe dan ook geen argument kunnen zijn om de termijnoverschrijding goed te praten. Er anders over oordelen zou volgens de verzoeker de weg vrijmaken voor besturen om zich op gebreken binnen hun eigen organisatie te beroepen om zaken nodeloos op de lange baan te schuiven.

4.4. In haar laatste memorie geeft de verwerende partij toe dat het wenselijk ware geweest dat het College van dienstchefs sneller had kunnen functioneren dan wat thans het geval is geweest. Zij wijst evenwel op de moeizame oprichting van het College en op het feit dat het College eerst samengesteld moest worden vooraleer het kon overgaan tot het opstellen van het huishoudelijk reglement. Pas na de bekendmaking van het huishoudelijk reglement in het Belgisch Staatsblad kon tot een effectieve werking van het College worden overgegaan.

Voorts wijst de verwerende partij erop dat er geen formele termijnregeling is voor deze procedurefase, hetgeen te verklaren is door het feit dat het onmogelijk te voorspellen is hoeveel zaken het College te verwerken krijgt. Daarnaast moet voor ogen worden gehouden dat de personen die deel uit maken van het College deze functie naast hun andere activiteiten uitoefenen. De afwezigheid

van een formele termijnregeling wijst erop, aldus de verwerende partij, dat de duur van deze procedurefase op soepele wijze moet worden bekeken.

De verwerende partij blijft voorts van oordeel dat verzoekers zaak binnen een redelijke termijn werd behandeld gezien de werklast van het College, gezien het feit dat zijn rechtszekerheid niet werd bedreigd en gezien het feit dat hij, zolang de procedure liep, zijn wedde en de andere voordelen verbonden aan zijn betrekking kon genieten. De verwerende partij meent dat de eis van de redelijke termijn niet overdreven streng geïnterpreteerd mag worden.

4.5.1. Artikel 78, §§2 tot 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luiden, in de versie die van toepassing was op de tuchtprocedure die heeft geleid tot de bestreden beslissing, als volgt:

“§ 2. De tuchtstraffen worden uitgesproken na een voorlopig voorstel door de bevoegde hiërarchische meerdere.

Deze maakt binnen een termijn van één maand die ingaat op de dag nadat het voorlopig voorstel aan de betrokken ambtenaar is medegedeeld, zijn voorstel tegelijk over aan de directieraad en aan de overheid die bevoegd is om de tuchtstraf uit te spreken. Indien het voorstel nochtans ertoe strekt een ambtenaar van niveau 1 terug te zetten in graad of af te zetten, wordt het aan de minister medegedeeld.

De directieraad brengt het definitieve voorstel uit binnen een termijn van twee maanden die ingaat op de dag nadat hem het voorlopig voorstel van de hiërarchische meerdere is medegedeeld. De betrokken ambtenaar kan vragen om gehoord te worden en kan zich bij deze gelegenheid laten bijstaan door de persoon naar eigen keuze.

§ 3. Van het definitieve voorstel wordt aan de betrokken ambtenaar kennis gegeven door de overheid aan wie het voorlopig voorstel krachtens § 2, tweede lid, overgemaakt is. Indien de kennisgeving niet gebeurt binnen de maand na de dag waarop het definitieve voorstel aan die overheid is medegedeeld, wordt zij geacht van de tuchtstraf af te zien.

§ 4. De ambtenaar tegen wie een tuchtstraf definitief voorgesteld is, kan hiertegen beroep instellen bij de raad van beroep, die vóór iedere beslissing van de overheid een gemotiveerd advies uitbrengt.

Indien een ambtenaar van niveau 3 of 4 een voor hem gunstig advies van de raad van beroep heeft bekomen, wordt in afwijking van de eerste paragraaf, de tuchtstraf door de minister uitgesproken.”

4.5.2. Het is duidelijk, en de verzoeker betwist dit ook niet, dat voormelde termijnen slechts termijnen van orde zijn vermits geen sanctie aan het overschrijden ervan verbonden wordt.

4.5.3. Het is evenwel een beginsel van behoorlijk bestuur dat de tuchtoverheid, ook wanneer geen bepaling zulks uitdrukkelijk voorschrijft, binnen een redelijke termijn over de tuchtvordering uitspraak moet doen. Het redelijke karakter van de termijn moet telkens getoetst worden aan de concrete gegevens van de zaak, zoals de aard en de complexiteit van de feiten, de noodzaak om over te gaan tot aanvullende onderzoeksverrichtingen en het eventuele bestaan van een strafrechtelijke vervolging.

4.5.4. De reglementering die van toepassing was op de onderhavige tuchtprocedure bepaalt dat de directieraad binnen de twee maanden nadat de zaak bij hem aanhangig is gemaakt, het definitief voorstel uitbrengt. Te dezen heeft het evenwel een jaar geduurd alvorens het intussen bevoegd geworden College van dienstchefs het definitief tuchtvoorstel heeft uitgebracht. De vraag rijst of dit geen onredelijk lange overschrijding van de gestelde termijn is. Zoals hiervóór gesteld moet om te beoordelen of een termijn onredelijk lang is, er rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden van de zaak, zoals de complexiteit van de zaak, het gedrag van de betrokkene en het gedrag van de overheid. Te dezen was de zaak relatief eenvoudig. De feiten waren duidelijk omschreven, het ging niet om een omvangrijk dossier en evenmin waren de gegevens complex vermits er blijkbaar geen nood was aan bijkomend onderzoek. De verzoeker zelf heeft ook niets gedaan dat de behandeling van zijn zaak zou kunnen vertragen. De vertraging is blijkbaar enkel veroorzaakt door het feit dat de bevoegdheid in de loop van die periode is overgegaan van de directieraad naar het College van dienstchefs, dat pas vanaf 21 maart 1996, nadat het huishoudelijk reglement van dat College was uitgevaardigd, effectief kon werken.

Het bestuur moet zich zo organiseren dat het in staat is zijn bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels en beginselen. Het College van dienstchefs werd opgericht bij ministerieel besluit van 31 oktober 1995 dat in werking trad op 25 november 1995, zijnde de dag waarop het werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In de aanhef van dat besluit werd overwogen dat het “zowel in het belang is van de personeelsleden als van de administratie dat de procedures inzake tuchtregeling zo kort en zo efficiënt mogelijk worden gehouden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de waarborgen inzake objectiviteit die door de procedures worden geboden”. Het duurde dan nog tot 21 maart 1996 alvorens het huishoudelijk reglement werd uitgevaardigd. Daarna heeft het nog eens acht maanden geduurd vooraleer verzoekers zaak werd behandeld

terwijl een procedure die kan leiden tot de afzetting in beginsel als een dringende zaak moet worden beschouwd. Daarenboven verklaart de verwerende partij wel dat er een groot aantal zaken aanhangig was bij het College maar brengt zij ter ondersteuning daarvan geen enkel gegeven aan.

Gelet op al deze elementen moet besloten worden dat het opstarten van het nieuwe College van dienstchefs het jaar dat is verlopen tussen het doorsturen van de zaak naar de directieraad en het behandelen van de zaak door het College van dienstchefs niet kan verantwoorden. Het is omwille van deze periode dat de tuchtprocedure in totaal anderhalf jaar heeft geduurd, duur die gelet op de genoemde omstandigheden als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Het middel is, in de hierboven beschreven mate, gegrond.

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

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 3 juli 1997 waarbij Luc SERVAYGE bij wege van tuchtmaatregel wordt teruggezet in de graad van penitentiair beambte met de hoogste weddeschaal.

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
30 maart 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS

P. LEMMENS.