

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 193.563 van 26 mei 2009  
in de zaak A. 190.663/XII-5648.**

In zake : Paulette SAENEN,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat P. Lahousse,  
kantoor houdende te Mechelen,  
Leopoldstraat 64

tegen :

1. de VLAAMSE GEMEENSCHAP,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat T. De Sutter,  
kantoor houdende te Gent,  
Koning Albertlaan 128.
2. het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK  
WELZIJN VAN BOORTMEERBEEK,  
dat woonplaats kiest bij  
advocaat C. Gysen,  
kantoor houdende te Mechelen,  
Antwerpsesteenweg 16-18.

-----  
--

**DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat Paulette Saenen op 11 december 2008 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 17 oktober 2008 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering houdende inwilliging van het beroep ingesteld door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boortmeerbeek tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 3 april 2008 houdende de niet-goedkeuring van het besluit van 15 januari 2008 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Boortmeerbeek waarbij haar de tuchtsanctie wordt opgelegd van het ontslag van ambtswege en van het voormeld raadsbesluit van 15 januari 2008;

Gezien de nota van de Vlaamse Gemeenschap;

Gezien het verzoek tot tussenkomst van 9 januari 2009 ingediend door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boortmeerbeek;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur B. Weekers;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 2 maart 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 31 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. Goossens, die loco advocaat P. Lahousse verschijnt voor verzoekster, van advocaat T. De Sutter, die verschijnt voor de Vlaamse Gemeenschap, en van advocaat C. Gysen, die verschijnt voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boortmeerbeek;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur B. Weekers;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

## **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

### *Procedure*

1. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van Boortmeerbeek was op aanwijzing van het auditoraat aangeschreven als belanghebbende partij. Met een verzoekschrift van 9 januari 2009 heeft het OCMW van Boortmeerbeek vervolgens gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen. Nu zijn tuchtbesluit mede voorwerp is van de voorliggende vordering, moet het OCMW echter als tweede verwerende partij beschouwd worden en zijn verzoekschrift tot tussenkomst als de nota met opmerkingen namens de tweede verwerende partij.

### *De feitelijke gegevens van de zaak*

2.1. Verzoekster is sedert 1 augustus 1978 in dienst van het OCMW van Boortmeerbeek. Zij is vast benoemd maatschappelijk assistent en bekleedt

sedert 30 mei 2000 een leidinggevende functie als verantwoordelijke extramurale ouderenzorg.

2.2. Op 4 oktober 2007 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn om een tuchtonderzoeker aan te stellen, belast met het opstellen van het voeren van een tuchtonderzoek, het opstellen van een tuchtverslag en de samenstelling van een tuchtdossier lastens verzoekster.

2.3. Op 8 november 2007 deelt het OCMW aan verzoekster mee dat op 6 november 2007 is beslist om een tuchtprocedure op te starten. Het 26 oktober 2007 gedateerde tuchtverslag wordt ook aan verzoekster meegedeeld.

2.4. Op 15 januari 2008 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW om verzoekster van ambtswege te ontslaan.

Dit is het tweede bestreden besluit.

2.5. Op 7 februari 2008 tekent verzoekster bezwaar aan bij de deputatie.

Op 3 april 2008 beslist de deputatie om het ontslagbesluit van 15 januari 2008 niet goed te keuren. De deputatie oordeelt dat meerdere van de ten laste gelegde tuchtfeiten verjaard zijn en niet door de tuchtoverheid in aanmerking mochten worden genomen en “dat de strafmaat kennelijk onredelijk is omdat de tuchtoverheid bij de bepaling van de strafmaat rekening heeft gehouden met verschillende feiten die verjaard zijn”.

2.6. Op 17 april 2008 stelt het OCMW beroep in tegen het besluit van de deputatie.

Op 17 oktober 2008 beslist de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering het beroep van het OCMW in te willigen en verleent hij goedkeuring aan de opgelegde tuchtsanctie.

Dit is het eerste bestreden besluit, dat op de volgende overwegingen steunt :

“Overwegende dat de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege aan betrokkene wordt opgelegd wegens tekortkomingen aan de beroepsplichten en het in gedrang brengen van de waardigheid van het ambt, meer bepaald :

