

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.078 van 8 maart 2016
in de zaak A. 208.402/IX-8068**

In zake: Inge DRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Natascha Cornelis
kantoor houdend te 2970 Schilde
Eugeen Dierckxlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
die woonplaats kiest bij
de juridische cel van de afdeling Advies en Ondersteuning On-
derwijsPersoneel
gevestigd te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 maart 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs van 31 januari 2013, waarbij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse van 1 oktober 2012 houdende het opleggen aan Inge Dries van de tuchtstraf van de blaam, wordt bevestigd.

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 29 februari 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Natascha Cornelis, die verschijnt voor de verzoekende partij en Marleen Broucke, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Verzoekster is met ingang van 1 september 2002 benoemd tot directeur aan de gemeentescholen van Beerse.

3.2. Verzoekster dient op 14 oktober 2010 een klacht in bij IDEWE op basis van de bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ (hierna: welzijnswet).

3.3. In de loop van de maanden mei en juni 2011 maken verschillende leerkrachten – onder wie B.J. – melding bij de gemeentesecretaris dat er documenten ontbreken in hun persoonlijk dossier op school.

Op 26 september 2011 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse om tegen verzoekster een tuchtonderzoek in te stellen. De gemeentesecretaris, bijgestaan door de coördinerend directeur, wordt belast met het tuchtonderzoek en de samenstelling van het tuchtdossier.

De gemeentesecretaris stelt op 30 mei 2012 een tuchtverslag op.

Het college van burgemeester en schepenen neemt op 11 juni 2012 kennis van het tuchtdossier en het tuchtverslag en stelt vast dat aan verzoekster niet ten laste kan worden gelegd dat zij stukken uit de personeelsdossiers heeft ontvreemd. Het college beslist wel om verzoekster op te roepen om te worden gehoord op 2 juli 2012 voor de volgende tenlasteleggingen:

- het maken van kopieën van stukken uit personeelsdossiers en het bewaren van die kopieën;
- het bezorgen van kopieën van stukken uit personeelsdossiers ter staving van haar klacht wegens pesten op het werk aan de preventieadviseur psychosociale aspecten van IDEWE.

Het bij de oproepingsbrief van 11 juni 2012 ontbrekende tuchtverslag wordt aan verzoekster bezorgd op 21 juni 2012.

Op de hoorzitting van 2 juli 2012 wordt door verzoekster de wraking gevraagd van de burgemeester en drie schepenen. De burgemeester en één schepen trekken zich vrijwillig terug uit de zaak. De vraag tot wraking van de andere twee schepenen wordt verworpen.

Met een ter post aangetekende brief van 5 juli 2012 wordt verzoekster opgeroepen voor een nieuwe hoorzitting op 27 augustus 2012.

Het college van burgemeester en schepenen beslist op 1 oktober 2012 om aan verzoekster de tuchtstraf van de blaam op te leggen.

Verzoekster stelt tegen die tuchtbeslissing van 1 oktober 2012 beroep in bij de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs (hierna: kamer van beroep) op 19 oktober 2012.

3.4. Op 12 december 2012 bevestigt de kamer van beroep, verzoekster gehoord, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen waarbij aan verzoekster de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

Met een aangetekend schrijven van 13 december 2012 laat verzoekster haar bezwaar aangaande de hoorzitting van de dag voordien blijken. Zij meent dat de onpartijdigheid van de rechter en de eerlijke behandeling van haar zaak in het gedrang komen door de afkeurende uitspraken van de voorzitter van de kamer van beroep op de hoorzitting. Zij vraagt om een nieuwe hoorzitting te organiseren.

Op 16 januari 2013 beslist de kamer van beroep haar beslissing van 12 december 2012 in te trekken en de debatten te heropenen. Verzoekster wordt uitgenodigd voor een nieuwe hoorzitting onder voorzitterschap van de plaatsvervangende voorzitter op 31 januari 2013.

3.5. Op 31 januari 2013 herleidt de kamer van beroep de tenlastelleggingen tot één tuchtfeit en bevestigt zij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 1 oktober 2012 waarbij aan verzoekster de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Een eerste middel luidt “onbevoegdheid ratione temporis wegens overschrijding van de redelijke termijn”.

Verzoekster meent dat zowel het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerse als de kamer van beroep door het overschrijden van de redelijke termijn niet langer bevoegd is om tuchtrechtelijk op te treden. De tuchtprocedure heeft te lang aangesleept, gelet op de concrete omstandigheden en het gegeven dat de feiten die er aanleiding toe gaven meteen duidelijk waren. De kamer van beroep had de schending van de redelijketermijneis moeten vaststellen.

Verzoekster stelt dat het college van burgemeester en schepenen reeds ingevolge de klacht van B.J. op 11 mei 2011 formeel in kennis werd gesteld van het enige door de kamer van beroep in aanmerking genomen tuchtfact, dat het college akte nam van die brief op 23 mei 2011 en dat zij zelf met een brief van 28 juni 2011 haar volledige medewerking heeft verleend en volledige klaarheid heeft verstrekt over de feiten. Verzoekster acht de redelijke termijn geschonden doordat vervolgens tot 26 september 2011 werd gewacht met het instellen van het tuchtonderzoek.

Voorts gaat verzoekster in op de duur van het tuchtonderzoek. Zij merkt op dat sinds januari 2012 geen bijkomende onderzoeksverrichtingen meer werden gedaan en de feitenvinding toen reeds achter de rug was, maar dat pas medio juni 2012 een tuchtverhoor op 2 juli 2012 werd gepland. Zij merkt op dat het tuchtverslag ontbrak bij de oproeping, “reden alleen al om de oproeping nietig te verklaren”.

Het gaat bovendien, zo stelt verzoekster, over een op juridisch vlak zeer eenvoudige zaak. Het argument dat de onderzoekstermijn niet onaanvaardbaar lang zou zijn geweest omwille van de omvang en de moeilijkheidsgraad en het delicate karakter van het onderzoek, zoals het college van burgemeester en schepenen en de kamer van beroep poneren, is een loutere bewering die tegengesproken wordt door het tuchtdossier en niet gemotiveerd noch gestaafd wordt in de bestreden beslissing. Bovendien stond verzoekster onder voortdurende druk, omdat de burgemeester had aangekondigd dat zij zou worden geschorst. Ook mede gelet daarop is de verstreken tijd tussen het instellen van de tuchtprocedure en de oproeping voor de hoorzitting onredelijk lang.

Ook inzake de beslissingstermijn is de redelijketermijneis volgens verzoekster geschonden. Dat binnen de reglementaire termijn van zes weken na de hoorzitting van 27 augustus 2012 een uitspraak volgde doet hieraan geen afbreuk. Het uitstel van die hoorzitting is overigens te wijten aan het college van burgemeester en schepenen, aangezien op 2 juli 2012 niet kon worden voldaan aan het aanwezigheidsquorum. De verwerende partij had volgens verzoekster vóór 23 juli 2012, zijnde de aanvang van een periode van afwezigheid van verzoekster en haar raadsman, nog voldoende kans om zich zo te organiseren dat een beslissing kon worden genomen. Zij merkt daarbij nog op dat tuchtzaken per definitie dringende zaken zijn die met bekwame spoed moeten worden afgehandeld, gelet op het belang ervan voor de rechtzoekende. Het feit dat de verwerende partij vóór 2 juli 2012 niet werd aangemaand om een beslissing te nemen kan het onverantwoord tijdsverloop niet vergoelijken.

Verzoekster betoogt, ten slotte, dat zij tot 31 januari 2013 heeft moeten wachten op een definitieve uitspraak van de kamer van beroep, zijnde twintig maanden na de formele kennisname van het tuchtfeit door de tuchtoverheid.

Beoordeling

5. Verzoekster vergist zich als zij aanneemt dat elke overschrijding van de redelijke termijn *ipso facto* leidt tot bevoegdheidsverlies in hoofde van de tuchtoverheid. Op die dwaling in rechte hoeft echter, gelet op wat volgt, niet nader te worden ingegaan.

6. Wat vooreerst het instellen van de tuchtvordering betreft, zij opgemerkt dat een normatieve tekst – artikel 8, § 5, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 ‘omtrent de preventieve schorsing en de tucht, alsmede omtrent het ontslag van sommige tijdelijke personeelsleden in het gesubsidieerd onderwijs en in de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’ (hierna: tuchtbesluit) – een uitdrukkelijke verjaringstermijn aan de tucht-overheid oplegt van zes maanden voor het instellen van de tuchtvervolgning.

De Raad van State herhaalt, zoals hij recent nog overwoog in zijn arrest nr. 231.797 van 30 juni 2015, dat de periode die voorafgaat aan het opstarten van het tuchtonderzoek niet in aanmerking mag worden genomen om de schending van de redelijke termijn te onderbouwen. De redelijke termijn geldt slechts aanvullend ten aanzien van een normatief geregelde termijn – zoals *in casu* de verjaringstermijn van zes maanden – en het bestuur mag dan ook een dergelijke termijn ten volle benutten.

Door van het tegendeel uit te gaan, faalt het middel in zoverre in rechte.

7. Dezelfde redenering geldt voor het tijdsverloop tussen het afsluiten van het finale tuchtverhoor en het opleggen van de tuchtsanctie. Hiervoor geeft artikel 8, § 8, van het tuchtbesluit een termijn van zes weken aan de tucht-overheid. Het bestuur dat zich aan de voorgeschreven termijn houdt, schendt niet de redelijketermijneis. Door van het tegendeel uit te gaan, faalt het middel eveneens in rechte.

8.1. Zo blijft nog het verloop van het tuchtonderzoek na te gaan tussen het instellen van de tuchtvervolgning op 26 september 2011 en het opstellen van het proces-verbaal van het verhoor van 27 augustus 2012.

Aangezien geen bepaling van het tuchtbesluit hierover iets uitdrukkelijk voorschrijft, dient de overheid krachtens een beginsel van behoorlijk bestuur de redelijke termijn te respecteren.

Het redelijk karakter van de termijn moet telkens worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de partijen en het belang van een tijdige beslissing voor de betrokkene.

8.2. Verzoekster onderbouwt haar stelling omtrent de overschrijding van de redelijke termijn door erop te wijzen dat zij slechts is bestraft voor één feit, dat zij dit feit heeft toegegeven, dat sinds januari 2012 geen onderzoeksverrichtingen meer zijn gebeurd, dat de zaak juridisch zeer eenvoudig is en dat zij in het ongewisse bleef over haar lot terwijl de burgemeester met haar schorsing of zelfs ontslag had gedreigd.

8.3. Nadat het tuchtverslag is neergelegd, op 30 mei 2012, neemt het college van burgemeester en schepenen er op 11 juni 2012 kennis van, wordt verzoekster opgeroepen voor een hoorzitting op 2 juli 2012 en volgt een nieuwe hoorzitting op 27 augustus 2012 ingevolge het door verzoekster neergelegde verzoek tot wraking.

In die procedurestappen kan de Raad van State geen abnormale vertraging bespeuren.

8.4. Over de periode die aan 30 mei 2012 is voorafgegaan, overweegt de kamer van beroep het volgende:

“Overwegende dat wat de schending van de termijn betreft die in redelijkheid kan worden aangenomen om de tuchtprocedure af te ronden, de Kamer van Beroep vaststelt dat de gemeentesecretaris op 26 september 2011 opdracht heeft gekregen om een tuchtonderzoek in te stellen en hierover verslag op te maken; dat het College van Burgemeester en Schepenen in zitting van 11 juni 2012 kennis heeft genomen van het onderzoeksverslag en verwerende partij onmiddellijk heeft opgeroepen voor een hoorzitting op 2 juli 2012;

Overwegende dat de schijnbaar lange onderzoekstermijn naar het oordeel van de Kamer van Beroep wel lang maar niet onaanvaardbaar lang is gelet op de omvang, speciaal de moeilijkheidsgraad die oordeelkundig in de tuchtbeslissing is toegelicht, en het delicate karakter van het onderzoek [...]”

8.5. Dat een door de burgemeester vermeend aangekondigde schorsing verzoekster angstig in het ongewisse zou laten, spoort geheel niet met het tuchtvoorstel, waaruit verzoekster kon leren dat een blaam werd voorgesteld. Zij maakt evenmin aannemelijk en beweert zelfs niet dat een spoediger beslissing mogelijk gunstiger had kunnen luiden of dat het tijdsverloop van elf maanden haar belangen anderszins heeft geschaad, bijvoorbeeld in de uitoefening van haar rechten van verdediging. Aldus blijkt alvast geen bijzonder belang van een spoediger beslissing voor verzoekster.

Verzoekster gaat voorts eraan voorbij dat aanvankelijk ook een onderzoek moest gebeuren naar de verdwijning van stukken uit personeelsdossiers, dat zij initieel voor meerdere feiten tuchtrechtelijk werd vervolgd en dat het tuchtonderzoek bijgevolg betrekking had – moest hebben – op al die feiten. Dat uiteindelijk door de kamer van beroep maar één feit in aanmerking wordt genomen als deontologische fout en verzoekster dat ene feit heeft toegegeven, doet daaraan geen afbreuk.

Dat de gemeentesecretaris de maanden oktober 2011 tot januari 2012 heeft gebruikt om informatie te verzamelen en om zich bij de in het dossier betrokken personen te informeren, komt niet als onredelijk voor, waarbij wordt

bedacht dat klachten van meerdere personeelsleden aanleiding gaven tot de tuchtvervolgning. Verzoekster laakt ook niet dat bij die onderzoeksdaden getreuzeld zou zijn.

Met de kamer van beroep merkt de Raad dan op dat de tijd die verliep om na het afsluiten van de onderzoeksdaden alsnog het tuchtverslag op te stellen, zelfs in acht genomen de mogelijke complexiteit ervan ingevolge de eventuele weerslag van de welzijnswetgeving, korter had mogen zijn, maar daarom nog niet onredelijk is.

9. Betrokken op de initiële tuchtbeslissing, wordt het middel verworpen.

10. Ook wat de beslissing van de kamer van beroep betreft, kan geen schending van de redelijketermijneis worden ontwaard. Verzoekster heeft bezwaar aangetekend op 19 oktober 2012. Reeds op 12 december 2012 volgt daarop een eerste uitspraak. Nadat verzoekster haar bezwaar met betrekking tot de uitspraken van de voorzitter van de kamer van beroep kenbaar maakte en daarbij zelf verzocht om een nieuwe hoorzitting, werd niet onnodig getalmd. Er werd binnen een redelijke termijn een nieuwe hoorzitting georganiseerd en een nieuwe beslissing genomen.

11. Verzoekster vermeldt in de toelichting van het middel nog terloops dat zij het tuchtverslag pas op 21 juni 2012 heeft ontvangen. Het verband tussen deze feitelijke vaststelling en de in het middel aangevoerde redelijketermijneis ontgaat de Raad. Verzoekster oppert nog dat de oproeping hierdoor nietig zou zijn, maar voert geen bepaling of beginsel aan om dit te schragen. In zoverre is het middel onontvankelijk.

12. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van “substantiële vormvereisten in tuchtzaken”, namelijk het onpartijdigheidsbeginsel, het delegatieverbod en het vermoeden van onschuld.

In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoekster dat het tuchtonderzoek niet onpartijdig werd gevoerd en derhalve nietig is. De coördinerend directeur van de scholengemeenschap Beerse, G.D.V., stond de gemeentesecretaris bij in het tuchtonderzoek, terwijl zij de klachten die aanleiding hebben gegeven tot dat onderzoek mee heeft ondertekend en zij ook getuige is. G.D.V. wenst reeds geruime tijd dat verzoekster geen deel meer zou uitmaken van het directieteam. Volgens verzoekster heeft dit geleid tot “het louter fingeren van tuchtfeiten, zoals in casu gebeurt: op lasterlijke en eer rovende wijze werd Inge Dries valselijk verdacht van het vervreemden van stukken uit personeelsdossiers en van het schenden van haar ambtsgeheim”.

Uit het tuchtdossier blijkt dat G.D.V. niet alleen logistieke opdrachten uitvoerde, maar dat ook essentiële elementen van het onderzoek aan haar werden gedelegeerd, zoals het verhoor van klager B.J. Een delegatie van de onderzoeksbevoegdheid is verboden en ongeoorloofd. Dat het tuchtverslag uiteindelijk door de gemeentesecretaris werd opgesteld doet volgens verzoekster aan het voormelde geen afbreuk. Het verslag steunt op de onderzoeksresultaten aangereikt door G.D.V., die niet onpartijdig handelde en geen elementen à décharge heeft toegevoegd aan het tuchtonderzoek.

In een *tweede middelonderdeel* acht verzoekster het onpartijdigheidsbeginsel, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging geschonden doordat, na de afkeurende verklaringen van de voorzitter van de kamer van beroep op de hoorzitting, haar zaak opnieuw werd behandeld door een

identiek samengestelde kamer, op de voorzitter na. Verzoekster stelt dat de meerderheid van de leden van de kamer van beroep haar reeds eerder schuldig hadden bevonden en dan ook niet zonder gezichtsverlies op hun mening konden terugkomen. Zij voegt daar nog aan toe dat het volstaat dat objectieve elementen worden aangevoerd op grond waarvan mag worden getwijfeld aan de onpartijdigheid van de tuchtoverheid. De onpartijdigheid moet niet in feite worden bewezen.

Beoordeling

14.1. Het enige feit waarvoor verzoekster uiteindelijk een tuchtsanctie wordt opgelegd door de kamer van beroep is het maken, bewaren en gebruiken van een kopie van het 7 mei 2007 gedateerde verslag over de taakuitoefening van B.J., waarvan het origineel in het persoonlijk dossier van B.J. was neergelegd.

Verzoekster betwist noch voor de kamer van beroep noch voor de Raad van State het materiële gegeven van dit feit. Reeds op het tuchtverhoor van 2 juli 2012 erkende zij dat “[s]lechts één document dat ook deel uitmaakte van een personeelsdossier werd aangewend in het kader van de klacht bij IDE-WE” (administratief dossier nr. 6, verweerschrift tuchtverhoor 2 juli 2012, p. 18), waarbij zij vervolgens het verslag van 7 mei 2007 identificeerde als dit ene document.

De kamer van beroep mocht op grond van de bekentenis van verzoekster alleen reeds dit feit bijgevolg terecht voor bewezen houden. Er valt dan ook niet in te zien welk nadeel zij heeft geleden ingevolge de aanwezigheid van G.D.V. bij haar verhoor, noch welk voordeel zij erbij heeft om de tuchtprocedure hernomen te zien worden na een nietigverklaring op grond van enkel deze grief.

14.2. Het eerste middelonderdeel is onontvankelijk bij gebrek aan belang.

15.1. Het enkele feit dat sommige leden van de kamer van beroep een eerdere beslissing over haar zaak hebben genomen, dat bij die door de wetgever aan de kamer van beroep opgedragen tuchtmacht die eerste keer mogelijk onregelmatig is gehandeld, dat zij het tuchtdossier daarom opnieuw in overweging namen en de procedure hernamen, levert niet het bewijs dat zij de zaak bij dit hernemen niet langer onpartijdig zouden kunnen behandelen. Een schending van de objectieve onpartijdigheid is niet aangetoond.

Een subjectieve, persoonlijke partijdigheid, of de schijn ervan, in hoofde van de leden van de kamer van beroep kan slechts worden aangenomen indien ze gewettigd voorkomt, dus voldoende gerechtvaardigd is door concrete en precieze feiten. De voorzitter van de kamer van beroep heeft zich laten vervangen. Van de andere leden van de kamer van beroep brengt verzoekster geen enkel concreet gegeven bij dat aantoont dat de mogelijke partijdigheid van de voorzitter een invloed kan hebben gehad op de overige leden van de kamer van beroep. De omstandigheid dat de kamer van beroep bij het hernemen van de zaak tot dezelfde conclusie komt als voordien, bewijst op zich niet de partijdigheid van de leden van de kamer van beroep. Verzoekster leidt de partijdigheid af uit de loutere aanwezigheid van de leden van de kamer van beroep bij het uiten van de afwijzende opmerkingen van de voorzitter, maar brengt niet de minste concrete aanwijzing bij van mogelijke vooringenomenheid van die leden.

15.2. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

16. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Een derde middel is geput uit de schending van artikel 32*tredecies* van de welzijnswet. Verzoekster betoogt dat het in aanmerking

genomen tuchtfeit verband houdt met haar klacht bij IDEWE, zodat zij de bescherming van dit artikel 32*tredecies*, § 1, geniet en haar aldus geen tuchtsanctie mag worden opgelegd.

Volgens verzoekster overweegt de kamer van beroep onterecht dat niet kan worden volgehouden dat het tuchtonderzoek zou zijn ingezet in reactie op haar klacht. Zij wijst in dat verband op het feit dat B.J. in zijn klacht stelt dat het document waarop het tuchtfeit betrekking heeft “opduikt” in de klachtenprocedure, op de verklaringen van de andere klagers waarin wordt gezegd dat de documenten die het voorwerp uitmaakten van het tuchtonderzoek werden gebruikt in het kader van de pestprocedure en op de verklaring van de burgemeester aan de vertegenwoordigers van het oudercomité dat verzoekster, na het beëindigen van de procedure wegens pesten op het werk, tuchtrechtelijk zal worden geschorst. Verzoekster stelt dat de bewijslast in de periode van twaalf maanden na het indienen van de klacht is omgekeerd en dat het schoolbestuur aldus diende te bewijzen dat het tuchtonderzoek geen verband houdt met de klacht. Zij geeft voorts nog aan dat het niet uitdrukkelijk opnemen van morele tuchtstraffen in het toepassingsgebied van de bescherming van de welzijnswet een lacune in de wetgeving is die ingaat tegen de wil van de wetgever, dat een blaam negatieve gevolgen kan hebben bij een evaluatie of een bevordering en dat zij zich aangaande de bescherming door de welzijnswet in haar verweerschrift in de tuchtprocedure en in haar beroepschrift gericht aan de kamer van beroep steeds alle rechten heeft voorbehouden.

Beoordeling

18. Artikel 32*tredecies*, §§ 1 en 2, van de welzijnswet luidt ten tijde van de bestreden beslissing:

“§ 1. De werkgever mag, behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht, de rechtsvordering of de getuigenverklaring, de arbeidsverhouding van de volgende werknemers niet beëindigen, en hij mag evenmin de arbeidsvoorwaarden van die werknemers op ongerechtvaardigde wijze eenzijdig wijzigen:

1° de werknemer die op het vlak van de onderneming of instelling die hem tewerkstelt, overeenkomstig de vigerende procedures, een met redenen omklede klacht heeft ingediend;

2° de werknemer die een klacht heeft ingediend bij de met het toezicht belaste ambtenaar bedoeld in artikel 80;

3° de werknemer die een klacht heeft ingediend bij de politiediensten, een lid van het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter;

4° de werknemer die een rechtsvordering instelt of voor wie een rechtsvordering wordt ingesteld op grond van dit hoofdstuk;

5° de werknemer die optreedt als getuige doordat hij, in het kader van het onderzoek van de met redenen omklede klacht, in een ondertekend en gedateerd document de feiten die hij zelf heeft gezien of gehoord en die betrekking hebben op de toestand die het voorwerp is van de met redenen omklede klacht, ter kennis brengt van de preventieadviseur of doordat hij optreedt als getuige in rechte.

§ 2. De bewijslast van de in § 1 bedoelde redenen en rechtvaardiging berust bij de werkgever, wanneer de werknemer wordt ontslagen of de arbeidsvoorwaarden eenzijdig worden gewijzigd binnen twaalf maanden volgend op het indienen van de klacht of het afleggen van de getuigenverklaring. Deze bewijslast berust eveneens bij de werkgever in geval van ontslag of eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden nadat een rechtsvordering werd ingesteld, en dit tot drie maanden na het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis.”

19. De vraag of het opleggen van een blaam als tuchtstraf onder de toepassing valt van deze bepaling van de welzijnswet, mag in de huidige zaak onbeantwoord blijven, gelet op wat volgt.

20. De aangehaalde bepaling van de welzijnswet legt een beperking op ten aanzien van de motieven die aan de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden ten grondslag mogen liggen. De werkgever mag enkel steunen op “redenen die vreemd zijn aan de klacht” en de bewijslast daartoe ligt bij de werkgever.

Het louter indienen van een klacht wegens pesten op het werk volstaat niet om een tuchtstraf te vermijden die gegrond is op tuchtfeiten die bewezen zijn en die niet te herleiden zijn tot het indienen van de klacht.

Om na te gaan of de bestreden maatregel een reactie is op de ingediende klacht, moet het voorwerp van de klacht vergeleken worden met de redenen waarop de bestreden maatregel steunt.

De klacht die verzoekster bij IDEWE heeft neergelegd betreft het ondermijnen en niet aanvaarden van haar gezag en het aanzetten van anderen daartoe, het publiekelijk uitsluiten en negeren van verzoekster, het in stand houden van de situatie en het ten onrechte in vraag stellen van haar capaciteiten.

Het bestreden besluit steunt op een beoordeling van de deontologische houding van verzoekster als directeur. Die beoordeling is ongunstig, omdat verzoekster een stuk uit het persoonlijk dossier van een personeelslid waarover zij gezag uitoefent, in haar eigen voordeel heeft aangewend en het ambtsgeheim heeft geschonden. Dit stuk – en het maken van een kopie ervan voor haar “persoonlijk dossier” wat voor de tuchtoverheid op zich als schending van het ambtsgeheim geldt – dateert van 7 mei 2007, dus lang vóórdat verzoekster een klacht op grond van de welzijnswet heeft ingediend. Verzoekster weerlegt overigens niet de vaststelling door de kamer van beroep, dat het betwiste verslag “betrekking heeft op een situatie waarin verzoekster als directeur een personeelslid op een tekortkoming aan zijn plichten wijst, zonder dat blijkt dat dit personeelslid daarbij het gezag van de directeur heeft betwist”: het is een eenzijdige verklaring van verzoekster in haar hoedanigheid van directeur, die B.J. louter heeft getekend “voor gelezen”.

Uit niets blijkt dat het bestreden besluit de tuchtstraf oplegt omwille van het neerleggen van een klacht als zodanig, noch dat de blaam gegrond is op feiten die in die klacht worden aangevoerd. De enkele omstandigheid dat het document waarop het tuchtfeit betrekking heeft werd aangewend in de procedure bij IDEWE impliceert niet dat de tuchtstraf werd opgelegd omwille van die procedure. Verzoekster ontkent niet dat zij het verslag van 7 mei 2007 heeft gekopieerd, bewaard en gebruikt in de procedure wegens pesten.

Het staat aldus voldoende vast dat de aan verzoekster opgelegde tuchtstraf wezenlijk steunt op redenen vreemd aan de door haar ingediende klacht in het kader van de welzijnswet.

21. Zelfs indien bijgevolg moet worden aangenomen dat het aangevoerde artikel van de welzijnswet ook de thans voorliggende tuchtprocedure en -sanctie beheerst, faalt het middel.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22. Verzoekster voert in een vierde middel aan dat het haar ten laste gelegde feit niet als tuchtfeit mag worden gekwalificeerd.

Het verslag van 7 mei 2007 in kwestie had betrekking op de onderlinge werkverhouding tussen verzoekster als directeur en B.J. als leerkracht en meer bepaald op het “nogmaals” niet opvolgen van haar duidelijke instructies. Daarom voegde verzoekster een kopie van dit verslag ook toe aan haar eigen persoonlijk dossier.

Zij meent dat het feit dat zij een kopie van het verslag aan de preventieadviseur heeft bezorgd niet begrepen kan worden als een ongeoorloofd gebruik voor eigen doeleinden, noch als een schending van de deontologie als directeur met miskenning van het ambtsgeheim en dat dit derhalve geen tuchtfeit uitmaakt. Zij stelt slechts gebruik te hebben gemaakt van haar klachtrecht op grond van de welzijnswet.

Verzoekster heeft het niet erkennen van haar gezag en rol als directeur ervaren als pestgedrag. De beoordeling van de relevantie van het verslag van 7 mei 2007 dienaangaande, komt enkel haar toe en niet de kamer van beroep. Zij ziet ook geen discriminatie in het feit dat zij als directeur documenten uit per-

soneelsdossiers kan aanwenden in het kader van een klacht wegens pesten, terwijl leerkrachten niet over die mogelijkheid beschikken. Van discriminatie is immers slechts sprake wanneer personen zich in een identieke situatie bevinden. Dit is volgens verzoekster *in casu* niet het geval, gelet op het fundamenteel verschil tussen een directeur en een leerkracht.

Over het ambtsgeheim betoogt verzoekster vooreerst dat zij met haar klacht wegens pesten ook indirect het belang van de school diende, inzonderheid het verbeteren van de gezagsverhoudingen binnen de school. Zij zet vervolgens uiteen dat het ambtsgeheim de verplichting inhoudt om bij het uitoefenen van het ambt of een functie geen gegevens kenbaar te maken aan andere personen dan diegene die eveneens gerechtigd zijn om kennis te nemen van de feiten en dat artikel 148 van het arbeidsreglement een bevestiging is van het ambtsgeheim bedoeld in artikel 14 van het rechtspositiedecreet dat een discretieplicht behelst naar derden met betrekking tot informatie waarvan het personeelslid kennis heeft uit hoofde van zijn ambt. De preventieadviseur was volgens verzoekster krachtens het toen geldende arbeidsreglement gerechtigd om kennis te nemen van het verslag. Zij wijst daarbij op de vermelding van IDEWE als preventieadviseur in het arbeidsreglement en concludeert dat aldus de preventieadviseur niet als derde kan worden gezien. Zij meent voorts, aangezien de feiten opgenomen in het verslag van 7 mei 2007 door haar persoonlijk als pestgedrag werden ervaren, dat het verslag niet louter als beschermde informatie kan worden beschouwd waarvan zij slechts kennis zou hebben uit hoofde van haar ambt als directeur. Verzoekster werpt nog op dat zij het betrokken verslag bij haar pestklacht heeft gevoegd in de overtuiging dat enkel de preventieadviseur, gebonden door een strafrechtelijk gesanctioneerd beroepsgeheim, daarvan kennis zou nemen en dat de preventieadviseur, gelet op artikel 458 van het Strafwetboek en artikel 32 *quinquiesdecies* van de welzijnswet, het verslag niet kenbaar had mogen maken aan derden zonder haar toestemming, welke zij nooit heeft gegeven. Zij stelt dat het argument van de kamer van beroep dat het feit dat de preventieadviseur gebonden is door het beroepsgeheim geen afbreuk doet aan de schending van het ambtsgeheim door verzoekster, onjuist is. Zij wijst daarbij op de omstandigheid dat van een schen-

ding van het strafrechtelijk beteugelde beroepsgeheim geen sprake is wanneer wettelijk mag worden verondersteld dat de persoon aan wie men het geheim toevertrouwt ook zelf door het beroepsgeheim is gebonden, op artikel 32^{quinq}uies-decies van de welzijnswet, op het doel van de welzijnswet, zijnde aan de werknemer de garantie bieden dat hij in alle discretie, in volle vertrouwen en vrijuit met de preventieadviseur kan spreken en hem documenten kan aanreiken die de klacht staven, en op een parlementaire vraag in de Senaat omtrent het beroepsgeheim van de preventieadviseur. Verzoekster meent de discretieplicht stipt te hebben nageleefd door de bewuste informatie enkel in het kader van een klacht op grond van de welzijnswet mee te delen en alleen aan de preventieadviseur, die zelf gebonden is door een beroepsgeheim.

23. In de laatste memorie onderstreept verzoekster het feit dat het bedoelde verslag door haar niet is gekopieerd “uit het personeelsdossier” van B.J., maar dat het een kopie van dat verslag betreft die zij voor zichzelf had gehouden als “betrokken partij”.

Zij merkt ook op dat de discretieplicht zich niet uitstrekt tot informatie die op persoonlijke titel werd verkregen.

Beoordeling

24. De kamer van beroep oordeelt in de bestreden beslissing over de in aanmerking te nemen tenlastelegging en over het laakbaar karakter ervan als volgt:

“Overwegende dat mevrouw Dries tijdens de zitting van 12 december 2012 heeft bevestigd het verslag dat zij op 7 mei 2007 had opgemaakt over de taakuitoefening van [B.J.] en dat in het persoonlijk dossier van [B.J.] was neergelegd, heeft gekopieerd en de kopie heeft gebruikt ter ondersteuning van haar klacht over pestgedrag op het werk; overwegende dat dit feitelijk gegeven bevestigd wordt in het beroepschrift van verzoevende partij, waar tegelijkertijd de toelaatbaarheid van deze handelwijze in het kader van een klacht wegens pesten wordt verdedigd; Overwegende dat van de andere stukken waarvan het gebruik in de tuchtbeslissing als grondslag voor het opleggen van de tuchtmaatregel wordt

ingeroepen, naar het oordeel van de Kamer van Beroep vaststaat dat ze niet tot een persoonlijk dossier van een personeelslid hebben behoord of dienden te behoren en dat ook niet door de tuchtoverheid is aangetoond dat ze verkregen zijn met misbruik van de gezagsverhouding tussen de verzoekende partij en de personeelsleden die in 2006 de beweerdelijk onterecht in de pestprocedure aangewende verklaringen hebben opgesteld; dat in die omstandigheden al deze stukken, behoren tot de vertrouwelijkheid van de procedure m.b.t. het pesten op het werk en niet kunnen worden gebruikt in de tuchtprocedure zonder het vertrouwelijk karakter van eerstgenoemde procedure te schenden, ongeacht de wijze waarop de inhoud van die stukken kenbaar is geraakt en wie daarvan kennis heeft gekregen;

Overwegende dat derhalve de door de verzoekende partij ingeroepen middelen door de Kamer van Beroep enkel moeten worden onderzocht voor zover die betrekking hebben op het ene feit dat als tuchtfout zou kunnen worden erkend, met name het kopiëren en in de procedure wegens pesten gebruiken van genoemd verslag uit het personeelsdossier van [B.J.].

[...]

Overwegende dat, naar het oordeel van de Kamer van Beroep, een directeur die een stuk uit het persoonlijk dossier van een personeelslid waarover hij gezag uitoefent, in eigen voordeel aanwendt, het ambtsgeheim schendt en zich daardoor gedraagt in strijd met de deontologie van een directeur; dat ook een directeur tot de personeelsdossiers enkel toegang heeft in het kader van zijn ambtsuitoefening en dat een persoonlijke klacht wegens pesten daar niet toe behoort; dat de door de verzoekende partij verdedigde ruime interpretatie van het artikel 148, § 3 van het Arbeidsreglement die inhoudt dat de preventieadviseur zou behoren tot de personen aan wie een drager van het ambtsgeheim bij uitzondering bepaalde gegevens ‘kan of moet melden’, naar het oordeel van de Kamer van Beroep niet strookt met een redelijke interpretatie van dit reglement; dat anders oordelen voor gevolg zou hebben dat de overige personeelsleden in het kader van een betwisting met betrekking tot een klacht wegens pesten in een ongelijke positie zouden staan tegenover een directeur die over alle personeelsleden gegevens zou kunnen aanbrengen waarover andere personeelsleden niet kunnen beschikken;

Overwegende dat het betwiste stuk dat door verzoekster aan de preventieadviseur werd voorgelegd, betrekking heeft op een situatie waarin verzoekster als directeur een personeelslid op een tekortkoming aan zijn plichten wijst, zonder dat blijkt dat dit personeelslid daarbij het gezag van de directeur heeft betwist; dat, zelfs in de hypothese dat er toch uitzonderlijke omstandigheden zouden kunnen zijn die in het kader van een procedure wegens pesten een ruimere interpretatie van het art. 148, § 3 van het Arbeidsreglement zouden rechtvaardigen, naar het oordeel van de Kamer van Beroep niet valt in te zien hoe aan het voorgelegde stuk, gelet op de inhoud er van, een dergelijk uitzonderlijk karakter zou kunnen worden toegekend.”

25. Artikel 148, § 3, van het arbeidsreglement voor de personeelsleden van het gemeentelijk basisonderwijs van de gemeente Beerse zoals goedgekeurd in de gemeenteraadszitting van 28 mei 2009, luidt:

“Ambtsgeheim

Het is het personeelslid verboden feiten bekend te maken die het kent uit hoofde van zijn ambt of die hem zijn toevertrouwd, uitgezonderd de feiten die het personeelslid om deontologische of wettelijke redenen kan of moet melden aan het CLB, een externe begeleider, een vertrouwensarts, het jeugdbeschermingscomité of de gerechtelijke instanties.”

De preventieadviseur is niet vermeld in deze opsomming, die limitatief is. Dat die preventieadviseur gehouden is door een beroepsgeheim is daarbij niet ter zake.

Door ervan uit te gaan dat het arbeidsreglement verzoekster een vrijgeleide geeft om bepaalde “feiten” aan de preventieadviseur mee te delen, laat staan kopies van stukken uit een personeelsdossier, faalt het middel.

26. Dat verzoekster zelf de auteur is van het verslag van 7 mei 2007, er aldus persoonlijk kennis van heeft en er hoe dan ook een kopie van kon maken en dat zij het bewaarde in wat zij “haar persoonlijk dossier” noemt, “dat zij bijhield aangaande haar persoonlijke relaties met leerkrachten en het schoolbestuur”, staat er niet aan in de weg dat zij dit verslag heeft opgesteld in een welbepaalde hoedanigheid, namelijk die van directeur van B.J., en met een welbepaald oogmerk, namelijk om haar observaties over het functioneren van B.J. te rapporteren en dat rapport toe te voegen aan diens personeelsdossier. Verzoekster kan zich daarom niet erop beroepen dat de in het verslag opgenomen gegevens haar zijn “toevertrouwd” op persoonlijke titel.

Aldus was verzoekster onderworpen aan de plicht tot discretie en het ambtsgeheim, zoals zij kon lezen in artikel 14 van het toepasselijke rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 en in de artikelen 117 en 148 van het voormelde arbeidsreglement. Die verplichting houdt onder meer in dat een personeelslid geen vertrouwelijke gegevens uit de in haar hoedanigheid toevertrouwde perso-

neelsdossiers mag vrijgeven aan anderen dan wie gerechtigd is om er kennis van te nemen en dat zij zelfs niet ertoe gerechtigd is om er “haar persoonlijk dossier dat zij bijhield” mee te stofferen – waarmee zij duidelijk niet het op school aanwezige personeelsdossier van de directeur bedoelt maar “haar persoonlijk dossier dat zij bijhield aangaande haar persoonlijke relaties met leerkrachten en het schoolbestuur”.

27. De kamer van beroep heeft dan ook de ene overgebleven tenlastelegging als een schuldige tekortkoming aan verzoeksters beroepsplichten mogen kwalificeren.

28. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende 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 8 maart 2016,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren