

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.734 van 4 oktober 2021
in de zaak A. 233.789/X-17.949**

In zake: Ingrid VAN BERGHEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Annick Boljau
kantoor houdend te 2170 Merksem
Ringlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering en door de beroepscommissie voor
tuchtzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas De Donder en Karel De Schoenmaeker
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Gateway Building
Luchthaven Nationaal 1J
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 1 juni 2021, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken van het statutaire gemeente-, provincie- en OCMW personeel dd. 16 april 2021, waarvan [is] kennisgegeven met brief dd. 16 april 2021”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 september 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Shanna Schuerewegen, die *loco* advocaat Annick Boljau verschijnt voor verzoekster, advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Inge Derde, die *loco* advocaten Thomas De Donder en Karel De Schoenmaeker 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. Verzoekster, in dienst van de stad Antwerpen als administratief assistente, doet op 23 november 2018 een opzoeking in een databank met persoonlijke gegevens van burgers. Er wordt op 10 december 2018 een feitenverslag over opgesteld. Op 18 december 2018 beslist de algemeen directeur om een tuchtonderzoeker te belasten met een tuchtonderzoek en het opstellen van een tuchtverslag.

De algemeen directeur legt verzoekster op 2 april 2019 de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op. De beroepscommissie voor tuchtzaken (hierna: de beroepscommissie) verwerpt verzoeksters beroep ertegen op 12 november 2019. De beide beslissingen worden bij arrest nr. 247.437 van 22 april 2020 geschorst door de Raad van State, waarna de algemeen directeur en de beroepscommissie hun beslissingen intrekken, respectievelijk op 19 en 26 mei 2020.

Op 20 mei 2020 beslist de algemeen directeur opnieuw verzoekster met het ontslag van ambtswege te bestraffen. De beslissing wordt op 23 oktober 2020 door de beroepscommissie vernietigd.

Met een beslissing van 8 december 2020 legt de algemeen directeur verzoekster de tuchtstraf van de schorsing gedurende zes maanden op. Verzoeksters beroep ertegen wordt op 16 april 2021 door de beroepscommissie ongegrond bevonden.

IV. Precisering van het voorwerp

4. In het licht van het geheel van de vermeldingen in het verzoekschrift is er reden om naast de beslissing van de beroepscommissie van 16 april 2021 om niet de tuchtstraf van 8 december 2020 te vernietigen, ook die tuchtstraf zelf tot het voorwerp van de vordering te rekenen.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. 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.

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 130 van het gemeentedecreet, doordat de tuchtvordering gestart werd op 18 december 2018, zodat de beslissing van 8 december 2020 buiten de decretaal bepaalde termijn werd genomen.

Beoordeling

7. Paragraaf 4 van het te dezen toepasselijke artikel 130 van het gemeentedecreet bepaalt:

“Als de tuchtstraf wordt vernietigd, kan de tuchtoverheid vanaf de datum van de kennisgeving van de vernietiging, de tuchtrechtelijke vervolging hernemen gedurende het gedeelte van de § 1 bedoelde termijn dat overbleef bij het instellen van de vervolging en minstens gedurende een termijn van drie maanden.

Als de tuchtstraf wordt ingetrokken, kan de tuchtoverheid vanaf de datum van de intrekking, de tuchtrechtelijke vervolging hernemen gedurende het gedeelte van de in § 1 bedoelde termijn dat overbleef bij het instellen van de vervolging.”

In het licht van de mogelijkheden tot het hernemen van de tuchtrechtelijke vervolging waarin de geciteerde bepalingen voorzien en die verzoekster verzuimt bij de uiteenzetting van het middel te betrekken, doet zij op het eerste gezicht niet aannemen dat de tuchtstraf van 8 december 2020 buiten de termijn van artikel 130 van het gemeentedecreet is opgelegd.

Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een tweede middel voert verzoekster aan dat de tuchtoverheid haar beslissing niet binnen een redelijke termijn heeft genomen. Zij geeft blijk van een gebrek aan zorgvuldigheid.

Beoordeling

9. Volgens het middel heeft de tuchtoverheid zich onvoldoende ingespannen om de zaak dringend te behandelen. Dat lijkt niet te kunnen worden bijgevalen.

De algemeen directeur besliste een eerste keer tot het opleggen van een tuchtstraf aan verzoekster, drieëneenhalve maand na de kennisname van de feiten. Toen die beslissing door de Raad van State werd geschorst, legde hij binnen de maand na de kennisneming van het arrest een nieuwe tuchtstraf op. Anderhalve maand nadat de beroepscommissie die tuchtstraf vernietigde, nam de algemeen directeur de bestreden beslissing van 8 december 2020.

Er lijkt geen sprake van een gebrek aan zorgvuldigheid van de verwerende partij en, daardoor, van het overschrijden van de redelijke termijn.

Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10. Volgens een derde middel zijn de formelemotiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht geschonden doordat de tuchtbeslissing gebaseerd werd op feitenmeldingen of vergrijpen waarvoor verzoekster is vrijgesproken, of op beslissingen die werden herzien.

Beoordeling

11. De tuchtbeslissing van 8 december 2020 telt zestien bladzijden en reproduceert onder meer de “Feiten zoals omschreven in het tuchtverslag van de tuchtonderzoeker” en het “Verslag van de hoorzitting”. De eigenlijke overwegingen van de tuchtoverheid beslaan de pagina’s 12 tot en met 16.

Naar het voorlopig oordeel van de Raad van State kan uit deze overwegingen niet worden opgemaakt dat de algemeen directeur zich bij het opleggen van de tuchtstraf van 8 december 2020 zou hebben “gebaseerd op feitenmeldingen of vergrijpen waarvoor mevrouw Van Berghen werd vrijgesproken of op beslissingen die werden herzien”.

Als de algemeen directeur voor verzoeksters “onrechtmatige opzoeking” van 23 november 2018 de tuchtstraf van de schorsing gedurende zes maanden heeft opgelegd, dan is dat louter omdat de opzoeking op zich “zulke grove tekortkoming” uitmaakt. Eensdeels moest verzoekster, gelet op alle begeleiding “op verschillende momenten, door verschillende personen en verschillende kanalen”, veel beter hebben geweten en, anderdeels, vereisen “de delicate omstandigheden waarin de loketdiensten werken” zeer strikte, duidelijke en consequente regels over inzage in het Rijksregister, juist om – onder anderen – de loketmedewerkers te beschermen tegen onregelmatige vragen.

Het is op het eerste gezicht om die, en geen andere, redenen dat de algemeen directeur de vertrouwensband tussen de stad en verzoekster “ernstig geschaad” achtte en overging tot het opleggen van de gewraakte tuchtsanctie, waarmee hij duidelijk wilde maken dat zwaar werd getild aan de tekortkoming en dat de correcte toepassing van de regels niet opnieuw in het gedrang mag komen.

12. Terecht merkt verzoekster op dat de algemeen directeur in de motivering ter sprake brengt dat zij de bewuste onrechtmatige opzoeking deed op het ogenblik dat er een tuchtprocedure tegen haar liep. Anders dan zij suggereert, strekt die zin er op het eerste gezicht geenszins toe om de feiten waarvoor de betrokken tuchtprocedure werd ingesteld en waaraan uiteindelijk geen

tuchtrechtelijk gevolg is verbonden, sluipenderwijs in de tuchtstraf van 8 december 2020 te verdisconteren. De algemeen directeur koppelt er louter de bedenking aan vast dat anderen zich op zo een moment als een voorbeeldambtenaar zouden gedragen, terwijl verzoekster “net het tegenovergestelde” doet.

13. Het derde middel is niet ernstig.

D. Vierde en vijfde middel

Uiteenzetting van de middelen

14. In een *vierde middel* wordt betoogd dat de feiten niet als een tuchtvergriep kunnen worden beschouwd. De tuchtoverheid heeft niet gepreciseerd in welk opzicht verzoekster in strijd zou hebben gehandeld met de wet van 8 augustus 1983 en de wet van 8 december 1992. Verzoekster is het ermee eens dat men eerlijk dient te zijn. Helaas is zij door een collega opgelicht. Zij heeft daarna onverwijld actie ondernomen en melding gemaakt van de feiten.

In een *vijfde middel* voegt verzoekster daar aan toe dat zij is opgelicht door een collega, die haar onder valse voorwendselen overreedt om na te gaan of de code van de identiteitskaart die een vriend had aangevraagd, was toegekomen. De inzage gebeurde dus niet voor persoonlijke doeleinden. Een en ander geldt als een schulduitsluitingsgrond, minstens als een rechtvaardigingsgrond.

Beoordeling

15. De Raad van State oordeelde reeds in het arrest nr. 247.437 van 22 april 2020, *prima facie*, dat de opzoeking van 23 november 2018 wel degelijk rechtmatig als een tuchtvergriep kan worden beschouwd en dat verzoekster er zich redelijkerwijze rekenschap van moest geven dat zij er minstens een deontologische regel mee overtrad. De Raad blijft te dezen bij dat oordeel.

De algemeen directeur lijkt op goede grond te doen gelden dat de gegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen enkel mogen worden geraadpleegd voor welomschreven doeleinden waaronder specifieke dienstverlening aan de burger en dat verzoekster niet had mogen ingaan op de vraag van een collega, die nog maar net gestart was, om opzoeken te doen in het Rijksregister, zonder welomschreven doeleinden, maar met motieven die behoren tot de privésfeer.

16. Dat verzoekster zelf beseftte dat zij in de fout was gegaan en die fout korte tijd later aan haar leidinggevende meldde, veegt de fout niet uit.

Evenmin wordt de fout vergoelijkt door het feit dat verzoekster de opzoeking “niet voor persoonlijke doeleinden” deed. Integendeel moest, zoals in de tuchtstraf wordt opgemerkt, de vraag van de collega voor verzoekster de aanleiding zijn geweest “om de nieuwe medewerkster te wijzen op de waarden die we als ambtenaar hanteren”.

Ten slotte doet verzoekster in de huidige stand van de procedure niet aannemen door haar collega “opgelicht” of bedrogen te zijn.

17. Het vierde en vijfde middel zijn niet ernstig.

E. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Verzoekster doet gelden dat de sanctie van schorsing niet in verhouding staat tot de begane tekortkoming. Het gaat om een geïsoleerd, eenmalig en uitgelokt feit, waarbij verzoekster te goeder trouw was. Zij trok bovendien binnen het half uur zelf aan de alarmbel en heeft onmiddellijk alle medewerking verleend die haar overste vroeg. Er is, voorts, geen bewijs van dat verzoekster “verschillende malen [zou] zijn geweest op de concrete problematiek van inzage van gegevens”.

Beoordeling

19. Volgens de opgelegde tuchtstraf is verzoeksters onrechtmatige opzoeking “zulke grove tekortkoming aan de beroepsplicht dat de schorsing gedurende zes maanden de gepaste tuchtsanctie is”. Dat wordt bijzonder uitvoerig gemotiveerd.

Samengevat, wordt in de eerste plaats verwezen naar de “verschillende ernstige inspanningen” die de stad heeft gedaan om verzoekster in de meest optimale omstandigheden te laten functioneren. Onder meer is zij zeer intensief begeleid geworden en heeft een loopbaancoach met haar meerdere gesprekken gehad in 2017 en 2018, waarbij telkenmale de verwachtingen van de stad en de kernwaarden van de organisatie toegelicht werden. Nog maar enkele maanden vóór de bestrafte opzoeking plaatshad, deed zich in augustus 2018 een gelijkaardig incident voor. Het was er de aanleiding toe dat iedereen in de dienst “in de maanden augustus en september 2018 – nogmaals – zeer duidelijk op de regels [werd] gewezen om dergelijke feiten zeker te voorkomen in de toekomst”. Met verzoekster werd hierover een gesprek gehouden op 10 augustus 2018. Toch “vindt Ingrid Van Berghen het nog altijd geen probleem wat zij gedaan heeft”.

In de tweede plaats wordt gemotiveerd dat de loketdiensten in delicate omstandigheden moeten werken “aangezien zij een bekend doelwit zijn voor criminele organisaties”. Door zeer strikte en duidelijke regels over inzage in het Rijksregister “kunnen de loketmedewerkers zich veel beter verweren tegen onrechtmatige vragen van buitenaf (inclusief van het crimineel milieu); door zeer consequente regels is er immers geen grijze zone meer waarin de medewerker niet zeker is of hij/zij al dan niet correct bezig is”.

Noch het een, noch het ander wordt door verzoekster ernstig in het gedrang gebracht.

20. Verzoekster mag beslist van mening zijn dat de tuchtstraf die haar is opgelegd erg zwaar is, maar zij doet voorlopig niet aannemen dat die tuchtstraf ook onwettig is en dat meer bepaald de algemeen directeur, door op

grond van de aangevoerde redenen te hebben besloten tot een schorsing gedurende zes maanden, de grenzen is te buiten gegaan van een redelijke verhouding van evenredigheid tussen tekortkoming en sanctie.

Ook het zesde en laatste middel is niet ernstig.

VII. Conclusie

21. Bij gebrek aan ernstige middelen is alvast aan één van de grondvoorwaarden voor een schorsing niet voldaan. Deze vaststelling volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier oktober tweeduizend eenentwintig, 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