- 1/ een negatieve niet-opbouwende ingesteldheid, door na een klacht van medewerkers in februari 2004, onmiddellijk, zonder het afwachten van een minnelijke oplossing, de procedure ‘informele klacht pesterijen op het werk’ te hebben opgestart;
- 2/ het nalaten van opvolging van de kwaliteitsregelgeving voor de dienst gezinszorg tijdens de periode mei-juni 2004;
- 3/ de gehanteerde toon in brieven gericht aan het bestuur in de periode vanaf februari 2004 tot en met heden, meer in het bijzonder in een brief van 26 augustus 2004;
- 4/ de weigering in te gaan op een uitnodiging om een gesprek te houden met de hiërarchie bij haar werkhervatting op 10 oktober 2005 en haar onverzettelijke houding om een normale communicatie te ontwikkelen;
- 5/ haar negatieve houding na haar werkhervatting op 10 oktober 2005 die zich vooral kenmerkte door een uitgesproken negatief karakter (pertinent weigeren om sommige collega’s en de voorzitter te begroeten en het uitvoeren van opdrachten na een tweede of derde toelichting);
- 6/ het niet ingaan op herhaalde uitnodigingen tot een gesprek onder meer op 19 februari 2004, 20 februari 2004, 27 februari 2004, 15 juni 2004, 26 oktober 2004, 10 oktober 2005 en 14 oktober 2005, met als verzwarende omstandigheid het bestaan van tuchtrechtelijke antecedenen daterend van 1993;
- 7/ éénzijdige en bedrieglijke voorstelling van bepaalde feiten, meer bepaald de éénzijdige weergave van gesprekken met de voorzitter van 12 en 13 augustus 2004, tussen december 2006 en februari 2007;
- 8/ het afleggen van een bedrieglijke verklaring in een brief van 20 september 2004, waarin ze beweert nooit in kennis te zijn gesteld van het goedgekeurd administratief statuut; een onjuiste verwijzing naar het vervolg en de afloop van een tuchtaak lastens haarzelf in 1993; de verkeerde weergave van gesprekken met de arbeidsgeneesheer, dokter De Greef, op 23 mei 2004 en 30 september 2004; het afleggen van een onjuiste verklaring betreffende de aard van een personeelsvergadering van 19 februari 2004; bedrieglijke verklaringen, waaronder die in het verzoekschrift voor de Arbeidsrechtbank van 3 november 2005, over de arbeidsomstandigheden; het opnemen van onjuiste beweringen in een verzoekschrift dat word ingediend bij de Arbeidsrechtbank op 3 november 2005 over de functie-inhoud;
- 9/ het indienen op 10 oktober 2005, 10 januari 2006 en 15 juni 2006 van ongegronde klachten bij de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant;
- 10/ het vertonen van een gebrek aan loyaliteit door te volharden in opeenvolgende ongegronde klachten, waaronder die van 10 oktober 2005, 10 januari 2006, 15 juni 2006 en 7 september 2007;
- 11/ het zich niet houden aan afspraken, waaronder die met de secretaris van 20 februari 2004 en deze die werden overeengekomen tijdens formele en informele bemiddelingspogingen in de periode van februari 2004 tot oktober 2005, door telkens er een akkoord is, nieuwe acties te ondernemen;
- 12/ het om de twee weken indienen van een ziektebriefje en dit vervolgens op zondagavond te komen posten;
- 13/ de verkeerde weergave van feiten tijdens een gerechtelijke procedure, door onder meer te beweren dat een geheime vergadering werd belegd, dat er verdragingsmanoeuvres werden uitgevoerd, dat haar een communicatieverbod werd opgelegd, dat zij ‘weggeparkeerd’ werd in een vlug ingericht bureeltje in de trappenhall, dat de moeilijkheden in het

verleden meestal terug te brengen waren tot de houding van de secretaris, die een 'kafkaïaanse' methode hanteerde ten opzichte van betrokkene die volledig in strijd is met de beginselen van het administratief recht en waarbij een methodiek gehanteerd werd die een 'één tegen allen' atmosfeer creëerde die volkomen haaks staat op de transparantie die eigen is aan functioneringsgesprekken; eveneens door te beweren dat de secretaris een animositeit gecreëerd had tussen hemzelf en de preventieadviseur, door te beweren dat zij stelselmatig verder geïsoleerd werd en dat het onomstootbaar vaststaat dat er pesterijen zijn; door haar beweringen dat zij, zoals alle OCMW-cliënten, moest wachten om het gebouw te betreden tot de hoofdingang werd opengedaan; door te beweren dat zij volledig geïsoleerd zat en geen contact mocht hebben met andere medewerkers, dat er nooit evaluaties en functioneringsgesprekken zouden plaatsgevonden hebben, dat sinds 19 februari 2004 een isolatiepolitiek werd gevoerd, dat de secretaris getracht heeft preventieadviseur Wullus opzij te schuiven, dat men de zaak maandenlang heeft gerokken en zij geprovoceerd werd door haar functie vacant te verklaren; dat zij in een minderwaardige positie tewerkgesteld werd, dat de werkhervatting op 10 oktober 2005 gebeurde zonder enig gesprek met de hiërarchie;

14/ het instellen van een vordering tot schadevergoeding voor de arbeidsrechtbank met schadeclaim van 25.000 Euro;

Overwegende dat het besluit van de deputatie houdende de niet-goedkeuring van het tuchtstrafbesluit lastens betrokkene dateert van 3 april 2008;

Overwegende dat de deputatie beschikt over een termijn van veertig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van het besluit houdende het opleggen van de tuchtstraf aan mevrouw Saenen, om deze sanctie al dan niet goed te keuren; dat, overeenkomstig artikel 110, lid 3, van de OCMW-wet, bij gebreke aan het nemen van een besluit uiterlijk de laatste dag van deze termijn, de tuchtsanctie als goedgekeurd moet beschouwd worden;

Overwegende dat de deputatie ervan uitging dat de haar toegemeten termijn van veertig dagen, slechts begon te lopen nadat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boortmeerbeek, haar advies met betrekking tot de opgelegde tuchtstraf, aan de deputatie had toegestuurd;

Overwegende dat deze redenering niet kan worden gevolgd; dat daarentegen de argumentatie van beroepster in deze wel kan worden bijgetreden, dat inderdaad nergens wettelijk is bepaald dat de termijn van de deputatie houdende de goed- of de niet-goedkeuring van het tuchtstrafbesluit, slechts zou beginnen lopen nadat het advies van het college van burgemeester en schepenen aan haar is betekend; dat daarentegen het tuchtstrafbesluit tegelijkertijd aan het college en aan de deputatie moet worden toegestuurd en dat de termijnen voor beide instanties terzelfdertijd beginnen lopen, te rekenen vanaf de ontvangst van dat besluit, waarbij het college van burgemeester en schepenen vanaf dat ogenblik beschikt over dertig dagen om een advies uit te brengen en de deputatie over veertig dagen;

Overwegende dat deze redenering wordt bevestigd door een arrest van de Raad van State van 17 maart 2003 (nr. 117.103 inzake OCMW Herentals) waarbij de Raad statueerde als volgt :

'Overwegende dat de verzoekende partij terecht stelt dat uit geen wetsbepaling kan worden afgeleid dat de termijn waarover de gouverneur ter zake beschikte pas zou zijn ingegaan nadat de termijn van het college van burgemeester en schepenen om advies te verlenen, verstreken was; dat de omstandigheid dat het college daarvoor over dertig, en geen veertig dagen beschikt veeleer doet vermoeden dat het de bedoeling was dat de [gouverneur] over tien bijkomende dagen zou beschikken om kennis te nemen van het advies van het college'.

Overwegende dat het positieve advies van het schepencollege van Boortmeerbeek nog niet was verstuurd op 23 februari 2008, gaat de termijn van 40 dagen waarbinnen de bestendige deputatie haar goedkeuring dient te verlenen in vanaf 24 februari 2008,

Overwegende dat het tuchtstrafbesluit door het OCMW aan het college en aan de deputatie werd toegestuurd op 23 januari 2008, zodat voor wat betreft de deputatie, de termijn om dat besluit goed of niet goed te keuren verstreek op 4 maart 2008 dat het niet-goedkeuringsbesluit van de deputatie slechts werd getroffen op 3 april 2008, dus ruimschoots na termijn; dat derhalve het besluit van het OCMW van Boortmeerbeek geacht moet worden door de deputatie te zijn goedgekeurd;

Overwegende dat de deputatie in de motivatie van haar besluit houdende de niet-goedkeuring van het tuchtstrafbesluit van het OCMW van Boortmeerbeek, zich voornamelijk baseert op het feit dat de meeste van de feiten die aan betrokkene ten laste gelegd worden, verjaard zouden zijn en dat de resterende feiten niet van die aard zijn dat zij de sanctie van het ontslag van ambtswege rechtvaardigen;

Overwegende dat de redenering van de deputatie an sich correct is, met dien verstande dat inderdaad meerdere feiten dateren van meer dan zes maanden voorafgaand aan het opstarten van de tuchtprocedure;

Overwegende echter dat met beroepster moet worden vastgesteld dat de vaste rechtspraak van de Raad van State die stelt dat, wanneer een tuchtbesluit gebaseerd is op de algemene houding van de betrokkene, de onregelmatigheid van de verjaring in dergelijke gevallen niet kan leiden tot de onwettigheid van het tuchtbesluit;

Overwegende dat ondermeer in een arrest De Dijn (nr. 81.765 van 13 juli 1999) de Raad van State stelde :

‘Overwegende dat een tuchtrechtelijk ingrijpen maar al te zeer gebaseerd kan zijn op de algemene houding van de ambtenaar,- dat de feiten waaruit die algemene houding blijkt uiteraard op zich de tuchtstraf -de getroffen of zelfs een lichtere- niet kunnen wettigen, -uiteraard kunnen ze dat niet op zich, want konden ze het wel dan zou de algemene houding van de betrokkene niet ter sprake moeten komen; dat het derhalve niet vereist is dat al die feiten niet verjaard zijn, wat wel het geval zou zijn als ze ertoe strekten op zich de tuchtstraf te verantwoorden;

dat er vrede mee kan worden genomen dat de aan de betrokkene verweten houding genoegzaam blijkt uit de feiten die nog niet verjaard zijn, waarbij de verzoekende partij dan ook acht kan slaan op feiten die op zich al wel verjaard zijn, maar die illustreren dat de verweten houding zich al vroeger heeft gemanifesteerd, een omstandigheid die verzoekende partij in aanmerking kan nemen, bijvoorbeeld om aan te tonen dat het niet al te bruusk of al te streng heeft ingegrepen’;

Overwegende dat ook in een arrest Michiels (nr. 86.784 van 13 april 2000) de Raad van State een gelijkaardig standpunt innam;

Overwegende dat het door de Raad van State ingenomen standpunt volkomen toepasbaar is op onderhavig dossier;

Dat inderdaad een groot aantal feiten die aan betrokken werden ten laste gelegd, verjaard zijn; dat dat voor een aantal feiten echter niet zo is;

Overwegende dat verder uit het dossier blijkt dat betrokkene klaarblijkelijk al langer voor problemen zorgde binnen het OCMW van Boortmeerbeek; dat de hoeveelheid van de feiten die in het tuchtbesluit worden aangehaald, duidelijk aantonen dat de relatie tussen betrokkene en het OCMW op zijn minst als zeer grondig verstoord kan worden beschouwd;

Overwegende dat het OCMW van Boortmeerbeek onder meer terecht stelt in een omstandig gemotiveerd besluit dat ‘de houding van mevrouw Saenen dusdanig is dat de ganse dienst hierdoor in het gedrang komt’ en ‘dat dit des te

meer het geval is nu mevrouw Saenen een ambtenaar is met een belangrijke graad'

Overwegende dat verder het OCMW kan worden gevolgd in zijn redenering dat 'niettegenstaande mevrouw Saenen, zoals zij zelf stelt, in het verleden nooit een tuchtstraf heeft gekregen, de totaliteit van de weerhouden feiten, een zodanige graad van ernst vertonen dat het voor ieder redelijk denkend mens duidelijk moet zijn dat ze enkel met een maximumsanctie kunnen worden bestraft';

Overwegende dat, om de hierboven vermelde redenen, het beroep van het OCMW van Boortmeerbeek kan worden ingewilligd en dat, om die reden het besluit van de OCMW-raad van Boortmeerbeek van 15 januari 2008 houdende het opleggen van de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege aan Mevrouw Paulette Saenen, kan worden goedgekeurd".

### *De ontvankelijkheid van de vordering*

3. De Vlaamse Gemeenschap verklaart in haar nota uitdrukkelijk de ontvankelijkheid van het verzoekschrift en het belang van verzoekster niet te betwisten.

Het OCMW van Boortmeerbeek werpt zijnerzijds op dat met toepassing van de artikelen 53, § 1, en 110 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna "de OCMW-wet" genoemd), de beslissing van de deputatie van 3 april 2008 laattijdig is zodat het tuchtbesluit van 15 januari 2008 definitief is geworden. De termijn waarin de deputatie de goedkeuring naar het OCMW moest sturen verstreek op 4 maart 2008, het tuchtbesluit was uiterlijk op 5 maart 2008 als goedgekeurd te beschouwen en het OCMW concludeert : "Vanaf dat tijdstip had [verzoekster] 60 dagen om een verzoek in te dienen bij Uw Raad". Voorliggend beroep is volgens tweede verwerende partij manifest laattijdig. Om diezelfde reden heeft verzoekster bij haar beroep ook geen belang volgens tweede verwerende partij, omdat zij geen voordeel kan putten uit een vernietiging van het ministerieel besluit nu het nadeel van het ontslag van ambtswege dat zij met haar beroep tracht tegen te gaan zich hoe dan ook manifesteert door het definitief worden van de niet tijdig bestreden beslissing van 15 januari 2008.

Ter terechtzitting illustreert het OCMW van Boortmeerbeek haar argumentatie aan de hand van het arrest OCMW van Herentals, nr. 117.103, van 17 maart 2003. Zij merkt ook op dat verzoekster in haar verzoekschrift geen middel ontwikkelt tegen dit volgens haar dragende motief in het bestreden ministerieel besluit.

4.1. Ontegensprekelijk heeft de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering in deze zaak op 17 oktober 2008 een uitdrukkelijke beslissing genomen ten einde het tuchtbesluit goed te keuren. Vanuit die invalshoek bekeken is op 11 december 2008, wanneer voorliggend beroep wordt ingediend, de verjaringstermijn om tegen de beide bestreden besluiten op te komen, nog niet verstreken.

Volgens tweede verwerende partij moet echter -onder verwijzing naar artikel 110, tweede lid, van de OCMW-wet en naar het arrest nr. 117.103 van 17 maart 2003- worden vastgesteld dat de deputatie niet binnen de voorgeschreven termijn zijn beslissing naar het OCMW heeft verstuurd zodat het tuchtbesluit stilzwijgend is goedgekeurd. Zonder dit uitdrukkelijk zo te stellen, laat tweede verwerende partij aldus uitschijnen, analoog met hoe de Raad van State heeft geoordeeld in meervermeld arrest nr. 117.103, dat de Vlaamse minister nadien niet meer bevoegd was om er zijn goedkeuring aan te verlenen. Wat daar ook van weze, tweede verwerende partij koppelt in elk geval een verkeerde conclusie aan haar uitgangspunt door uitdrukkelijk te beweren dat verzoekster uiterlijk vanaf 5 maart 2008, de dag na de beweerd stilzwijgende goedkeuring van het tuchtbesluit, zestig dagen had om een verzoek in te dienen bij de Raad van State. Zoals de Raad ook reeds heeft overwogen in zijn arrest Van den Eynde, nr. 159.968 van 12 juni 2006, gaat die redenering voorbij aan het feit dat ook een stilzwijgend tot stand gekomen besluit in voorkomend geval een beslissing is die slechts aan de tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar tegengeworpen kan worden wanneer ze hem ter kennis gebracht is, met name door de mededeling dat de termijn voor goedkeuring verstreken is en dat de beslissing dus uit kracht van wet goedgekeurd is. Aan verzoekster is nooit een dergelijke kennisgeving gedaan. Integendeel is haar meegedeeld dat de deputatie het tuchtbesluit niet had goedgekeurd en vervolgens dat de minister het wel had goedgekeurd.

Aan verzoekster kan dan ook niet worden tegengeworpen dat door haar stilzitten tegen een beweerd stilzwijgende goedkeuring door de deputatie het beroep tegen het tuchtbesluit laattijdig is ingesteld.

Ten overvloede merkt de Raad van State nog op dat het OCMW van Boortmeerbeek verzoekster gezien de concrete omstandigheden van deze zaak op het eerste gezicht terecht niet verwijt, dat zij zelf niet het in artikel 53, § 3, bedoelde administratief beroep bij de Vlaamse regering heeft ingesteld.

Uit wat voorafgaat volgt dat de exceptie van laattijdigheid hoe dan ook moet worden verworpen.

4.2. Nu hierna zal blijken dat de voorwaarden vervuld zijn om het tuchtbesluit van 15 januari 2008 te schorsen, kan de tweede exceptie wel worden bijgevalen : verzoekster heeft er in de huidige stand van de procedure geen belang bij om daarenboven ook het bestreden ministerieel besluit van 17 oktober 2008 geschorst te zien worden. De eventueel ambtshalve te stellen vraag naar de bevoegdheid van de minister die het bestaan van de impliciete goedkeuring lijkt te miskennen door op zijn beurt uitdrukkelijk het tuchtbesluit goed te keuren, behoeft in de huidige stand van de procedure dan ook nog geen antwoord. Door de inwilliging van deze exceptie hoeft de Raad zich vooralsnog ook niet te bekommeren over de vraag of er nu wel of niet sprake is van een stilzwijgende goedkeuring door de deputatie.

#### *De schorsingsvoorwaarden*

5. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

#### *De eis van een ernstig middel*

#### *Standpunt van de partijen*

6. Verzoekster doet in haar vordering vier middelen gelden.

Als *tweede middel* voert verzoekster de schending aan van artikel 317 van de nieuwe gemeentewet, omdat voor het bepalen van de tuchtsanctie rekening is gehouden met verjaarde feiten die “op geen enkel ogenblik mee in overweging [mogen] worden genomen voor het bepalen van een eventuele tuchtsanctie”. Zij sluit zich aan bij de redenering op grond waarvan de deputatie het tuchtbesluit niet goedkeurde en wijst er op dat ook de minister in zijn beslissing heeft gesteld dat een groot aantal feiten wel degelijk verjaard zijn.

Als *derde middel* voert zij de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur “in het algemeen” en “in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel”. Volgens verzoekster heeft de tuchtoverheid op een evidente wijze onredelijk gebruik gemaakt van haar bevoegdheid. Al kan de Raad van State volgens verzoekster slechts een marginale controle uitoefenen op de evenredigheid van de strafmaat, dan toch kan op basis van de niet-verjaarde feiten op geen enkel ogenblik op een redelijke wijze worden verantwoord dat hiervoor een ontslag van ambtswege een gepaste tuchtsanctie zou zijn. Bovendien, zo stelt verzoekster, worden de niet verjaarde feiten door haar wel degelijk betwist alsook het tuchtrechtelijk karakter ervan.

7. Eerste verwerende partij antwoordt in de nota met opmerkingen, wat het tweede middel betreft, dat verzoekster geheel voorbij gaat aan de zienswijze van de minister dat ook de normaal verjaarde feiten mee in aanmerking genomen kunnen worden voor het bewijs van de tenlasteleggingen, zijnde een algemene negatieve houding, en bijgevolg ook voor de beoordeling van de strafmaat. Het komt volgens haar aan verzoekster toe om de Raad van State aan de hand van specifieke aantoonbare en verifieerbare elementen te overtuigen van de verjaring van de tenlasteleggingen. De loutere verwijzing naar de beslissing van de deputatie volstaat niet. Volgens eerste verwerende partij betwist verzoekster voorts de ten laste gelegde algemene negatieve houding overigens niet, zij heeft slechts enkele feiten die daarvan de illustratie vormen betwist.

Omtrent het derde middel antwoordt eerste verwerende partij dat verzoekster de verantwoordelijkheid heeft om de schending van het evenredigheidsbeginsel aannemelijk te maken, door de beweerde wanverhouding concreet toe te lichten. Verzoekster faalt hierin volgens eerste verwerende partij, terwijl het tuchtstrafbesluit een omstandige motivering bevat van de strafmaat die wel degelijk het blanco tuchtverleden van verzoekster in de beoordeling betreft.

8. Tweede verwerende partij werpt in hoofddorde op dat uit de middelen nooit eenduidig af te leiden valt tegen welke beslissing verzoekster zich keert en worden recht en opportuniteit er in vermengd. Volgens haar moet het verzoekschrift afgewezen worden wegens gebrek aan ontvankelijke middelen.

Wat dan het tweede middel betreft, betoogt tweede verwerende partij dat verzoekster “zich blijkbaar aansluit bij het standpunt van de Minister die ook besloot tot het niet verjaard zijn van de feiten”. Voorts argumenteert zij, conform het ministerieel besluit, dat een algemeen gedrag van een personeelslid dat zich voordoet over een lange periode in aanmerking genomen mag worden ook als een aantal van de feiten verjaard is. Volgens tweede verwerende partij is verzoekster nooit beoordeeld op grond van verjaarde feiten maar op grond van haar algemeen gedrag waarvoor de feiten illustratief zijn.

Nopens het derde middel werpt tweede verwerende partij op dat verzoekster niet tegelijk kan handhaven dat zij het bestaan van de feiten en het tuchtrechtelijk karakter ervan betwist terwijl zij kritiek uitoefent op de onredelijkheid van de strafmaat. Tweede verwerende partij citeert de motivering van de bestreden beslissing om daaruit te concluderen dat ze wegens de “geheelheid van de feiten” absoluut niet onredelijk is.

### *Beoordeling*

9. In de thans besproken middelen verwijt verzoekster, eensdeels, dat de tuchtsanctie steunt op verjaarde feiten en, anderdeels, dat “de tuchtoverheid” onder meer het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door op basis van de niet-verjaarde feiten een ontslag van ambtswege op te leggen. Het ligt voor de hand dat die middelen alleszins te betrekken zijn -en door verzoekster geacht moet worden betrokken te zijn- op het tuchtbesluit van 15 januari 2008 waarbij tweede verwerende partij haar van ambtswege ontslaat bij tuchtmaatregel. Alvast aan deze middelen kan geen exceptie *obscuri libelli* tegengeworpen worden. De exceptie van tweede verwerende partij faalt.

10. Artikel 317, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet verbiedt aan de tuchtoverheid een tuchtrechtelijke vervolging in te stellen voor feiten die zij meer dan zes maanden voordien heeft vastgesteld of waarvan zij meer dan zes maanden voordien kennis heeft gekregen.

De Raad van State begrijpt niet waarom verzoekster zich zou moeten verzetten tegen de zienswijze van de minister over de verjaring zélf van een aantal feiten. Het is immers niet zo dat de minister “besloot tot het niet verjaard zijn van de feiten”, zoals tweede verwerende partij wil doen geloven. Integendeel

overweegt de minister dat de redenering van de deputatie over het verjaard zijn van “de meeste van de feiten”, “an sich correct is”, dat “inderdaad meerdere feiten dateren van meer dan zes maanden voorafgaand aan het opstarten van de tuchtprocedure” en dat “inderdaad een groot aantal feiten die aan betrokken[e] werden ten laste gelegd, verjaard zijn”.

11. Ook de Raad van State ziet in de huidige stand van de procedure geen reden om niet de vaststelling bij te vallen dat de meeste ten laste gelegde feiten verjaard zijn.

12. Verwerende partijen betogen in hun nota's onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State dat evenwel met de verjaarde feiten rekening mag worden gehouden om een algemene houding van het personeelslid te adstrueren, om die houding tuchtrechtelijk laakbaar te kwalificeren en om de strafmaat mede te bepalen.

Vooreerst bedenkt de Raad van State hierbij dat dit verweer enigszins *post factum* wordt geformuleerd, aangezien het OCMW van Boortmeerbeek ten tijde van het nemen van het tuchtbesluit in de stellige -maar *prima facie* verkeerde- overtuiging leefde dat de bedoelde feiten níét verjaard waren.

Weliswaar lijken de volgende overwegingen in de motivering van de bestreden beslissing er op te wijzen dat tweede verwerende partij inderdaad met de algemene houding van verzoekster rekening heeft gehouden, al heeft zij vanzelfsprekend toentertijd daar niet uitdrukkelijk bij gesteld dat zij feiten van 2004, 2005 en 2006 enkel om die reden in ogenschouw nam :

“Overwegende dat uit al hetgeen voorafgaat blijkt dat de feiten die mevrouw Saenen ten laste worden gelegd, dan ook als bewezen dienen te worden beschouwd;

Dat al deze feiten een tekortkoming uitmaken van de beroepsplichten en de waardigheid van het ambt in gedrang brengen;

Dat de tuchtoverheid bijzonder zwaar tilt, niet zozeer aan elk geïsoleerd tuchtfeit op zich, maar vooral aan de daaruit blijkende onduldbare houding van mevrouw Saenen die zich is gaan escaleren;

Overwegende dat volgens de rechtspraak van de Raad van State een tuchtbeslissing gebaseerd kan zijn op de onduldbare houding waarop de betrokken ambtenaar zich in het algemeen gedraagt en waardoor hij zich onmogelijk heeft gemaakt in een openbare dienst waarvan verwacht mag worden dat hij behoorlijk functioneert; dat de concrete feiten die hem in de tuchtbeslissing worden aangewreven alleen maar de illustratie van dat gedrag zijn (R.v.St., De Dijn, nr. 81.765, 13 juli 1999; R.v.St., Michiels, nr. 86.784, 13 april 2000);

Overwegende dat de concrete feiten zoals ze werden opgenomen in de tenlasteleggingen en het tuchtdossier deze algemene onduldbare houding van mevrouw Saenen voldoende weergeven; [...]  
Dat iemand met een dergelijke laakbare werkattitude, blijkend uit het ganse samenstel van haar gedragingen uit de weerhouden tenlasteleggingen, uiteindelijk niet thuishoort in een openbare dienst”.

De Raad van State overwoog in het arrest De Dijn waaraan de bestreden beslissing refereert, dat “een tuchtbeslissing gebaseerd kan zijn op zeer precieze geïndividualiseerde feiten die losstaan van het algemeen gedrag van de betrokken ambtenaar; dat in dit geval die feiten zeer nauwkeurig bewezen moeten zijn [maar] dat het tegenovergestelde geval zich ook kan voordoen; dat een tuchtbeslissing ook gebaseerd kan zijn op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zich in het algemeen gedraagt, van welk gedrag de concrete feiten die hem in de tuchtbeslissing worden aangewreven, alleen maar de illustratie zijn”. De vraag of die ter illustratie aangehaalde feiten ook hoofdzakelijk verjaarde feiten mogen zijn, lijkt in die overweging niet aan de orde te zijn gebracht.

Weliswaar wordt aangenomen, zoals de Raad van State ook overwoog in meervermeld arrest De Dijn, dat er vrede mee kan worden genomen dat de aan de betrokkene verweten houding genoegzaam blijkt uit feiten die nog niet verjaard zijn, waarbij het bestuur dan ook acht kan slaan op feiten die op zich al wel verjaard zijn, maar die illustreren dat de verweten houding zich al vroeger heeft gemanifesteerd, een omstandigheid die het bestuur in aanmerking kan nemen, bijvoorbeeld om aan te tonen dat het niet al te bruusk of al te streng heeft ingegrepen.

Te dezen evenwel stelt de Raad van State vast dat het gros van de in aanmerking genomen feiten verjaard lijkt, dat het bestuur daar bij het nemen van de beslissing niet van uitging en dat die feiten er dan niet bij gehaald lijken te zijn om haar afwachtende houding te verantwoorden. De voorliggende zaak laat zich dan ook moeilijk vergelijken met het arrest Michiels waaraan de bestreden beslissing eveneens refereert. In die zaak heeft de Raad van State immers eerst er aan herinnerd dat de verjaring van een tenlaste gelegd tuchtfeit “in de regel” wél de regelmatigheid van de tuchtstraf aantast om vervolgens uitzonderlijk, zoals in het arrest wordt onderstreept, te oordelen dat de verjaring van één tuchtfeit de tuchtstraf niet op de helling kon zetten omdat vijf andere in aanmerking genomen, niet verjaarde tuchtfeiten genoegzaam konden aantonen dat de verzoeker in die zaak gesanctioneerd werd voor zijn globale houding. In de zaak die thans ter beoordeling

voorligt is de verhouding tussen verjaarde en niet verjaarde feiten evenwel omgekeerd.

De algemene houding die door het bestuur aan verzoekster wordt verweten lijkt wezenlijk te steunen op haar gedragingen in 2004 en 2005 en leek toen reeds apert. Van de enkele feiten die aan verzoekster worden aangewreven en die te situeren zijn in de periode van zes maanden voorafgaand aan het opstarten van de tuchtprocedure, mag verzoekster er terecht aan twijfelen, zo lijkt, of ze dermate belangrijk zijn dat het aannemelijk is dat de tuchtoverheid pas bij de kennisneming van die gegevens genoegzaam tot de tuchtrechtelijke vervolging van de negatieve houding van verzoekster heeft kunnen besluiten.

Eveneens terecht, zo wordt vooralsnog aangenomen, voert verzoekster aan dat de strafmaat van het ontslag niet evenredig is in het licht van het verjaard zijn van het gros van de verweten feiten, nu het bestuur bij het motiveren van die straf het verjaard zijn van die feiten niet in de beoordeling heeft betrokken zodat de opgelegde straf niet geacht kan worden het resultaat te zijn van een behoorlijke afweging van álle betrokken belangen en gegevens.

13. De middelen zijn in de besproken mate ernstig.

*De eis van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel*

14. Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel doet verzoekster gelden dat zij zich op moreel vlak zeer zwaar getroffen voelt door bestempeld te worden als een persoon die opzettelijk obstructie zou plegen. Zij wijst op haar onberispelijk beroepsverleden van meer dan 27 jaar. De bestreden beslissing belet haar om haar carrière voort te zetten en zij valt onmiddellijk zonder inkomen, behoudens provisionele werkloosheidsvergoedingen, waardoor de levensstandaard van haar gezin is aangetast. De schandvlek van de bestreden beslissing kan volgens verzoekster niet zomaar met een annulatiearrest worden weggenomen. Een ontslag van ambtswege is evident een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

15. Eerste verwerende partij erkent in haar nota met opmerkingen dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat de sanctie van het ontslag bij tuchtmaatregel, behoudens bijzondere omstandigheden, uit zichzelf het gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel inhoudt, wat zowel verband houdt met de

schandvlek welke zij meebrengt als met de moeilijkheden inzake reclassering. Zij verklaart geen bijzondere omstandigheden te zien die de toepassing van deze vaste rechtspraak zouden in de weg staan.

16. Tweede verwerende partij betoogt dan weer wel dat bij ambtshalve ontslag “hoegenaamd” geen sprake is van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Zij verwijst vreemd genoeg ter ondersteuning van die stelling naar een arrest, Rasschaert, nr. 51.615, van 13 februari 1995, waarin de Raad van State precies overwoog in de lijn met wat eerste verwerende partij betoogt, “dat, behoudens bijzondere omstandigheden die in casu niet voorhanden blijken te zijn, de sanctie van het ontslag van ambtswege inderdaad op de betrokkene een dusdanig odium legt, dat er bijna vanzelfsprekend sprake is van een ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’”. Aldus meent de Raad van State de zienswijze van eerste verwerende partij volkomen te kunnen bijvallen.

17. Er is bijgevolg, wat de tweede bestreden beslissing betreft, voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

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

### **Artikel 1.**

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 15 januari 2008 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Boortmeerbeek waarbij aan Paulette Saenen de tuchtsanctie wordt opgelegd van het ontslag van ambtswege.

### **Artikel 2.**

De vordering tot schorsing wordt voor het overige verworpen.

**Artikel 3.**

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig mei 2009, door :

de HH. G. VAN HAEGENDOREN,

wnd. kamervoorzitter,

staatsraad,

F. BONTINCK,

griffier,

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**F. BONTINCK.**

**G. VAN HAEGENDOREN.**