

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.433 van 14 februari 2014
in de zaak A. 203.932/IX-8132**

In zake : Werner VAN DEN BERGH
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Eddy Conruyt
 kantoor houdend te 1730 Asse
 Broekeweg 32-34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de VLAAMSE GEMEENSCHAP
2. de BEROEPSCOMMISSIE VOOR TUCHTZAKEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Raad van Maatschappelijk Welzijn Leuven d.d. 25 augustus 2011 waarbij aan [Werner Van den Bergh] een tuchtstraf wordt opgelegd van ‘inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden’” en van “de beslissing van de Beroepscommissie voor tuchtzaken van het statutaire Gemeente-, Provincie- en OCMW-personeel d.d. 20 januari 2012 waarbij aan [Werner Van den Bergh] de tuchtsanctie van inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden wordt opgelegd, uit hoofde van de tenlasteleggingen voorzien in het bestreden tuchtbesluit”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 januari 2014.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Diederik Van Ginderachter, die *loco* advocaat Eddy Conruyt verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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

3.1. Verzoeker is met ingang van 1 juni 2001 benoemd tot halftijds geneesheer-psychiater in statutair verband bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Leuven (hierna: het OCMW).

3.2. Op 17 juni 2010 wordt verzoeker door de raad voor maatschappelijk welzijn van Leuven met toepassing van artikel 134, tweede lid, van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: het OCMW-decreet) bij hoogdringendheid preventief geschorst met behoud van wedde, gedurende drie maanden. Oorzaak van de preventieve schorsing is een persartikel van 11 maart 2010 over een correctionele veroordeling van verzoeker.

De raad voor maatschappelijk welzijn beslist tevens om ten laste van verzoeker een tuchtonderzoek in te stellen overeenkomstig artikel 123 van het OCMW-decreet en om de secretaris van het OCMW te gelasten met het tuchtonderzoek, het opstellen van een tuchtverslag en de samenstelling van een tuchtdossier.

3.3. Met een besluit van 26 augustus 2010 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn om de preventieve schorsing stop te zetten met ingang van 27 augustus 2010. Het tot dan gevoerde tuchtonderzoek heeft namelijk uitgewezen dat er geen enkele aanwijzing lijkt te bestaan van een weerslag van de feiten, waarvan gewag wordt gemaakt in het persartikel van 11 maart 2010, op de werkvloer. De aanwezigheid van verzoeker is daarom niet langer onverenigbaar met het belang van de dienst. De raad voor maatschappelijk welzijn beslist tevens het tuchtonderzoek verder te zetten teneinde nieuwe, vermoedelijke tuchtfeiten die aan het licht gekomen zijn tijdens het tuchtonderzoek, nader te laten onderzoeken door de secretaris. Het zou meer bepaald gaan over het niet naleven van beroepsplichten en hiërarchische ongehoorzaamheid.

3.4. Het tuchtonderzoek wordt op 14 juli 2011 afgesloten met een verslag van de secretaris van het OCMW “aangaande het disfunctioneren van een personeelslid” waarin wordt voorgesteld verzoeker de tuchtstraf van de inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden op te leggen.

3.5. Op 25 augustus 2011 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn verzoeker de tuchtstraf inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden op te leggen.

3.6. Verzoeker tekent tegen dat tuchtbesluit van de raad voor maatschappelijk welzijn op 13 september 2011 beroep aan bij de beroepscommissie voor tuchtzaken van het statutaire gemeente-, provincie- en OCMW-personeel (hierna: de beroepscommissie).

De beroepscommissie verklaart het beroep ontvankelijk maar niet gegrond en beslist op 20 januari 2012 aan verzoeker de tuchtsanctie van inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden op te leggen, uit hoofde van de tenlasteleggingen omschreven in het bestreden tuchtbesluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep en nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Exceptie

4. In hun memorie van antwoord werpen de verwerende partijen op dat de vordering tot nietigverklaring onontvankelijk is nu ze de vernietiging beoogt van de beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn van 25 augustus 2011 waarbij aan verzoeker de tuchtstraf van inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden wordt opgelegd, aangezien die niet langer bestaat in de administratieve rechtsorde. Zij verwijzen hiervoor naar het dispositief van het verzoekschrift. De verwerende partijen besluiten hieruit dat de gehele vordering als onontvankelijk dient te worden beschouwd. In hun laatste memorie volharden de verwerende partijen in hun exceptie van onontvankelijkheid.

5. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat er geen twijfel kan bestaan over het feit dat hij expliciet de vernietiging heeft gevorderd van de beslissing van de beroepscommissie van 20 januari 2012 en dat

hij enkel voor de volledigheid melding heeft gemaakt van de beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn van 25 augustus 2011.

Beoordeling

6. Gelet op de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep bij de beroepscommissie en op haar ten tijde van de bestreden beslissing geldende hervormingsbevoegdheid, is de beslissing van 20 januari 2012 van de beroepscommissie in de plaats gekomen van de beslissing van 25 augustus 2011 van de raad voor maatschappelijk welzijn. Deze laatste beslissing is bijgevolg uit het rechtsverkeer verdwenen.

Alleen tegen de beslissing van de beroepscommissie staat een annulatieberoep open.

7. Op de eerste pagina van het verzoekschrift wordt niet enkel de nietigverklaring gevorderd van “de beslissing van de Raad van Maatschappelijk Welzijn Leuven d.d. 25 augustus 2011” maar uitdrukkelijk ook van “de beslissing van de Beroepscommissie voor tuchtzaken van het statutaire Gemeente-, Provincie- en OCMW-personeel d.d. 20 januari 2012”. Het eerste stuk dat bij het verzoekschrift is gevoegd, luidt in de inventaris: “Copie bestreden beslissing d.d. 20.01.2012 van de Beroepscommissie”.

Bovendien blijkt uit het verzoekschrift dat verschillende middelonderdelen expliciet worden betrokken op de beslissing van de beroepscommissie.

De bewering dat de nietigverklaring van de beslissing van de beroepscommissie door verzoeker niet zou zijn gevorderd, kan dan ook niet worden aangenomen. De vordering is vanzelfsprekend gericht tegen de beslissing van 20 januari 2012 van de beroepscommissie.

De exceptie is ongegrond.

Meer nog, gelet op de door verzoeker in de memorie van wederantwoord nader gegeven precisering moet ook enkel die beslissing van de beroepscommissie als voorwerp van het beroep worden begrepen.

V. Onderzoek van een onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker voert in het eerste middel onder meer de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur. Het is volgens verzoeker een ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur dat de tuchtoverheid binnen een redelijke termijn een beslissing moet nemen.

Uit de lezing van het tuchtdossier blijkt dat de aan verzoeker ten laste gelegde feiten gesteund zijn op de verklaringen van personeelsleden afgelegd tussen 22 juli 2010 en 11 augustus 2010, met uitzondering van één personeelslid P.S. dat op 5 oktober 2010 werd gehoord doch omtrent de feiten geen dienende verklaring kon afleggen.

Daaruit volgt ook, volgens verzoeker, dat de tuchtrechtelijke overheid alleszins kennis heeft gekregen van de hem ten laste gelegde feiten vóór de vergadering van 26 augustus 2010. Het loutere feit dat het verslag van de secretaris dateert van 14 juli 2011 doet niets af aan het gegeven dat de tuchtoverheid reeds een jaar voordien kennis had van de feiten. Het staat daarbij vast dat meer dan zes maanden geen andere onderzoeksdaad werd verricht en er een termijn verliep van één jaar tussen de kennisname van de feiten en de hoorzitting.

9. In hun memorie van antwoord voeren de verwerende partijen aan dat, voor zover verzoeker opwerpt dat een bestuur beslissingen dient te nemen

binnen een redelijke termijn, hij aldus kritiek uit op de beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn van 25 augustus 2011 die is opgeslorpt door de beslissing van de beroepscommissie. Bovendien heeft de beroepscommissie volgens hen gemotiveerd waarom een beslissing binnen een redelijke termijn is genomen. Daarbij komt nog dat verzoeker noch voor de beroepscommissie, noch voor de Raad van State, uiteenzet welke belangenschade hij opliep door het feit dat het tijdig ingestelde tuchtonderzoek een twaalf maanden in beslag nam.

10. In hun laatste memorie wijzen de verwerende partijen op het devolutieve karakter van het georganiseerd administratief beroep bij de beroepscommissie, alsook benadrukken zij dat uit niet-naleving van de redelijke-termijneis niet mag worden afgeleid dat daardoor de beroepscommissie niet meer tot oordeelsvorming zou mogen overgaan.

Zij betogen dat procedurefouten die in eerste aanleg zijn begaan en die eventueel ingrijpender zijn dan het traag afhandelen van een tuchtonderzoek, op grond van de devolutieve werking van het beroep wel kunnen worden rechtgezet. Er valt volgens hen niet in te zien waarom er strenger zou moeten worden geoordeeld nopens een zekere traagheid in afhandeling dan met betrekking tot duidelijke procedurefouten.

Daarnaast wijzen zij ook op de taakbelasting van de OCMW-secretaris. Die heeft te dezen met zich meegebracht dat er een zekere tijd is verlopen tussen de aanvang van het tuchtonderzoek en de neerlegging van het tuchtverslag.

Beoordeling

11. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een tuchtprocedure moet worden afgehandeld binnen een redelijke termijn. Dit beginsel is van toepassing wanneer in de regelgeving geen specifieke termijn is bepaald waarbinnen de procedure moet worden afgehandeld.

De redelijkheid van de termijn moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld waarbij inzonderheid rekening dient te worden gehouden met het belang voor de betrokkene, met de complexiteit van de zaak en met de houding en het gedrag van de partijen.

De verplichting om een tuchtzaak zonder verwijl af te handelen houdt niet alleen verband met het beëindigen van de onzekerheid waarin een tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar zich bevindt, maar ook met de ordentelijke werking van een administratie, die vereist dat elke verstoring van de orde zo spoedig mogelijk wordt hersteld.

12. Bij een eerste tuchtonderzoek naar aanleiding van het persartikel van 11 maart 2010 zouden nieuwe vermoedelijke tuchtfeiten aan het licht zijn gekomen, zonder verband met de feiten genoemd in het persartikel, meer bepaald over het niet naleven van beroepsplichten en hiërarchische ongehoorzaamheid. Bij het beëindigen van de preventieve schorsing op 26 augustus 2010 heeft de raad voor maatschappelijk welzijn daarom beslist deze nieuwe, vermoedelijke feiten nader te laten onderzoeken door de secretaris van het OCMW, tuchtonderzoeker, die op 14 juli 2011 het tuchtonderzoek afsluit met een tuchtverslag en een tuchtdossier.

Uit de stukken van dat dossier blijkt dat van de eenentwintig verklaringen van de personeelsleden, andere dan verzoeker, er twintig zijn afgelegd in de periode van 19 juli tot en met 11 augustus 2010. Uit deze twintig verklaringen heeft de OCMW-secretaris de voormelde nieuwe tuchtfeiten menen te kunnen afleiden. Deze verklaringen zijn echter reeds afgelegd voordat de raad voor maatschappelijk welzijn op 26 augustus 2010 beslist het tuchtonderzoek verder te zetten. Het nader onderzoek van deze vermoedelijke tuchtfeiten door de secretaris is evenwel, getuige de stukken van het dossier, zo goed als onbestaande. Slechts één bijkomende verklaring wordt afgenomen op 5 oktober 2010 en daarna wordt gewacht tot 14 juli 2011 om het tuchtverslag op te stellen waarmee het

tuchtonderzoek wordt afgesloten. Verzoeker zelf krijgt slechts op 1 juni 2011 de mogelijkheid om ten overstaan van de secretaris zijn verklaring af te leggen.

13. Zoals hiervóór is opgemerkt, dient bij de beoordeling van de redelijke termijn inzonderheid rekening te worden gehouden met het belang van de zaak voor de betrokkene, de complexiteit van de zaak en het gedrag van de partijen.

Hoewel verzoeker tijdens het verder verloop van het tuchtonderzoek, nadat de preventieve schorsing met weddeverlies is opgeheven, geen financieel nadeel meer heeft geleden, kan niet eraan worden voorbijgegaan dat hij, gelet op de onzekerheid waarin hij zich bevond, mocht verwachten dat zijn tuchtzaak met bekwame spoed zou worden afgehandeld.

Daarenboven doet het dossier allerminst blijken van een bijzondere complexiteit, aangezien na de beslissing tot verderzetting van het tuchtonderzoek *in se* geen bijkomend onderzoek meer is gevoerd.

Voor dit talmen van de tuchtonderzoeker wordt op geen enkel moment enige verklaring gegeven. Dat de tuchtonderzoeker diverse taken heeft en daardoor niet steeds alle taken op een idealiter te bepalen termijn kan afhandelen, zoals de verwerende partijen in hun laatste memorie stellen, gaat voorbij aan het gegeven dat een tuchtrechtelijk vervolgd personeelslid niet het slachtoffer mag zijn van moeilijkheden die de tuchtonderzoeker kan ondervinden bij de organisatie van zijn werk.

Verzoeker zelf heeft niets gedaan dat de behandeling van zijn tuchtzaak zou kunnen hebben vertragen.

14. Het verstrijken van een termijn van ongeveer acht maanden tussen de laatste verklaring, afgelegd op 5 oktober 2010, en de verklaring op 1 juni 2011 afgelegd door verzoeker zelf ten overstaan van de tuchtonderzoeker,

waarna de secretaris op 14 juli 2011 het tuchtverslag heeft opgesteld, is, gegeven de hiervóór geschetste omstandigheden eigen aan de zaak, onredelijk lang. Meer nog, het totale tijdsverloop van de tuchtprocedure vanaf de kennisname van de feiten tot het opstellen van het tuchtverslag, mede in achtgenomen dat tijdens die periode ook geen enkele substantiële actie is ondernomen door de tuchtonderzoeker om de tuchtprocedure vooruit te helpen, is abnormaal lang. De redelijke termijn is dan ook overschreden.

15. In hun laatste memorie voeren de verwerende partijen aan dat wanneer de Raad van State van oordeel zou zijn dat de redelijke termijn is overschreden, uit geen enkele rechtsregel kan worden afgeleid, dat in dit geval geen tuchtsanctie meer mogelijk is. Zij wijzen er ook op dat niet valt in te zien waarom andere procedurefouten die veel ingrijpender zijn dan het niet al te snel afhandelen van een tuchtonderzoek, wel door de beroepscommissie zouden kunnen worden rechtgezet maar een trager verloop van het tuchtonderzoek daarentegen niet. Volgens hen kan de beroepscommissie, wanneer zij vaststelt dat de redelijke termijn is overschreden, vooralsnog een sanctie opleggen, weze het dat die sanctie, rekening houdend met het euvel dat aan de beslissing van de raad van maatschappelijk welzijn kleeft, desgevallend dient te worden gemilderd.

De verwerende partijen gaan er evenwel aan voorbij dat de beroepscommissie niet eens heeft geantwoord op de in het beroepsschrift geopperde grief van verzoeker betreffende een eventuele schending van de redelijke termijn, maar zich heeft beperkt tot een weerlegging van de mogelijke verjaring en tot de loutere vaststelling dat de tuchtstraf niet disproportioneel is.

De beroepscommissie heeft bijgevolg geen rekening gehouden met de redelijke termijn waarin de tuchtoverheid haar beslissing moest nemen, noch heeft zij vervolgens bij het opleggen van de strafmaat onderzocht of de overschrijding ervan nog gecompenseerd kan worden, inzonderheid met een gebeurlijke strafvermindering. Dit betoog van de verwerende partijen is bijgevolg in de voorliggende zaak naast de kwestie.

16. Het eerste middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepscommissie voor tuchtzaken van 20 januari 2012 waarbij aan Werner Van den Bergh de tuchtsanctie van inhouding van wedde met 20% gedurende drie maanden wordt opgelegd.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 februari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren