

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.158 van 12 december 2017
in de zaak A. 222.756/X-16.977.**

In zake : Thierry ROUIN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Christian Lemache en Greet Louwet
 kantoor houdend te 3800 Sint-Truiden
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de HULPVERLENINGSZONE ZUID-WEST LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen, Wouter Moonen en Nick Parthoens
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 juli 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de zoneraad van de hulpverleningszone Zuid-West Limburg van 26 juni 2017 om Thierry Rouin de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Greet Louwet, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Wouter Moonen, die verschijnt voor de verwerende partij, 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. Verzoeker is sinds 1992 in dienst als vrijwillig brandweerman, eerst bij de stad Sint-Truiden en vervolgens bij de hulpverleningszone Zuid-West Limburg. Op 23 september 2015 voert hij interventies inzake wespenverdelging uit met een jongere collega S. T.

Bij beslissing van 18 januari 2016 wordt hem door de zoneraad van de hulpverleningszone de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege opgelegd vanwege vijf feiten: het feit dat de prestatiestaat met betrekking tot de interventies van 23 september 2015 niet correct werd ingevuld; het gebruik van alcohol; het besturen van een dienstvoertuig onder invloed van alcohol; het gebruik door verzoeker van zijn gezag als brandweerman met een grotere anciënniteit ten opzichte van een jongere collega; en het niet opdagen op een overleg met een hiërarchische overste. Gemotiveerd wordt dat “elk van de inbreuken zonder meer als bijzonder ernstig” wordt beschouwd, “zodat de strafmaat de weergave moet zijn van de totaliteit van de inbreuken waarvan elke inbreuk op zich door de Zoneraad als zwaar wordt beschouwd”.

Op vraag van verzoeker wordt deze beslissing door de Raad van State in haar tenuitvoerlegging geschorst bij arrest nr. 235.520 van 15 juli 2016.

Wat de schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel betreft, is de Raad van State van oordeel dat de vijf bestrafte tuchtinbreuken essentieel te herleiden lijken tot twee en dat de verwerende partij ten onrechte geheel en zonder meer voorbij lijkt te zijn gegaan aan de lange staat van dienst en het blanco tuchtverleden van verzoeker.

Finaal wordt de beslissing van 18 januari 2016 om verzoeker tuchtrechtelijk te ontslaan vernietigd met het arrest nr. 238.049 van 28 april 2017. Daarin wordt onder meer overwogen dat de vijf tuchtinbreuken alle teruggaan op één voorval op 23 september 2015, namelijk: tijdens de dienst – het verdelgen van wespennesten op verschillende locaties – is alcohol gebruikt, waarna met de prestatiestaat werd geknoeid om dat te verbergen. Volgens het arrest heeft de verwerende partij het voorval, door het in de tuchtstraf in verschillende afzonderlijke, elk zeer ernstige, tuchtrechtelijke vergrijpen uiteen te rafelen, “op zo’n wijze [...] benaderd en gedissecteed dat zij niet geacht kan worden regelmatig tot haar voorstelling en appreciatie van de feiten te zijn gekomen, inzonderheid met betrekking tot de ampleur van de aan verzoeker aangerekende disciplinaire tekortkomingen”.

4. Nadat de zoneraad op 8 mei 2017 kennis krijgt van het vernietigingsarrest, beslist hij op 26 juni 2017 opnieuw om verzoeker met het ontslag van ambtswege te bestraffen. “[I]n aansluiting met de zienswijze van de Raad van State”, is er volgens de zoneraad:

“sprake van twee (bewezen) tuchtfeiten:

- Het feit dat de prestatiestaat en de interventieverslagen opzettelijk onjuist werden ingevuld en waarbij het gezag als brandweerman met grotere anciënniteit werd gebruikt t.o.v. Bwm [S. T.]; en
- Het feit dat er alcohol werd genuttigd tijdens de diensturen.”

De verantwoording met betrekking tot “de ernst van de inbreuk en de strafmaat”, die twee bladzijden bestaat, is zo goed als identiek aan die in de vernietigde tuchtbeslissing van 18 januari 2016. Aan de staat van dienst van verzoeker en zijn tuchtverleden wordt geen aandacht besteed.

5. De beroepskamer waarbij het personeelslid overeenkomstig artikel 271 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ (hierna: het koninklijk besluit van 19 april 2014) beroep kan instellen tegen de tuchtsanctie van de zoneraad, is nog niet operationeel.

IV. Schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van onder meer de artikelen 268 en 274 van het koninklijk besluit van 19 april 2014.

Toegelicht wordt dat die artikelen bepalen dat de tuchtoverheid op straffe van nietigheid van de procedure uitspraak doet over de op te leggen tuchtsanctie binnen twee maanden vanaf de afsluiting van het proces-verbaal van het laatste verhoor, van weigering of van niet-verschijning. Het proces-verbaal van het laatste verhoor dateert van 18 januari 2016, terwijl de bestreden tuchtbeslissing van 26 juni 2017 is. De verwerende partij kon derhalve niet zonder meer onder verwijzing naar de artikelen 268 en 274 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 een tuchtsanctie opleggen “gelet op de vervaltermijn van twee maanden die op straffe van nietigheid is voorgeschreven”.

8. De verwerende partij repliceert in de nota dat de motieven van het vernietigingsarrest nr. 238.049 niet uitsloten dat de tuchtprocedure werd hernomen, zodat zij besloot de tuchtprocedure te hernemen vanaf het punt waar de onregelmatigheid was opgetreden. Op het moment dat de vernietigde tuchtbeslissing werd genomen, was nog geen dag van de termijn voorgeschreven in de artikelen 268 en 274 verstreken. Er resteerde dus een volledige termijn van twee maanden om uitspraak te doen over de op te leggen tuchtsanctie nadat de zoneraad op 8 mei 2017 kennis kreeg van het arrest nr. 238.049 van de Raad van State.

Ten minste is de beslissing van 26 juni 2017 genomen binnen een redelijke termijn. Bij afwezigheid van een normatieve termijn, voorgeschreven in het statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones, waarbinnen een nieuwe tuchtstraf kan worden opgelegd – zoals bijvoorbeeld wel bestaat in het gemeentedecreet, provinciedecreet en OCMW-decreet – moet de redelijke termijn in acht genomen worden. Een termijn van twee maanden tussen het vernietigingsarrest en de nieuwe tuchtbeslissing is niet onredelijk.

Beoordeling

9. Het in het middel aangevoerde artikel 268 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 luidt:

“Op straffe van nietigheid van de procedure doet de tuchtoverheid uitspraak over de op te leggen tuchtsanctie binnen de twee maanden vanaf de afsluiting van het proces-verbaal van het laatste verhoor, van weigering of van niet-verschijning.”

10. Ter zake wordt in de bestreden beslissing geargumenteed:

“[...] Remediërmogelijkheid door de Zoneraad

De zoneraad kreeg op 8 mei 2017 kennis van het arrest nr. 238.049 van de Raad van State. De volgende dag startte een nieuwe termijn van twee maanden voor de Zoneraad om overeenkomstig artikel 268 van het Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief

statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones een uitspraak te doen over de op te leggen tuchtsanctie.

Aangezien de Raad van State geen onregelmatigheden in de tuchtprocedure heeft vastgesteld [...], kan de tuchtprocedure hervat worden vanaf het moment dat het element dat tot vernietiging heeft geleid zich voordeed, d.i. bij de beoordeling van de tuchtfeiten.”

11. Vooralsnog lijkt het niet zo dat er voor de zoneraad een verplichting bestaat om zich met betrekking tot het hem voorgelegde tuchtdossier van verzoeker uit te spreken over een tuchtsanctie. De zoneraad staat op het eerste gezicht voor de uitoefening van een facultatieve bevoegdheid.

Wil hij evenwel van die bevoegdheid gebruik maken dan moet hij dat, op straffe van nietigheid van de procedure, doen binnen twee maanden te rekenen van “de afsluiting van het proces-verbaal van het laatste verhoor, van weigering of van niet-verschijning” – namelijk binnen twee maanden na 18 januari 2016.

12. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing op 26 juni 2017 was die vervaltermijn ogenschijnlijk verstreken.

Om alsnog de tijdigheid van haar uitspraak van 26 juni 2017 te doen aannemen, argumenteert de verwerende partij dat er na de betekening van het vernietigingsarrest nr. 238.049 voor de zoneraad een nieuwe beslissingstermijn van twee maanden ging lopen, minstens een “redelijke” beslissingstermijn. Meer bepaald wijst zij er daartoe op dat de in het arrest vastgestelde onwettigheid niet uitsluit dat de tuchtprocedure wordt genomen vanaf het punt waarop de onregelmatigheid zich voordeed.

13. Eén zaak is dat de in het vernietigingsarrest vastgestelde onwettigheid op zich niet uitwijst dat een regelmatige tuchtbeslissing in elk geval uitgesloten is. Een andere zaak is evenwel dat sinds de door dat arrest vernietigde beslissing de tijd niet heeft stilgestaan en dat daar bij het doen van een nieuwe uitspraak over de aan verzoeker op te leggen tuchtsanctie niet zomaar abstractie van mag worden gemaakt.

14. In lijn met onder meer het arrest nr. 238.712 van 29 juni 2017, wordt ten minste voorlopig aangenomen dat de vernietiging en retroactieve verdwijning van de facultatieve beslissing van de zoneraad van 18 januari 2016 geen nieuwe termijn voor een tuchtuitspraak door de verwerende partij doet lopen, nu er voor haar geen verplichting tot het doen van een tuchtuitspraak bestaat en het vernietigingsarrest dan ook geen dergelijke verplichting, met de erbij horende beslissingstermijn, kan doen herleven.

Voorts voorziet het koninklijk besluit van 19 april 2014, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het gemeentedecreet waarnaar de verwerende partij verwijst, niet in een bepaalde termijn om de tuchtrechtelijke vervolging te hernemen na de kennisgeving van het vernietigingsarrest van de Raad van State.

15. Concluderend, lijkt de bestreden beslissing genomen buiten de vervaltermijn van artikel 268 van het koninklijk besluit van 19 april 2014, zodat op het eerste gezicht de “nietigheid van de procedure” moet worden vastgesteld.

Het besproken middel is ernstig.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

16. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, alsmede artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen”.

Hij zet onder meer uiteen dat uit de motieven van de betreden beslissing moet blijken dat de tuchtoverheid “bij de beoordeling van de éénmalig voorgedane feiten van 23 september 2015” rekening heeft gehouden met alle concrete omstandigheden verbonden aan de feiten van het dossier en verbonden

aan het betrokken personeelslid. Niettegenstaande er nog slechts “twee” feiten bewezen worden geacht, wordt opnieuw de allervlaarste tuchtsanctie opgelegd, met herneming van dezelfde motivering, waarbij opnieuw uitsluitend gefocust wordt op verzwarende elementen.

Verzoeker heeft een blanco tuchtrechtelijk verleden, er zijn nooit klachten geweest over zijn functioneren en hij heeft gedurende zijn loopbaan van 23 jaar nooit enige negatieve beoordeling of evaluatie gekregen. Ofschoon hij de verwerende partij hierop en op zijn jarenlange verdiensten als brandweerman die zich ten volle heeft ingezet voor het korps en de gemeenschap heeft gewezen, wordt in de bestreden beslissing aan al die elementen voorbijgegaan. De verwerende partij houdt opnieuw in het geheel geen rekening met de door verzoeker aangevoerde verzachtende omstandigheden. De opgelegde tuchtsanctie staat, volgens verzoeker, “in complete disproportie met de ernst van de op 23 september 2015 tenlaste gelegde feiten”.

17. In de nota repliceert de verwerende partij dat de strafmaat in de bestreden beslissing omstandig gemotiveerd wordt, waarbij uitdrukkelijk wordt ingegaan op de onherstelbare vertrouwensbreuk tussen de zone en verzoeker. Deze motivering maakt uitgebreid duidelijk dat de feiten als bijzonder zwaar moeten worden beschouwd, dat een zware tuchtsanctie aangewezen is en dat de feiten elk vertrouwen in de persoon van verzoeker hebben aangetast.

Weliswaar gaat de bestreden beslissing “inderdaad” niet uitdrukkelijk in op het blanco tuchtverleden en de lange staat van dienst van verzoeker, maar dat is naar het oordeel van de verwerende partij ook niet nodig. De tuchtfeiten zijn dermate zwaar dat het vertrouwen verbroken is en dat het dienstverband daarom moet worden beëindigd. Een blanco tuchtverleden en een lange staat van dienst zijn niet relevant: “de vertrouwensbreuk is een feit, ook al zijn deze elementen aanwezig”. “Het is”, aldus nog de verwerende partij, “niet kennelijk onredelijk om ingeval van zware tuchtfeiten die een dergelijke vertrouwensbreuk veroorzaken, te oordelen dat het dienstverband moet stoppen,

ook al heeft de betrokkene een blanco tuchtverleden en een lange staat van dienst”.

Beoordeling

18. In de vernietigde ontslagbeslissing van 18 januari 2016 legde de verwerende partij het er op aan de feiten danig te vergroten om haar “inzicht dat het vertrouwen in Bwm. Thierry Rouin op onherstelbare wijze geschonden is”, en dat er bijgevolg niets anders opzit dan hem te ontslaan, te verantwoorden.

Nadat de Raad van State in zijn arresten nrs. 235.520 en 238.049 aangaf dat de verwerende partij inzake de ampleur van de aan verzoeker aangerekende tekortkomingen niet regelmatig tot haar voorstelling en appreciatie van de feiten was gekomen, laat de zoneraad in de thans bestreden ontslagbeslissing van 26 juni 2017 twee feiten vallen en wordt een ander feit nog slechts een verzwarende omstandigheid genoemd, waarna weer dezelfde tuchtstraf wordt opgelegd. Meest opvallend daarbij is dat de twee-bladzijdenlange verantwoording van de strafmaat, op details na, de loutere reproductie is van de verantwoording van de zwaarte van de eerste ontslagbeslissing.

De herleiding van verzoekers tekortkomingen blijkt tot geen enkele bijstelling van de formele motivering aanleiding te hebben gegeven. Het oordeel over de ernst van de inbreuken, het geschonden vertrouwen, de normvervaging en onverantwoordelijkheid in hoofde van verzoeker blijft letterlijk hetzelfde. Bij het *copy-pasten* van de eerdere motivering in de vernietigde tuchtstraf van 18 januari 2016 worden zelfs de schrijffouten overgenomen (“regels inzake veiligheid er organisatie”; “terwijl van een brandweerman met grotere anciënniteit mag verwachten dat”).

19. Daarbij komt dat nog altijd geen woord of formele aandacht wordt besteed aan verzoekers lange staat van dienst en blanco tuchtverleden, terwijl niet wordt betwist dat er nooit eerder sinds 1992 klachten zijn geweest

over verzoekers functioneren, noch dat hij uitdrukkelijk heeft gevraagd hiermee rekening te houden.

20. Voortgaande op de formele motivering van de bestreden beslissing, kan de Raad van State het ten minste in de huidige stand van de procedure niet voor voldoende vaststaand aannemen dat het aangevochten ontslag van ambtswege het resultaat is van een gedegen en evenwichtige uitoefening door de zoneraad van zijn discretionaire tuchtmacht.

Het middel is in die mate ernstig.

VI. Voorwaarde van de spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

21. Verzoeker doet in verband met de schorsingsvoorwaarde van de spoedeisendheid gelden dat hij al jarenlang actief is als brandweerman en een carrière van 23 jaar heeft opgebouwd waaraan abrupt, van de ene op de andere dag, een einde werd gesteld. De beslissing is onder andere op psychisch vlak zeer moeilijk te verwerken en zwaar om dragen: er wordt totaal geen rekening gehouden met zijn blanco tuchtverleden en zijn onberispelijke staat van dienst; de aangevoerde motieven zijn “*de facto* een kopie [...] van deze van de vernietigde tuchtbeslissing, en dit ondanks het feit dat vier van de zes oorspronkelijke tenlasteleggingen niet meer zijn weerhouden of bewezen, doch waarbij verzoeker nogmaals beschuldigd wordt van een dermate ernstige normvervaging, dat hij het vertrouwen van het korps en het publiek op een onherstelbare wijze heeft geschonden en dat hij niet meer als lid van een veiligheidskorps zou kunnen functioneren”. De goede reputatie die verzoeker als brandweerman genoot, wordt manifest beschadigd en aangetast. Hij is moreel op een zeer ernstige wijze gegriefd.

22. Wat het psychische en morele nadeel betreft, meent de verwerende partij dat het geen spoedeisendheid kan staven omdat het “wordt geacht hersteld te zijn door een vernietigingsarrest”.

Beoordeling

23. In het arrest nr. 235.520 achtte de Raad van State reeds de beslissing van 18 januari 2016 om verzoeker te ontslaan van die aard dat ze voor hem een zodanig morele impact had dat er sprake was van de voor een schorsing vereiste spoedeisendheid.

24. Met de thans bestreden beslissing wordt verzoeker eens te meer onmiddellijk ontslagen als brandweerman wegens feiten die beweerdelijk een zo zware schending van het vertrouwen, normvervaging en onverantwoordelijkheid inhouden dat niet zou zijn in te zien hoe hij nog als lid van een veiligheidskorps kan functioneren.

Weliswaar houdt de verwerende partij van de vijf “bijzonder ernstige” inbreuken waarop het ontslag van 18 januari 2016 berustte er nog slechts twee als bewezen over, maar dat blijkt dan weer zonder enig gevolg te zijn voor de zwaarte van de tuchtstraf én de motivering van de strafmaat.

In de gegeven omstandigheden komt de urgentie voor niet minder te zijn dan ten tijde van het arrest nr. 235.520, maar nog nijpender.

25. Dit wordt niet ontkracht door te betogen, zoals de verwerende partij doet, dat een vernietiging verzoekers psychisch en moreel lijden – dat zij niet betwist – zal herstellen.

Niet beweerd wordt door verzoeker dat zijn nadeel onherstelbaar is, maar wel dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

26. Ook de tweede en laatste schorsingsvoorwaarde is vervuld.

BESLISSING

De Raad van State schorst de tenuitvoerlegging van de beslissing van de zoneraad van de hulpverleningszone Zuid-West Limburg van 26 juni 2017 om Thierry Rouin de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf december 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust