

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.009 van 7 juli 2020
in de zaak A. 224.265/X-17.109**

In zake : Eddy LOUWIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE MIDDELKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9420 Erpe-Mere
Schoolstraat 20
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
 - de Vlaamse regering
 - de beroepscommissie voor tuchtzakenbijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van:

- 1° het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke van 3 oktober 2017 om Eddy Louwie de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen, en
- 2° het besluit van de beroepscommissie voor tuchtzaken van 12 januari 2018 waarmee het beroep van Eddy Louwie tegen het voormelde collegebesluit onontvankelijk wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 240.597 van 26 januari 2018 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 juni 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Lindsay Dedrie, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke wordt bij besluit van 3 oktober 2017 aan verzoeker, vastbenoemd sectorfunctionaris Milieu, de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege opgelegd.

Van de beslissing wordt hem (een eerste keer) kennisgegeven met een 6 oktober 2017 gedateerde brief, die hij op 10 oktober 2017 “voor ontvangst” ondertekent. Ook het bijgevoegde afschrift van het collegebesluit wordt door hem “voor ontvangst” ondertekend.

Dezelfde kennisgevingsbrief van 6 oktober 2017, met de bijlage, wordt verzoeker tevens aangetekend toegestuurd op 11 oktober 2017. Hij is bij de aanbieding ervan door bpost op 12 oktober 2017 afwezig; de brief wordt hem uiteindelijk op 21 oktober 2017 afgegeven.

Verzoeker tekent met een beroepschrift van 10 november 2017 tegen de tuchtstraf beroep aan bij de beroepscommissie voor tuchtzaken (hierna: de beroepscommissie).

Tijdens de hoorzitting van 15 december 2017 brengt de voorzitter van de beroepscommissie “ambtshalve het probleem van de ontvangst van de tuchtbeslissing aan”, waarna de voortzetting van de hoorzitting verdaagd wordt naar 12 januari 2018.

De beroepscommissie beslist op 12 januari 2018 het beroep van verzoeker onontvankelijk te verklaren. Gemotiveerd wordt:

“In tegenstelling tot wat de heer Louwie beweert stelt de Beroepscommissie voor Tuchtzaken vast dat de heer Louwie zowel de begeleidende brief als de collegebeslissing zelf voor ontvangst heeft getekend op 10 oktober 2017. Hij heeft de eerste pagina van de tuchtbeslissing getekend en de andere pagina's geparafeerd.

In de begeleidende brief staat artikel 139 van het Gemeentedecreet expliciet vermeld.

De heer Louwie was dus wel degelijk op de hoogte dat hij binnen de dertig dagen na ontvangst van de tuchtbeslissing beroep kon aantekenen.

Het nadien nog ontvangen van de beslissing via een aangetekende brief doet daar geen afbreuk aan en verlengt deze termijn niet.

Het wordt de tuchtoverheid niet verboden om zowel de tuchtbeslissing aan betrokkene af te geven en te laten tekenen voor ontvangst als de beslissing aangetekend aan betrokkene te verzenden.

Deze termijn van dertig dagen is geen termijn van orde en moet derhalve strikt worden nageleefd.

De Beroepscommissie stelt bijgevolg vast dat het beroep van de heer Louwie één dag te laat is ingediend.

Bijgevolg is het beroepschrift van de heer Louwie onontvankelijk.”

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. Volgens de verwerende partijen mag de Raad van State enkel oordelen over de wettigheid van de tweede bestreden beslissing en mag enkel het eerste middel, het enige dat tegen die beslissing gericht is, het voorwerp van een beoordeling door de Raad van State uitmaken. De enige rechtsvraag is beweerdelijk of de beroepscommissie “zich alsnog dient te buigen over het tuchtberoep, daar waar zij thans net tot de onontvankelijkheid van het beroep tegen de eerste bestreden beslissing (i.e. de tuchtbeslissing) heeft besloten”.

Beoordeling

5. Zoals bepaald in het toentertijd geldende artikel 139 van het gemeentedecreet, kan het personeelslid tegen de beslissing over het opleggen van een tuchtstraf beroep aantekenen bij de beroepscommissie binnen dertig dagen na ontvangst van die beslissing.

Dit georganiseerd bestuurlijk beroep moet in principe ontvankelijk worden doorlopen opdat ontvankelijk een beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld.

6. Nu volgens de beroepscommissie verzoekers beroep tegen de tuchtstraf niet ontvankelijk werd ingediend, volgt uit wat voorafgaat dat het onderzoek van de Raad van State ertoe beperkt is de wettigheid van dat oordeel na te gaan.

Ofwel toont verzoeker er niet de onwettigheid van aan en dan behoort het voorliggende beroep te worden verworpen als ongegrond wat de beslissing van de beroepscommissie betreft en bijgevolg als onontvankelijk wat de tuchtstraf betreft.

Ofwel moet de onwettigheid van de beslissing van de beroepscommissie worden vastgesteld, met de vernietiging ervan tot gevolg. Die vernietiging doet in voorkomend geval de verplichting voor de beroepscommissie herleven om uitspraak te doen over het bij haar ingestelde beroep tegen de tuchtstraf. Het beroep tegen de tuchtstraf zelf dient dan te worden verworpen als onontvankelijk, omdat ze niet in graad van laatste bestuurlijke aanleg is genomen.

7. Concreet is bijgevolg het onderzoek van de middelen beperkt tot verzoekers eerste middel, zijnde het enige dat nuttig op de beslissing van de beroepscommissie van 12 januari 2018 kan worden betrokken en waarin de vaststelling wordt betwist dat het bestuurlijk beroep dat hij tegen de tuchtstraf bij de beroepscommissie instelde onontvankelijk is.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van verzoeker

8. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 139 en 128 van het gemeentedecreet, van artikel 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 december 2006 ‘houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire gemeentepersoneel ter uitvoering van artikel 129, 136 en 143 van het Gemeentedecreet [...]’ (hierna: het besluit van de

Vlaamse regering van 15 december 2006), en van het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Toegelicht wordt dat de tuchtoverheid de keuze had om de tuchtbeslissing ofwel per aangetekende zending te bezorgen, ofwel af te geven tegen ontvangstbewijs. Te dezen heeft de tuchtoverheid de tuchtbeslissing ter kennis gebracht op 10 oktober 2017 via afgifte tegen ontvangstbewijs en op 12 oktober 2017 via aangetekende zending. Hieruit blijkt, volgens verzoeker, dat de beroepstermijn pas op 13 oktober 2017 een aanvang heeft genomen:

- eerste verwerende partij meende zelf dat een aangetekende zending noodzakelijk was om de beroepstermijn te doen ingaan;
- op de aangetekende brief staat de beroepstermijn nogmaals vermeld;
- de kwestieuze brief vermeldt dat de tuchtbeslissing enkel per aangetekende zending en per gewone post wordt bezorgd; er wordt nergens verwezen naar de afgifte tegen ontvangstbewijs.

Gelet op de rechtszekerheid die de decreetgever voor ogen had, “kan niet anders dan vastgesteld worden dat de beroepstermijn *in casu* pas is ingegaan op het ogenblik dat de laatste betekening heeft plaatsgevonden”.

Het standpunt van de beroepscommissie is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en zet de deur open voor misbruik door de tuchtoverheid: een tuchtoverheid zou gedurende een termijn van dertig dagen elke dag een betekening mogen doen van de tuchtbeslissing zonder dat dit enige impact zou hebben op de beroepstermijn; de tuchtonderhorige zou alle betekende beslissingen telkens weer naast mekaar moeten leggen en moeten onderzoeken of ze een identieke inhoud hebben.

9. Verzoeker voegt daar in de memorie van wederantwoord en laatste memorie nog aan toe, hoofdzakelijk, dat de voorschriften inzake de kennisgeving van een tuchtbeslissing dienen ter bescherming van de tuchtrechtelijk vervolgte en dat, door van de twee wijzen van kennisgeving gebruik te maken, in strijd met die bescherming is gehandeld en het voor

verzoeker onduidelijk was wanneer zijn termijn exact inging. Dit klemte volgens verzoeker des te meer vermits in het verleden de tuchtbeslissingen steeds per aangetekende zending werden bezorgd.

Beoordeling

10. Blijkens, toentertijd, artikel 139 van het gemeentedecreet gaat de termijn voor het instellen van het beroep bij de beroepscommissie in “na ontvangst” van de beslissing over het opleggen van de tuchtstraf.

Overeenkomstig het toenmalige artikel 128 van het gemeentedecreet wordt de betrokkene van de beslissing van de tuchtverheid op de hoogte gebracht met een aangetekende brief of met een brief die afgegeven wordt tegen ontvangstbewijs; in de kennisgeving van de beslissing wordt melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid en van de termijn waarbinnen het beroep kan worden aangetekend.

Ook artikel 12 van het dan toepasselijke besluit van de Vlaamse regering van 15 december 2006 gewaagt van een betekening van het tuchtbesluit aan de betrokkene “hetzij bij een ter post aangetekende brief, hetzij door overhandiging tegen ontvangstbewijs”.

11. Met andere woorden beschikte de eerste verwerende partij over twee verschillende mogelijkheden om haar beslissing van 3 oktober 2017 aan verzoeker ter kennis te brengen.

Zij heeft ze, ogenschijnlijk zekerheidshalve, allebei benut, meer bepaald door één en dezelfde kennisgevingsbrief van 6 oktober 2017, met de tuchtbeslissing in bijlage, zowel tegen ontvangstbewijs aan verzoeker af te geven als aangetekend aan hem toe te sturen.

12. Een eerste keer heeft verzoeker de brief, die hem volgens zijn vermelding “Aangetekend en per gewone post” wordt bezorgd, op 10 oktober

2017 overhandigd gekregen. Hij heeft op de eerste bladzijde én van de brief én van de bijgevoegde tuchtbeslissing zijn handtekening geplaatst met de vermelding: “Voor ontvangst Eddy Louwie 10/10/2017”. Daarenboven heeft hij ook nog eens zijn handtekening of paraaf gezet op de tweede bladzijde van de brief en op elke van de zes overige bladzijden van de tuchtbeslissing.

De brief van 6 oktober 2017 maakt uitdrukkelijk melding van de mogelijkheid van een beroep bij de beroepscommissie binnen dertig dagen na ontvangst van de tuchtbeslissing en van het adres van de beroepscommissie. Voorts wordt onder meer artikel 139 van het gemeentedecreet geciteerd, wordt voor “relevante informatie” over de werking van de beroepscommissie naar een website van de Vlaamse overheid verwezen en wordt verzoeker meegedeeld dat hij voor (nog) meer inlichtingen bij de personeelsdienst terecht kan.

Aldus ontving verzoeker op voldoende duidelijke en rechtszekere wijze wat nodig is opdat de in artikel 139 bedoelde termijn van dertig dagen “na ontvangst” van de beslissing over het opleggen van een tuchtstraf een aanvang zou nemen.

13. Dezelfde brief van 6 oktober 2017, met de tuchtbeslissing van 3 oktober 2017 in bijlage, is verzoeker ook aangetekend toegestuurd en op 12 oktober 2017 op zijn adres aangeboden.

Het kan verzoeker, toen hij de zending op 21 oktober 2017 in handen kreeg, bezwaarlijk zijn ontgaan dat hij letterlijk dezelfde brief ook al eerder, op 10 oktober 2017, ontving.

Uit de aangetekende zending valt niet redelijkerwijze af te leiden dat de kennisgeving die verzoeker op 10 oktober 2017 ontving voortaan van onwaarde moet worden geacht en dat de aangetekende zending beoogt ze te vervangen.

Het feit dat met de aangetekend verzonden brief van 6 oktober 2017 nogmaals wordt meegedeeld dat beroep kan worden aangetekend bij de beroepscommissie binnen dertig dagen “na ontvangst” van de tuchtbeslissing, is op zich niet van aard om te doen aannemen dat als gevolg ervan zou mogen worden voorbijgegaan aan de eerste ontvangst – op 10 oktober 2017 – van die brief en van de erbij gevoegde tuchtbeslissing en dat voor het ingaan van de betrokken beroepstermijn nog alleen rekening mag en moet worden gehouden met de aanbieding van de aangetekend toegestuurde tuchtbeslissing.

Het is voor de Raad van State niet gebleken dat de op 12 oktober 2017 aangeboden brief verzoeker hieromtrent in verwarring heeft kunnen brengen, laat staan nog dat de brief hem effectief, en op onoverwinnelijke wijze, heeft doen dwalen.

14. In de gegeven omstandigheden, heeft de beroepscommissie terecht, en zonder de in het middel aangevoerde rechtsregels te schenden, overwogen dat het beroep dat verzoeker bij haar op 10 november 2017 indiende tegen een tuchtbeslissing die hij op 10 oktober 2017 voor ontvangst getekend heeft, één dag te laat is en bijgevolg onontvankelijk.

15. Het eerste middel is ongegrond.

Zoals *sub* randnummer 6 gezien, volgt hieruit dat het beroep in zijn geheel dient te worden verworpen, meer bepaald als ongegrond wat de beslissing van de beroepscommissie van 12 januari 2018 betreft en als onontvankelijk wat de tuchtbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 3 oktober 2017 aangaat.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro ten behoeve van de eerste verwerende partij en van 840 euro ten behoeve van de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juli tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust