

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 209.413 van 2 december 2010  
in de zaak A. 147.349/XII-4045**

In zake: Patrick DEVULDER  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Stefan Van der Jeught  
kantoor houdend te Ninove  
Stationsstraat 48

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Tom De Sutter  
kantoor houdend te Gent  
Koning Albertlaan 128  
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de STAD NINOVE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Marc Goessens  
kantoor houdend te Ninove  
Centrumlaan 175  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 6 februari 2004, strekt tot de nietigverklaring “van het ministerieel besluit houdende goedkeuring van het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van Ninove van 9 oktober 2003 houdende het opleggen van de tuchtsanctie van schorsing voor twee weken aan de heer De Vulder Patrick”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Marc Goessens, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

## *III. Feiten*

3. Op 18 februari 2003 stelt de secretaris van de gemeente Ninove -onder verwijzing naar een verslag van 14 januari 2003 van diensthoofd buitendienst A. P.- tegen verzoeker, in dienst van de gemeente als vakman-chauffeur, een tuchtverslag op wegens, eensdeels, “feiten gestaafd door getuigenissen”, namelijk een poging tot aanrijden van F. S., bedreigingen aan F. S. en pesterijen en, anderdeels, “feiten met sterk vermoeden dat ze zijn gepleegd door de heer De Vulder”. Sommige feiten worden expliciet “ernstig”

genoemd, “vooral de feiten die het aanrijden of de poging tot aanrijden betreffen”.

Verzoeker wordt ter zake op 17 maart 2003 door het college van burgemeester en schepenen gehoord. Verzoeker ontkent alle ten laste gelegde feiten. Zijn verzoek tot verhoor van twee getuigen wordt niet ingewilligd.

Het college beslist op 24 april 2003 dat “de feiten die voorgelegd zijn en beschreven zijn in het tuchtverslag en die gestaafd zijn door getuigenissen” redelijkerwijze voor bewezen mogen worden gehouden en dat ervoor de tuchtstraf van een schorsing voor de duur van één maand wordt opgelegd.

De beslissing wordt bij besluit van 10 juli 2003 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenaren-zaken niet goedgekeurd omdat de afwijzing van de door verzoeker gevraagde getuigenissen onterecht is en omdat de tweede reeks tenlasteleggingen die slechts op een veronderstelling berusten niet als bewezen mocht worden beschouwd, zodat de strafmaat niet meer in verhouding kan worden geacht.

4. Nadat het college van burgemeester en schepenen besloot de tuchtprocedure te hernemen, worden op 11 september 2003 drie door verzoeker voorgestelde getuigen – W. V., R. D. en P. G.- gehoord. Wat specifiek de poging tot aanrijding van F. S. betreft, betoogt verzoeker in een ter hoorzitting neergelegde “conclusie”:

“Concluant ontkent deze feiten met de meeste klem.

In afwachting van het getuigenverhoor merkt concluant het volgende op. Concluant heeft geenszins gepoogd de heer [F. S.] aan te rijden.

De heer [F. B.] was de werkmakker van de heer [F. S.], die een volledig gratuite verklaring heeft afgelegd, teneinde de heer [F. S.] ter wille te zijn.

Indien concluant zogezegd naar de heer [F. S.] en [F. B.] zou hebben gereden met een vrachtwagen, waarom hebben deze dan hiertegen geen klacht neergelegd? Waarom hebben deze hun dienstoverste niet in kennis gesteld van deze feiten?

Het komt geenszins ernstig en geloofwaardig over dat geen klacht wordt neergelegd betreffende dergelijke feiten wanneer deze zogezegd zouden gebeurd zijn.

Er kan slechts besloten worden dat:

- ofwel dergelijke feiten totaal verzonnen zijn en zich niet hebben voorgedaan: reden waarom er nooit enige klacht tegen werd neergelegd;
- ofwel deze feiten zich wel hebben voorgedaan -hetgeen formeel ontkend wordt door concluant- doch dan op een dergelijke lichte en te verwaarlozen wijze, dat deze door de betrokkene geenszins werd aangevoeld als een poging tot aanrijden.

Door de heren [F. S.] en [F. B.] kon zelfs geen datum, laat staan periode aangeduid worden, wanneer deze feiten zich zogezegd zouden hebben voorgedaan.

De betrokkenen laten eveneens na elk detail, laat staan de omstandigheden waarin de feiten zich zouden hebben voorgedaan, toe te lichten.

Het is evident dat een dergelijke verklaring geenszins als getuigenis kan worden weerhouden”.

Op 9 oktober 2003 beslist het college verzoeker voor de feiten in het tuchtverslag onder de hoofding “feiten gestaafd door getuigenissen” te veroordelen tot de tuchtstraf van de schorsing voor de duur van twee weken.

In zijn beroepschrift bij de toezichthoudende overheid wordt door verzoeker onder meer “met de meeste klem” ontkend dat hij poogde F. S. aan te rijden. Bij besluit van 24 december 2003 verwerpt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken het beroep en keurt hij de tuchtstraf goed. Wat de poging tot aanrijding van F. S. betreft wordt gemotiveerd:

“Overwegende de getuigenverklaring van de heer [F. S.] en zijn werkmakker de heer [F. B.] die verklaart: ‘Ik heb persoonlijk meegemaakt dat de heer De Vulder de oprit opkwam van het stadsmagazijn en zowel naar mij als naar de heer [F. S.] reed met de vrachtwagen. Hij heeft uiteindelijk op het laatste nippertje zijn stuur omgeslagen en aldus een ongeluk met dramatische gevolgen vermeden’. Beiden blijven bij deze verklaring”.

#### *IV. Precisering van het voorwerp van het beroep*

5. Formeel vordert verzoeker alleen de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 24 december 2003 tot goedkeuring van de tuchtstraf van 9 oktober 2003. Gelet op het geheel van de vermeldingen van het verzoekschrift

en op het belang waarvoor verzoeker opkomt, moet, ambtshalve, ook de tuchtstraf zelf tot het voorwerp van het beroep worden gerekend.

#### *V. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6. Verzoeker betwist in een tweede middel in de eerste plaats dat de tenlasteleggingen als bewezen worden beschouwd en betoogt in de tweede plaats dat de opgelegde straf “kennelijk onredelijk” is omdat hoogstens een lichte straf mocht worden opgelegd.

Wat specifiek de tenlastelegging van de poging tot aanrijding van F. S. betreft, zet verzoeker uiteen:

“1.1.- Over dit feit werden geen getuigen opgeroepen en zijn er enkel verklaringen van de heer [F. S.] zelf en de heer [F. B.], zijn werkmakker. De verklaring van de heer [F. S.] is niet bewijskrachtig, gezien deze zelf belanghebbende is in deze zaak.

1.2.- De heer [F. B.] verklaart desbetreffend:

‘Ik heb persoonlijk meegemaakt dat dhr. De Vulder de oprit opkwam van het stadsmagazijn en zowel naar mij als naar dhr. [F. S.] reed met de vrachtwagen.

Hij heeft uiteindelijk op het laatste nippertje zijn stuur omgeslagen en aldus een ongeluk met dramatische gevolgen vermeden’.

1.3.- Verzoeker ontkent met de meeste klem dat hij zou gepoogd hebben de heer [F. S.] en/of de heer [F. B.] aan te rijden.

Trouwens, indien verzoeker zagezegd naar de heer [F. S.] en de heer [F. B.] zou hebben gereden met een vrachtwagen, waarom hebben deze dan hiertegen geen klacht neergelegd? Waarom hebben zij hun dienstoverste niet in kennis gesteld van deze feiten?

Niet alleen worden deze feiten met de meeste klem ontkend door verzoeker, doch deze komen evenmin al ernstig en geloofwaardig over, nu geen enkele klacht werd neergelegd betreffende deze feiten.

1.4.- Uiterst subsidiair en louter volledigheidshalve: er kan slechts besloten worden dat:

- ofwel dergelijke feiten totaal verzonnen zijn en zich niet hebben voorgedaan, reden waarom er nooit enige klacht werd neergelegd: deze versie is correct;

- ofwel deze feiten zich wel hebben voorgedaan -hetgeen formeel ontkend word door verzoeker- doch dan op een dergelijke te verwaarlozen wijze, dat deze door de betrokkenen geenszins werd aangevoeld als een poging tot aanrijding;

1.5.- Meer nog, noch de heer [F. S.], noch de heer [F. B.], kon een datum, laat staan een periode aanduiden, wanneer deze feiten zogezegd zouden hebben voorgedaan.

Betrokkenen blijven eveneens in gebreke elk detail, laat staan de omstandigheden waarin de feiten zich zouden hebben voorgedaan, toe te lichten.

Dergelijke verklaringen, afgelegd in tempore suspecto kunnen geenszins als bewijskrachtig worden weerhouden”.

7. Door eerste verwerende partij wordt, in de memorie van antwoord, met betrekking tot de tenlastelegging aangaande de poging tot het aanrijden van F. S. verwezen naar de verklaringen van F. S. zelf en van een collega. Betoogd wordt dat niet valt in te zien om welke reden F. S. en een wederzijdse collega een dergelijk incident zouden verzinnen en dat zowel het schepencollege als de Vlaamse minister in alle redelijkheid de tenlastelegging voor bewezen konden houden.

In haar memorie van antwoord meent ook de tweede verwerende partij dat verzoeker “volkomen ten onrechte stelt dat de hem ten laste gelegde feiten niet zouden bewezen zijn”.

8. Verwerende partijen voegen daar in hun respectieve laatste memorie nog aan toe dat er wel degelijk voldoende bewijskrachtige gegevens voorhanden zijn om de eerste tenlastelegging als bewezen te beschouwen, dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat geen enkele andere tuchtoverheid redelijkerwijze tot het bewezen zijn van de tuchtfeiten zou kunnen besluiten, dat verzoeker niet misleid is geworden doordat geen precieze data zijn opgegeven van de gepleegde feiten, dat het aan verzoeker toekwam om tegenover de bezwarende verklaringen de nodige gegevens bij te brengen om het tegendeel te bewijzen, bijvoorbeeld door te vragen de betrokken getuigen ter zitting op te roepen, dat verzoeker niet heeft gevraagd met de collega's in kwestie geconfronteerd te worden, dat de loutere ontkenning van de tuchtfeiten niet ertoe verplicht te twijfelen aan de waarachtigheid van het verslag en de verklaringen die aanleiding hebben gegeven tot het instellen van de tuchtprocedure, dat F. S. bedeesd is en bang om voor zichzelf op te komen, zodat het feit dat hij de feiten niet onmiddellijk ter kennis heeft gebracht hem niet “dermate [kan] worden verweten dat elke verklaring

omtrent de gebeurtenissen moet worden ontdaan van enig waarheidsgehalte”, dat zijn verklaring ten andere wordt bevestigd door F. B.

### *Beoordeling*

9. Volkomen terecht wijzen verwerende partijen erop dat het niet de taak van de Raad van State is om het tuchtonderzoek over te doen en om, in de plaats van de tuchtoverheid, uit te maken wat naar zijn mening de juiste toedracht is van de feiten die aan de tuchtstraf ten grondslag liggen.

Wel komt het de Raad van State als wettigheidsrechter toe na te gaan of de tuchtoverheid rechtmatig tot haar voorstelling van de in aanmerking genomen feiten is gekomen, wat inhoudt dat zij de tuchtstraf heeft opgelegd op grond van feiten die naar recht, inbegrepen naar redelijkheid, voor bewezen konden worden gehouden.

10. De eerste tenlastelegging die door de bestreden beslissingen bewezen wordt geacht is de poging tot aanrijden van F. S.:

“1.1. De h. [F. S.] zelf verklaart in een ondertekend schriftelijk document op 09.09.2002:

‘Dhr. De Vulder heeft naar mij op de koer van het stadsmagazijn gereden in het bijzijn van dhr. [F. B.]. Dergelijke feiten hebben zich meermaals voorgedaan enerzijds op de koer van het stadsmagazijn, anderzijds ook in het containerpark, maar vaak zonder aanwezigheid van derden’.

1.2. De h. [F. B.] heeft inderdaad schriftelijk het volgende verklaard op 19.11.2002: ‘Ik heb persoonlijk meegemaakt dat de heer De Vulder de oprit opkwam van het stadsmagazijn en zowel naar mij als naar de heer [F. S.] reed met de vrachtwagen. Hij heeft uiteindelijk op het laatste nippertje zijn stuur omgeslagen en aldus een ongeluk met dramatische gevolgen vermeden.

Toen ik de hhr. De Vulder hierop aansprak antwoordde hij mij dat het niet mij was dat hij wou hebben, maar wel dhr. [F. S.]”.

Het is het enige feit waarvan de secretaris in zijn tuchtverslag expliciet zegt dat het ernstig is omdat het zware gevolgen kon hebben gehad.

11. Met verwerende partijen wordt aangenomen dat, inderdaad, een loutere ontkenning van de tuchtfeiten de tuchtoverheid niet *ipso facto* ertoe verplicht te twifelen aan de waarachtigheid van het verslag en de verklaringen die aanleiding hebben gegeven tot het instellen van de tuchtprocedure.

Feit te dezen is echter wel dat het voor de steller van het rapport waarop het tuchtverslag van 18 februari 2003 direct gebaseerd is, namelijk diensthoofd buitendienst A. P., zelf ook niet duidelijk was wiens verklaringen over de poging tot aanrijden van F. S. juist waren: die van F. S., bevestigd door F. B., dan wel die van verzoeker. Reden waarom het diensthoofd meende dat een confrontatie “meer duidelijkheid” kon verschaffen.

Deze confrontatie is er nooit gekomen. Nochtans hield verzoeker niet op bij elke gelegenheid de betrokken tenlastelegging uitdrukkelijk en met stelligheid te ontkennen. Niet zonder pertinentie hekelde hij daarbij stevast de onprecieze situering van de poging tot aanrijden, evenals het feit dat F. S. er toentertijd blijkbaar nooit melding van heeft gemaakt jegens zijn dienstoverste. Dit kan overigens des te meer verwondering wekken waar verzoeker volgens de verklaring van F. S. niet slechts één keer op hem afgereden kwam -toen deze in het bijzijn van F. B. was-, maar zelfs “meermaals”, zowel op de koer van het stadsmagazijn, als in het containerpark, “vaak” zonder aanwezigheid van derden.

Mede gelet op de notoire animositeit tussen verzoeker en F. S., waarvan onder andere de stukken 3, 4, 5, 6 en 8 van bundel I van het administratief dossier van tweede verwerende partij getuigen, gebood een zorgvuldige feitenvinding in die specifieke omstandigheden dat de tuchtoverheid de besproken tenlastelegging niet voetstoots, zonder het minste nader onderzoek, bijviel.

12. Dat is nochtans wat zij gedaan heeft.

Vreemd genoeg en alleszins ten onrechte gaat de Vlaamse minister er in zijn goedkeuringsbesluit dan ook vanuit dat F. S. en F. B. op enig moment nog bijkomend zouden zijn gehoord over hun in het tuchtverslag

opgenomen verklaringen en dat zij dan te kennen zouden hebben gegeven bij die verklaringen te blijven.

De tuchtoverheid is nu eenmaal niet tot die onderzoeksdaad overgegaan. Er wordt door de Vlaamse minister verkeerdelijk gewag van gemaakt ter goedkeuring van de tuchtstraf.

13. Vastgesteld wordt dat de tweede verwerende partij de besproken poging tot aanrijding van F. S. niet voor afdoende bewezen kon houden.

Deze vaststelling verantwoordt de nietigverklaring van de hele tuchtstraf. Het kwestieuze feit is door de tuchtoverheid allerminst als bijkomstig beschouwd, integendeel wordt het in het tuchtverslag speciaal als ernstig bestempeld. De Raad van State zou niet zonder zich in de plaats van de tweede verwerende partij te stellen, waartoe hij niet bevoegd is, kunnen besluiten dat door de tuchtoverheid evengoed de tuchtstraf van de schorsing gedurende twee weken zou zijn opgelegd, óók indien zij geen rekening had gehouden met de betrokken tenlastelegging en alleen de andere tenlasteleggingen in aanmerking had genomen.

De onwettigheid van de tuchtstraf brengt automatisch die van de ministeriële goedkeuring mee.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 9 oktober 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove om aan Patrick De Vulder de tuchtstraf van de schorsing voor de duur van twee weken op te leggen, evenals het besluit van 24 december 2003 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, houdende goedkeuring van die beslissing.**

**2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 2 december 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Dierk Verbiest,        | kamervoorzitter, |
| Johan Lust,            | staatsraad,      |
| Geert van Haegendoren, | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Silja Doms,            | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silja Doms**

**Dierk Verbiest**