

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.636 van 1 december 2011
in de zaak A. 188.925/XII-5503**

In zake: Natascha VIAENE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Igor Rogiers
kantoor houdend te 9270 Kalken
Kalkendorp 17 A
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mira Deckx

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd
door de scholengroep 26 “Mandel en Leie”
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Stommels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220, bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 6 mei 2008 van de raad van bestuur van de scholengroep 26 (Mandel en Leie) van het Gemeenschapsonderwijs waarbij aan Natascha Viaene de tuchtstraf van een blaam is opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Vluggen, die loco advocaat Igor Rogiers verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die loco advocaat Marc Stommels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. Verzoekster is vast benoemd studiemeester-opvoeder in het internaat MPIGO Kortrijk, dat behoort tot de scholengroep 26 Mandel en Leie van het Gemeenschapsonderwijs.

3.2. Op 8 oktober 2007 dient een collega B. een klacht in wegens pesterijen op het werk. Zij schetst hoe verzoekster met regelmaat insinuaties doet, roddels verspreidt en beledigingen aan haar adres richt. Meer concreet vermeldt zij dan de volgende pesterijen:

“- Belangrijke telefoons niet doorgeven zodat mijn werk niet correct uitgevoerd zou worden
- Bewust onderling fezen en giechelen, en mij overal buitensluiten en negeren
- Raam open zetten terwijl ze heel goed wist dat ik het steeds koud heb zodat ik met mijn jas aan moest werken.”

3.3. Op 27 november 2007 verzoekt de algemeen directeur de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs om deze klachten te onderzoeken en te toetsen aan de criteria die wijzen op pestgedrag.

Op 11 februari 2008 brengt de onderzoekscel een rapport uit aangaande deze klachten.

3.3. Op 18 april 2008 wordt verzoekster bij aangetekend schrijven uitgenodigd op een hoorzitting van 6 mei 2008 in het kader van het opleggen van de tuchtmaatregel van de blaam. Dit schrijven luidt onder meer:

“Op 8 oktober 2007 legt [B.] ten aanzien van u een klacht neer wegens pesterijen op het werk. In haar klachtenbrief formuleert [B.] diverse concrete klachten. [...]

Volgende feiten worden u ten laste gelegd:

1. u fezelt en giechelt met andere collega's en sluit [B.] uit en negeert haar;

2. u geeft belangrijke telefoons niet door aan [B.] zodat zij haar werk niet correct kan uitvoeren;

waarbij beide handelingen als onrechtmatig kunnen worden bestempeld en als een vorm van pestgedrag kunnen worden omschreven (verbale en psychische pesterijen).

De Raad van Bestuur is van oordeel dat u door uw gedrag de goede werking van de school in het gedrang brengt en dat de ten laste gelegde feiten een inbreuk vormen op de artikelen 6, 7, 8 en 12 van het Decreet van 27 maart 1991 betreffende [de] rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs.”

3.4. Op 6 mei 2008 oordeelt de raad van bestuur dat de ten laste gelegde feiten bewezen zijn en beslist hij om aan verzoekster de tuchtstraf van de blaam op te leggen, beslissing die haar bij aangetekende brief van 6 juni 2008 wordt betekend. Over het verweer van verzoekster, dat de feiten verjaard zijn, overweegt de raad van bestuur:

“De Raad van Bestuur meent dat de verdediging artikel 20 van het BVR op een selectieve wijze leest. Er staat inderdaad dat er moet worden opgetreden, uiterlijk zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de strafbare feiten. Er staat niet dat er moet opgetreden worden zes maanden na de feiten. Er staat ook niet dat er moet opgetreden worden zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de feiten. Er staat dat er moet opgetreden

worden zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de strafbare feiten.

In dit dossier betekent dit dat de Raad van Bestuur het tuchtrechtelijk initiatief moet nemen uiterlijk zes maanden nadat is vastgesteld dat mevrouw Viaene pestgedrag betoonde, met name het fezen en giechelen met collega's over [B.], het negeren en uitsluiten van betrokkene en het niet doorgeven van inkomende telefoons aan [B.] zodat betrokkene haar werk niet kon uitvoeren.

Wanneer stelde de Raad van Bestuur de strafbare feiten vast?

Het is duidelijk dat de Raad van Bestuur met absolute zekerheid geconfronteerd werd met het feit dat 'strafbare feiten' waren gesteld, op het moment dat hij het rapport van de onderzoekscel ontving. Op 11 februari 2008 legden de heren Noben en Seynaeve het onderzoeksrapport neer. Na de studie van dit rapport nam de Raad van Bestuur kennis van de strafbare feiten. Op 18 april 2008 werd mevrouw Viaene uitgenodigd voor de hoorzitting op 6 mei 2008. Van verjaring kan dan ook geen sprake zijn.

In de hiervoor vermelde interpretatie wordt aan de zesmaandentermijn 'de absolute zekerheid van de strafbare feiten' gekoppeld. De Raad is van oordeel dat het aangewezen is deze interpretatie te hanteren. Het komt de Raad van Bestuur immers redelijk voor dat tuchtprocedures pas opgestart worden als er wat de feiten betreft 'absolute' zekerheid is.

Maar zelfs als deze interpretatie verlaten wordt en gekozen wordt voor een meer minimalistische interpretatie, kan men niet voorbij aan het feit dat artikel 20 het uitdrukkelijk heeft over 'strafbare feiten'. Minimaal moet het gaan over een ernstig vermoeden van strafbare feiten. In deze interpretatie start de zesmaandentermijn op het moment dat de Raad van Bestuur kennis neemt van het feit dat zich vermoedelijk strafbare feiten hebben afgespeeld. Wanneer stelde de Raad van Bestuur vast dat er zich vermoedelijk -waarbij dit vermoeden ernstig moet zijn- strafbare feiten hebben voorgedaan?

Men zou kunnen argumenteren dat het moment waarop de klacht wordt ingediend richtinggevend is. In dit geval zou dit betekenen dat de termijn van zes maanden start op 8 oktober 2007. Die dag formuleerde [B.] haar klacht tegen mevrouw Viaene. In dat geval zou men kunnen zeggen dat, gezien de uitnodigingsbrief pas op 18 april 2008 verstuurd werd, er van verjaring sprake is.

Als men het dossier aandachtig bestudeert, dan stelt men echter vast dat [B.] twee klachtenreeksen heeft ingediend. Een eerste reeks klachten werd ingediend door middel van de brief van 8 oktober 2007. Een tweede reeks klachten werd geïntroduceerd door middel van het zogenaamde draaiboek. Dit draaiboek, dat een soort dagboek van [B.] is, eindigt op 5 december 2007. Dit document werd dus ten vroegste op 6 december 2007 overhandigd.

Belangrijk is hier de vraag of dit draaiboek iets meer is dan een andere versie van de klacht van 8 oktober 2007. In dat geval zou het 'draaiboek' niets meer zijn dan een verduidelijking van de oorspronkelijke klacht. De Raad van Bestuur moet vaststellen dat in het draaiboek minstens één bijkomende klacht wordt geformuleerd. [B.] beschuldigt er mevrouw Viaene van dat, nadat zij er door de directeur van op de hoogte gebracht werd dat zij vanaf

1 september 2008 niet langer diensten zou presteren op het secretariaat, maar als opvoedster in het internaat zou tewerkgesteld worden, in de periode van 23 augustus (de dag dat zij haar dienst hervatte) tot 1 september 2007, welbewust ernstige fouten zou gemaakt hebben en haar werk verwaarloosde om [B.] te treffen.

Deze toch wel zeer ernstige beschuldiging werd voor het eerst geuit in het zogenaamd draaiboek dat ten vroegste op 6 december 2007 aan de verantwoordelijke werd overhandigd.

Het zal duidelijk zijn dat deze bijzonder ernstige klacht een strafbaar feit betreft. De Raad van Bestuur nam van deze klacht ten vroegste op 6 december 2007 kennis.

Het komt de Raad van Bestuur redelijk voor dat de diverse klachten als één pakket werden behandeld, zoals trouwens ook de onderzoekers hebben gedaan. De Raad is van oordeel dat de datum waarop deze klacht bij de verantwoordelijken bekend werd als richtinggevend moet worden beoordeeld.

Op 6 december 2007 stelde de Raad van Bestuur vast dat er een ernstig vermoeden bestond dat er zich een aantal strafbare feiten hadden voorgedaan.

Een aantal daarvan was weliswaar reeds bekend vanaf 8 oktober. Eén feit, en niet het minste, met name het welbewust saboteren door mevrouw Viaene van de werking van [B.] en de school door het in de periode van 23 augustus 2007 tot 30 augustus 2007 bewust maken van fouten, raakte pas op 6 december 2007 bekend.

Ook in deze ‘minimalistische’ interpretatie kan er van geen verjaring sprake zijn.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster voert als eerste middel de onbevoegdheid *ratione temporis* aan, afgeleid uit een schending van (het toenmalig) artikel 20, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 omtrent de evaluatie van vastbenoemde personeelsleden, de maatregelen van orde en de tucht in het gemeenschapsonderwijs (hierna: het tuchtbesluit), aangezien het inzetten van de tuchtprocedure door de raad van bestuur van de scholengroep niet is gebeurd binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de vaststelling of de kennisname van enige strafbare feiten.

Verzoekster zet uiteen dat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de bestreden beslissing zich hebben afgespeeld vanaf begin 2006 en vermoedelijk duurden tot eind juni 2007. Ook de directeur van het MPI Kortrijk

was van deze vermeende feiten op de hoogte, zoals de onderzoekscel vaststelde. Zodoende geschiedde de kennisname van de vermeende feiten reeds vanaf begin 2006. Door de tuchtprocedure slechts in te stellen op 18 april 2008 werd de termijn van zes maanden ruimschoots overschreden.

Maar ook indien de klacht van B. van 18 april 2008 wordt beschouwd als het ogenblik waarop de tuchtfeiten werden vastgesteld, is er volgens verzoekster nog steeds schending van artikel 20, § 1, van het tuchtbesluit.

De interpretatie die door de raad van bestuur aan de verjaringstermijn wordt gegeven, dat deze slechts begint te lopen nadat de feiten als strafbaar werden gekwalificeerd, zou elke verjaringstermijn overbodig maken. Niet de kwalificatie van de feiten als strafbaar, maar wel degelijk de “vaststelling of de kennisname van de strafbare feiten” moet als startpunt worden genomen voor de verjaringstermijn.

In haar laatste memorie voegt verzoekster daar nog aan toe dat de klacht van haar collega aanleiding vormde voor de tuchtstraf en dat het onderzoek daarvan tijdig afgerond moest worden om in overeenstemming te zijn met de termijn van zes maanden. Het onderzoek dat door de onderzoekscel is uitgevoerd was al ruimschoots afgerond zodat er geen excuus voorhanden was voor de overschrijding van de zes maanden-termijn. De tuchtoverheid vermag niet, aldus verzoekster, gedurende vele maanden en zelfs jaren een vooronderzoek te voeren om dan eerst binnen zes maanden na het afsluiten van dat onderzoek formeel een tuchtproces in te stellen. Dergelijke interpretatie kan de regelgever onmogelijk voor ogen gehad hebben, immers zou dan de zes maanden-termijn absurd lang zijn: welke tuchtoverheid heeft nu zes maanden nodig om ná de afronding van het onderzoek inzake tuchtfeiten te beslissen of er al dan niet een tuchtprocedure wordt opgestart? Integendeel, zo stelt verzoekster, is de termijn van zes maanden vrij lang gehouden om de overheid de kans te geven om de ingeroepen feiten nader te onderzoeken teneinde over voldoende zekerheid te kunnen beschikken om een formeel tuchtproces te verantwoorden.

5. Verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de directeur van het MPI Kortrijk niet de tuchtoverheid is en het feit of hij al dan

niet op de hoogte was van de vermeende feiten, geen rol speelt voor de aanvang van de termijn van zes maanden.

Zij citeert voorts het hiervóór aangehaalde antwoord van de raad van bestuur op deze grief in de bestreden beslissing. De raad van bestuur werd bij schrijven van 8 oktober 2007 op de hoogte gebracht van verschillende klachten. De tuchtoverheid moet echter voldoende zekerheid hebben omtrent de gepleegde feiten, deze moeten immers een vaststaand en zeker karakter hebben. De raad van bestuur moet zorgvuldig omgaan met klachten en moet tuchtvervolgingen op grond van lichtvaardig geuite beschuldigingen vermijden. Hieruit volgt dat de verjaringstermijn pas begint te lopen op het moment dat de tuchtoverheid voldoende nauwkeurige bewijskrachtige gegevens heeft verzameld. De raad van bestuur moet op de hoogte zijn van de strafbare feiten en niet louter van klachten. De raad van bestuur dient het tuchtrechtelijk initiatief te nemen uiterlijk zes maanden nadat is vastgesteld dat verzoekende partij pestgedrag vertoonde. Indien de interpretatie van verzoekster zou worden gevolgd, aldus verwerende partij, zou dit betekenen dat de raad van bestuur onmiddellijk wanneer deze op de hoogte wordt gebracht van klachten tegenover een personeelslid een tuchtprocedure moeten opstarten, ook als na onderzoek blijkt dat deze klachten ongegrond waren.

Beoordeling

6. Het tuchtbesluit -toentertijd artikel 20, § 1; thans artikel 19, § 5, derde lid- bepaalt omtrent de verjaring:

“De tuchtoverheid kan geen tuchtrechtelijke vervolging meer instellen na verloop van een termijn van zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de strafbare feiten.”

7. Partijen betwisten niet dat de tuchtvervolging tegen verzoekster werd ingesteld bij de brief van 18 april 2008 waarmee verzoekster werd opgeroepen voor verhoor door de raad van bestuur over de ten laste gelegde feiten en dat die feiten derhalve alleszins verjaard zijn indien de tuchtoverheid méér dan zes maanden voordien reeds kennis ervan had of ze had vastgesteld.

8. Feiten die kunnen wijzen op een tekortkoming van een personeelslid aan zijn beroepsplichten, kunnen door de tuchtoverheid in beginsel slechts nuttig in een tuchtprocedure tegen dat personeelslid worden aangewend, zodra zij over voldoende bewijskrachtige gegevens met betrekking tot die feiten beschikt om redelijkerwijze in staat te kunnen worden geacht tot de keuze of al dan niet een tuchtrechtelijke vervolging wordt ingesteld. Pas dan kunnen die feiten geacht worden ter kennis te zijn van de tuchtoverheid of door de tuchtoverheid te zijn vastgesteld, zodat de verjaringstermijn bedoeld in het tuchtbesluit kan ingaan. Aldus wordt vermeden dat al te lichtzinnig, louter op basis van geruchten, speculaties of onzekere gegevens, een tuchtprocedure wordt aangevat.

9. Verwerende partij erkent in de memorie van antwoord:

“De raad van bestuur werd bij schrijven van 8 oktober 2007 op de hoogte gebracht van de klachten van [B.] tegen mevrouw Viaene.”

Verwerende partij kan evenwel de Raad van State niet ervan overtuigen dat de raad van bestuur vervolgens slechts na en ingevolge het onderzoeksrapport van de onderzoekscel van 11 februari 2008 met kennis van zaken kon optreden, laat staan dat de verjaringstermijn pas bij de neerlegging van dit rapport aanving.

Vastgesteld zij immers dat de raad van bestuur geenszins moest voortgaan op geruchten of vage vermoedens, dat de klacht die aanleiding heeft gegeven tot de tuchtprocedure niet anoniem is geformuleerd, dat B. reeds onmiddellijk verzoekster aanwees als instigator van de pesterijen en dat zij die pesterijen zeer concreet als volgt omschreef:

“- Belangrijke telefoons niet doorgeven zodat mijn werk niet correct uitgevoerd zou worden
- Bewust onderling fezen en giechelen, en mij overal buitensluiten en negeren
- Raam open zetten terwijl ze heel goed wist dat ik het steeds koud heb zodat ik met mijn jas aan moest werken.”

Terecht dan ook mocht de oproepingsbrief waarmee de tuchtprocedure op 18 april 2008 is ingesteld vermelden dat B. in haar klachtenbrief “diverse concrete klachten” formuleert.

De tenlastelegging die op die klacht is gesteund, herneemt quasi woordelijk twee van de drie voormelde concrete feiten, en geen andere:

- “1. u fezelt en giechelt met andere collega’s en sluit [B.] uit en negeert haar;
2. u geeft belangrijke telefoons niet door aan [B.] zodat zij haar werk niet correct kan uitvoeren.”

Het zijn aantijgingen die niet bepaald uitblinken in complexiteit, waardoor de tuchtoverheid onmogelijk een nauwkeurig en precies inzicht in hun volle omvang zou kunnen verwerven tenzij na bijkomend voorafgaand onderzoek.

De rechtspraak waaraan verwerende partij te haren gerieve refereert, heeft integendeel betrekking op tuchtprocedures waar “precieze beschuldigingen [...] maar geformuleerd konden worden nadat [...] het nodige opzoekingswerk was verricht”, bij voorbeeld omdat de identiteit van de daders niet dadelijk viel te achterhalen, of omdat de zaak een zo hoge mate van complexiteit vertoonde dat slechts een externe audit de tuchtoverheid kon informeren over de draagwijdte van de vermeende tekortkomingen. Die rechtspraak is met de voorliggende zaak niet te vergelijken. De “precieze beschuldigingen” zijn hier een replica van de klachtenbrief.

Dat niet onbesuisd een procedure mag worden opgestart die de serene werking van de dienst kon bezwaren en dat daarom eerst in alle discretie de klacht moest worden onderzocht, is in de concrete omstandigheden van deze zaak evenmin een valabel antwoord. De onderzoekscel heeft niet enkel de klaagster en verzoekster, maar omzeggens alle administratieve medewerkers en de directie verhoord: de algemeen directeur, de directeur, de coördinator van de dag-school, de pedagogisch coördinator, de beheerder van het internaat, drie orthopedagogen, een verpleegster, de GON-coördinator en zes administratief medewerkers. Deze omvang van het onderzoek is beter te begrijpen, in het licht van de

opdracht die de algemeen directeur op 27 november 2007 aan de onderzoekscel gaf (stuk 8 van het administratief dossier): niet enkel of zelfs niet in de eerste plaats de klacht van B. tegen verzoekster moest worden onderzocht, maar wel “de diverse personeelsproblematieken”, die de algemeen directeur ter ore waren gekomen na achtereenvolgens een anonieme brief van 3 juli 2007 over “het handelen van een aantal secretariaatsmedewerkers”, een onderhoud op 29 juni 2007 met een aantal personeelsleden “die zich bekloegen over het beleid van de [...] directeur”, een overzicht door de directeur van “de personeelsproblematieken die zich sinds eind vorig schooljaar in het MPIGO Kortrijk aftekenen”, een klacht van een verpleegster tegen een andere verpleegster en een klacht van de laatstgenoemde verpleegster tegen de directeur. Mogelijk waren niet alle klachten en “problematieken” voldoende afgetekend en duidelijk, dit is voor de voorliggende zaak niet pertinent.

10. In de bestreden beslissing verschuilt het bestuur zich nog achter een “zeer ernstige beschuldiging” die “voor het eerst geuit” werd in een document dat “ten vroegste op 6 december 2007 aan de verantwoordelijke werd overhandigd”. Dit argument faalt. Wat er ook zij van die “zeer ernstige beschuldiging”, ze is dan blijkbaar toch niet meer overgenomen in de -twee- tenlasteleggingen die, als gezien, woordelijk teruggaan tot de op 8 oktober 2007 zeer concreet aangeklaagde pesterijen.

11. Wat voorafgaat doet de Raad van State besluiten dat het onderzoek, zoals het concreet door de onderzoekscel is gevoerd volgens de opdracht die haar is gegeven, geen deugdelijke verantwoording vormt om ten aanzien van de concreet aan verzoekster ten laste gelegde feiten de verjaringstermijn slechts te doen ingaan bij de kennisneming van dit rapport.

Een andere verantwoording om de verjaringstermijn niet te laten ingaan met de brief van 8 oktober 2007 geeft verwerende partij niet.

12. Het middel is gegrond, zonder dat de Raad zich bijkomend moet uitspreken of de niet betwiste kennis van de feiten door de directeur en zijn inertie om ze te rapporteren aan de tuchtoverheid gevolgen kan hebben voor de verjaring van de tuchtprocedure. Het feit evenwel dat de directeur reeds geruime

tijd van de pesterijen op de hoogte was (volgens het rapport van de onderzoekscel heeft zijn houding “zonder twijfel gezorgd voor een escalatie van de problematiek”), versterkt de voorgaande vaststelling dat, eenmaal B. haar klachten formeel kenbaar had gemaakt, er geen uitvoerig onderzoeksrapport nodig was om de raad van bestuur voldoende bij te brengen wat er aan de hand was en zich ervan te vergewissen dat de beschuldigingen niet lichtvaardig werden geuit.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 6 mei 2008 van de raad van bestuur van de scholengroep 26 (Mandel en Leie) van het Gemeenschapsonderwijs waarbij aan Natascha Viaene de tuchtstraf van een blaam is opgelegd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 december 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest