

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.379 van 10 december 2021
in de zaak A. 227.237/IX-9496**

In zake: Dirk ANNEMANS
die woonplaats kiest bij
de Algemene Centrale der Openbare Diensten
gevestigd te 1000 Brussel
Fontainasplein 9-11
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Martens
kantoor houdend te 9000 Gent
Gustaaf Callierlaan 291

tegen:

het BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sébastien Depré en Maxime Chomé
kantoor houdend te 1050 Brussel
Flageyplein 7

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 januari 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie van 20 november 2018 waarbij aan Dirk Annemans een tuchtschorsing van één maand wordt opgelegd.

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 Melissa Celis 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 6 december 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jasper De Fauw, die *loco* advocaten Sébastien Depré en Maxime Chomé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest andersluidend 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 statutair tewerkgesteld bij het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) waar hij de functie van technicus van de dienst Controles – Apparatuur uitoefent.

3.2. Op 9 mei 2018 wordt verzoeker opgeroepen om te worden gehoord in het kader van een tuchtprocedure. De oproep omschrijft de ten laste gelegde feiten als volgt:

“Ik ben immers door [AD] op de hoogte gebracht van vijandige en lasterlijke uitslatingen aan zijn adres, en dat herhaaldelijk, via e-mail, en vooral van dreigingen met fysiek geweld tegenover zijn persoon op woensdag 9 mei 2018 in zijn bureau, waarna hij u meermaals bevolen heeft om zijn bureau te verlaten.”

AD is een lid van de raad van het BIPT.

3.3. Bij het verhoor ontkent verzoeker dat hij “vijandelijke of lasterlijke” e-mails aan AD heeft gestuurd: zijn e-mails waren “steeds correct en beleefd”. Hij stelt dat “weliswaar een conflict tussen [AD] en mij” bestaat, maar hij ontkent AD fysiek bedreigd te hebben in zijn bureau op 9 mei 2018 of de woorden “ik klop erop” of “iets dergelijks” uitgesproken te hebben of zijn vuisten te hebben gebald. Dit alles is, aldus verzoeker, “volstrekt onwaar”:

“Ik heb bij [AD] aangedrongen op een antwoord waarom hij mij niet wil spreken. Dit aandringen was puur verbaal en beleefd. Ik heb op geen enkel ogenblik een dreigende houding aangenomen of bedreigende taal gebruikt. Als mijn houding bedreigend zou zijn overkomen was dat zeker niet mijn bedoeling maar gaat het eerder – denk ik – om de perceptie van de kant van [AD]. Ik dring immers niet aan op een escalatie van dit conflict. Ik ben ook niet iemand die fysiek geweld of de dreiging daarmee nodig heeft in een discussie.”

3.4. Op 25 juni 2018 deelt de hiërarchisch meerdere aan verzoeker mee dat hij de raad van het BIPT voorstelt “een tuchtstraf op te leggen”, namelijk de tuchtschorsing voor één maand.

Verzoeker tekent tegen dit voorstel beroep aan bij de raad van beroep.

Op de hoorzitting van de raad van beroep ontkent verzoeker opnieuw de ten laste gelegde feiten. Hij wijst erop dat deze tenlastelegging “zonder vorm van getuigen [is] en enkel een veronderstelling”.

De raad van beroep adviseert op 18 oktober 2018 om aan verzoeker de tuchtmaatregel van de blaam op te leggen. Hij is “van oordeel, met unanimititeit [...] dat de voorliggende feiten [...] voldoende zijn aangetoond gebleven”:

“De Raad van Beroep meent dat de besproken feiten in hun juiste context moeten geplaatst worden, nl. deze van een ambtenaar die zich gefrustreerd voelt doordat hij – naar zijn aanvoelen – geen afdoend antwoord krijgt op zijn herhaalde vragen.

Daarbij moet eveneens rekening gehouden worden met de opdringerige manier, de ongepaste toon en de eigengereidheid van de verzoeker.

Vast is komen te staan dat de aanhoudende, storende overvloed aan overbodige communicatie van de betrokkene, blijkbaar terecht als aanstootgevend is ervaren door de dienst.

Wat meer bepaald het incident betreft bij of in het kantoor van [AD], kan de houding daarbij van de heer Annemans helemaal niet door de beugel, ook al zou de zogenaamde fysieke bedreiging niet in overweging genomen worden.”

3.5. Op 20 november 2018 beslist de raad van de verwerende partij om aan verzoeker een tuchtschorsing van één maand op te leggen, vanaf 1 december 2018.

Dat is de bestreden beslissing, waarin “op het stuk van de materialiteit van de feiten” wordt overwogen wat volgt:

“Overwegende dat de [hiërarchisch meerdere] heeft beschouwd dat de materialiteit van de feiten was vastgesteld, rekening houdend met de volgende elementen:

- uit de analyse van de e-mails die [AD] op 9 mei 2018 heeft doorgestuurd en een grondig onderzoek zijn voldoende aanwijzingen naar voren gekomen om alle geloof te hechten aan de beweringen van [AD] over de waarachtigheid van de dreigementen met fysiek geweld die werden geuit;
- hoewel er geen enkele rechtstreekse getuige van de scène was, blijkt uit het onderzoek dat de heer Dirk Annemans kwaad, onverwacht en ongevraagd het bureau van [AD] is binnen gevallen, omdat hij geen afspraak had gekregen om diverse aspecten in verband met zijn persoonlijke dossier te bespreken, aspecten die overigens ofwel momenteel voor de Raad van State worden behandeld ofwel reeds geregeld zijn door de Raad van het BIPT;

- de weigering van [AD] was volkomen begrijpelijk, aangezien hij voor die twee aspecten niet meer kon doen dan wat er al was gedaan. Hij had bovendien een belangrijke afspraak met een voor het BIPT externe persoon;
- desondanks, en ondanks verscheidene verzoeken om het bureau te verlaten, heeft de heer Dirk Annemans geweigerd te gehoorzamen, zo getuige [VU];
- alle e-mails die [AD] heeft doorgestuurd tonen aan dat de heer Dirk Annemans hem rechtstreeks en persoonlijk de schuld geeft voor de bestaande toestanden in verband met het bevorderingsexamen en het verkrijgen van zijn telefoon. Al deze e-mails getuigen overigens van een toenemende agressiviteit in de bewoordingen die de heer Annemans heeft geuit jegens [AD];
- [AD] had de heer Dirk Annemans trouwens al meermaals verwittigd om hem niet meer lastig te vallen;
- de ontkenningen van de heer Dirk Annemans leken dan ook niet ernstig of verenigbaar met de diverse feitelijke elementen wie werden verzameld, en de [hiërarchisch meerdere] heeft in tegenstelling geacht dat alles wat [AD] heeft gemeld, de exacte waarheid is, en dat de heer Dirk Annemans verbaal heeft gedreigd om hem te slaan, gelukkig zonder daad bij woord te hebben gevoegd;

[...]

Overwegende dat de Raad van Beroep op het stuk van de materialiteit van de feiten heeft geoordeeld dat:

- met unanieme stem, de feiten uiteengezet in het dossier en tijdens de zitting, voldoende aangetoond zijn en dus vastgesteld worden;
- de uiteengezette feiten in de gepaste context moeten geplaatst worden, met name deze van een ambtenaar die zich gefrustreerd voelt omdat hij geen gepast antwoord kreeg op zijn herhaalde vragen, maar dat de opdringerige manier, de ongepaste toon en de algemeen negatieve houding van de heer Dirk Annemans ook in beschouwing moeten worden genomen;
- er wordt vastgesteld dat de overvloed aan onnodige communicatie van de heer Dirk Annemans blijkbaar terecht als een ongepast vergrijp werd beschouwd;
- wat betreft meer in het bijzonder het incident dat zich heeft voorgedaan in het bureau van [AD], de houding van de heer DirkAnnemans niet kan worden getolereerd, ook al zou er geen rekening worden gehouden met de vermeende fysieke bedreiging.

[...]

Overwegende dat uit het dossier en de verklaringen van de heer Dirk Annemans zelf blijkt dat de personeelsleden die een getuigenis hebben ingediend, geen rechtstreekse getuigen waren van het incident van 9 mei 2018; Dat hen horen dan ook niks aanvullends zou bijbrengen in het dossier; Dat hun schriftelijke getuigenissen bovendien reeds werden opgenomen in het administratief dossier; Dat ten slotte de Raad van het BIPT rekening houdt met deze getuigenissen om dit besluit te nemen;

[...]

Overwegende dat, in het licht van het voorgaande, de Raad van het BIPT de conclusies van de [hiërarchisch meerdere] en van de Raad van Beroep aanneemt als de zijne wat betreft de materialiteit van de feiten, en de feiten daarbij als volledig vastgesteld beschouwt om de reeds vermelde redenen.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het enige middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht en van het vermoeden van onschuld.

In de tuchtbeslissing wordt volgens verzoeker een zeer groot belang gehecht aan de tenlastelegging die betrekking heeft op de beweerde bedreiging met fysiek geweld en wordt er zonder meer – maar ten onrechte – van uitgegaan dat de bedreigingen met fysiek geweld effectief hebben plaatsgevonden. Door te schrijven dat “verbaal of fysiek geweld jegens een collega of een meerdere een ernstige overtreding van de waarden van het BIPT vormt en in geen geval mag worden getolereerd” wordt zelfs geïnsinueerd dat er effectief fysiek geweld zou hebben plaatsgevonden – *quod certe non*. De beweerde dreiging met fysiek geweld aan het adres van AD is zelfs, aldus verzoeker, het doorslaggevende motief voor het opleggen van de zware tuchtstraf van een schorsing van één maand.

Deze tenlastelegging werd door verzoeker echter van meet af aan ontkend en er zijn ook geen getuigen die de beweringen van AD kunnen staven. Gelet op de vertroebelde relatie tussen AD en verzoeker kan overigens ook niet worden uitgesloten dat AD de beweerde bedreiging met fysiek geweld aan zijn verklaring heeft toegevoegd om de feiten erger te laten lijken dan ze in werkelijkheid waren. Hoe dan ook staat de beweerde bedreiging met fysiek geweld allerminst vast zodat deze onmogelijk een deugdelijk motief kan vormen voor de zware tuchtstraf die aan verzoeker werd opgelegd.

4.2. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat geen enkele getuigenverklaring bevestigt dat hij zich zou hebben bezondigd aan dreigingen met fysiek geweld tegenover AD. De getuigenverklaringen waaraan de verwerende partij refereert, kunnen dus geenszins als een bewijs daarvan worden ingeroepen. Wat de verklaring van AD zelf betreft, wordt voorbijgegaan aan het feit dat AD zich als het slachtoffer van vermeende fysieke bedreigingen presenteert en dus betrokken partij is in het geschil. In die omstandigheden mag niet méér gewicht gehecht worden aan de verklaring van de ene protagonist – AD – dan aan deze van de andere – verzoeker. Gelet op het feit dat AD zich erop beroept dat hij reeds lang het slachtoffer was van lasterlijke e-mails vanwege verzoeker is het zeer goed mogelijk dat hij de gebeurtenissen van 9 mei 2018 bewust erger heeft willen voorstellen door daar fysieke bedreigingen aan toe te voegen, om verzoeker op die manier te kunnen treffen met een zwaardere tuchtsanctie. Verzoekers versie van de feiten wordt bevestigd door een verklaring van de voorzitter van de raad en ook door de secretaresse VU wier kantoor in open verbinding staat met dat van AD en die evenmin fysieke bedreigingen heeft gezien of gehoord.

De “gekende feiten” zijn *in casu* de omstandigheid dat verzoeker onaangekondigd in het bureau stond van AD op 9 mei 2018 en niet onmiddellijk wilde weggaan en bepaalde e-mailberichten waarin echter nooit met enige vorm van geweld werd gedreigd. Deze gekende feiten laten geenszins toe om te besluiten tot het onbekende feit van dreigen met fysiek geweld op 9 mei 2018. Het is volgens verzoeker zeer goed mogelijk dat AD de gebeurtenissen van 9 mei 2018 bewust erger heeft willen voorstellen, namelijk door daaraan fysieke bedreigingen toe te voegen, om verzoeker op die manier te kunnen treffen met een zwaardere tuchtsanctie.

Het is in die context onbegrijpelijk dat niet is ingegaan op de vraag van verzoeker om verschillende getuigen te horen, waaronder de twee personen die zijn toegekomen op het kantoor van AD op 9 mei 2018 op het

moment van de beweerde feiten en wier bestaan door de verwerende partij zelfs volledig wordt ontkend. Het niet horen van getuigen is bovendien in strijd met artikel 90, § 1, van het koninklijk besluit van 11 januari 2007 ‘tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie’.

Beoordeling

5. Vooraf moet worden vastgesteld dat verzoeker in het inleidend verzoekschrift veeleer spaarzaam is om het middel toe te lichten. Wat hij daaraan toevoegt in de memorie van wederantwoord had hij ook al kunnen schrijven in dat verzoekschrift.

In ieder geval is de grief die verband houdt met het al dan niet horen van getuigen volledig nieuw, bijgevolg laattijdig en niet ontvankelijk.

Ook de e-mails van verzoeker en de gevolgtrekkingen die de tuchtoverheid eruit afleidt, heeft verzoeker in het inleidend verzoekschrift niet ter sprake gebracht, zodat hij dat niet meer ontvankelijk kan doen in zijn latere processtukken.

6. Volgens verzoeker is het “dreigen met fysiek geweld” het doorslaggevend motief om de tuchtmaatregel op te leggen. Dit aspect is vervolgens het enige waar hij in zijn middel over argumenteert.

7. Verzoeker toont bijgevolg niet aan dat de verwerende partij ten onrechte heeft geoordeeld dat “de opdringerige manier, de ongepaste toon en de algemeen negatieve houding” ook in beschouwing moeten worden genomen en “dat de overvloed aan onnodige communicatie” met “een toenemende agressiviteit in de bewoordingen” terecht als “een ongepast vergrijp” werd beschouwd. Hij weerspreekt niet dat AD hem “al meermaals verwittigd [had] om hem niet meer lastig te vallen”.

Voorts spreekt verzoeker niet tegen dat hij op 9 mei 2018 “kwaad, onverwacht en ongevraagd het bureau van [AD] is binnen gevallen, omdat hij geen afspraak had gekregen”. Hij ontkent evenmin dat AD hem bij herhaling heeft verzocht om het bureau te verlaten en dat hij dat heeft geweigerd.

8. Over wat zich voorts heeft afgespeeld in het bureau van AD lopen de versies van de protagonisten uiteen. De tuchtoverheid heeft gemeend dat de getuigenis van AD geloofwaardig is.

9. De raad van het BIPT die zich als tuchtoverheid over het opleggen van een tuchtstraf wegens een bepaald feit moet uitspreken, vermag daarbij niet alleen te steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook – zoals hier – op getuigenissen en vermoedens.

Nu de op verzoeker toepasselijke tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt die tuchtoverheid op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen.

10. Naast de hiervóór *sub 7* vermelde, aan het incident voorafgaande en niet weersproken gegevens, hield de tuchtoverheid ook rekening met enkele onrechtstreekse getuigenissen.

Zo verklaart de secretariaatsmedewerker van AD op 15 mei 2018 dat zij verzoeker hoorde praten in het bureau van AD, dat zij hoorde “dat [AD] meerdere malen vroeg om zijn kantoor te verlaten wat [verzoeker] weigerde”, dat “[e]en beetje nadien [...] de stemmen luider [werden]” en zij “hoorde dat [AD] nogmaals vroeg om zijn bureau te verlaten wat Dirk pertinent weigerde”:

“Het volgende moment stond [AD] in mijn bureau en zei hij dat Dirk hem bedreigde, hij vroeg me de dienst ‘veiligheid’ te bellen.”

De door haar gecontacteerde persoon verklaart op 25 mei 2018:

“Bij mijn aankomst had [verzoeker] net het lokaal van [AD] verlaten. [Verzoeker] heeft mij onmiddellijk aangesproken en verklaarde het volgende:

‘die zot (hiermee bedoelde hij [AD]) verklaart hier dat ik hem bedreig, terwijl dit niet het geval is.’

Ik heb [verzoeker] gekalmeerd en hem terwijl van het lokaal van [AD] weggeleid.”

Een Franstalige collega van verzoeker verklaart op 25 mei 2018 verzoeker op 9 mei 2018 in de gang gekruist te hebben waarbij hij haar kalm en verloren leek en toegaf dat hij in het bureau van AD over de grens is gegaan en dat zijn woorden ongepast waren (“[il] a admis avoir dépassé les limites, que ses paroles étaient déplacées”).

11. Uit het geheel van de voormelde gegevens besluit de raad van beroep dat “het incident” in het bureau van AD “niet kan worden getolereerd, ook al zou er geen rekening worden gehouden met de vermeende fysieke bedreiging”.

De raad van het BIPT valt deze conclusie bij. Dit betekent, anders dan verzoeker het ziet, dat geen daadwerkelijk fysiek geweld in aanmerking wordt genomen noch zelfs maar dat het specifieke dreigement dat hij AD zou slaan als vastgesteld wordt beschouwd – laat staan als doorslaggevend motief. Wat verzoeker wordt verweten is “verbaal” geweld – dat ook kan blijken uit de agressiviteit van de discussie, uit het stemvolume, uit schreeuwen, roepen en eventueel schelden en beledigen en dat te dezen wordt versterkt door non-verbale communicatie, namelijk de weigering om zelfs na herhaald verzoek het bureau te willen verlaten. Verbaal geweld is een intimiderende wijze van communicatie die niet noodzakelijk dreiging met fysiek geweld vereist.

Verzoeker toont niet aan dat de tuchtoverheid uit de beschikbare gegevens niet vermocht af te leiden dat zich op 9 mei 2018 in het bureau van AD een incident heeft voorgedaan waarbij verzoeker zich tegenover de persoon van AD heeft gedragen op een wijze die “niet kan worden getolereerd,

ook al zou er geen rekening worden gehouden met de vermeende fysieke bedreiging”. De tuchtoverheid mocht daarbij vaststellen dat de hiervóór aangehaalde verklaringen van derden over wat zij hebben gehoord of gezien bevestigen dat verzoeker jegens AD de grenzen van zijn beroepsplichten niet heeft gerespecteerd, ook al waren zij geen rechtstreeks getuige ervan.

12. De Franstalige collega van verzoeker heeft naderhand gevraagd om haar verklaring aan te passen. Zij vroeg dit omdat zij niet in persoon aanwezig was bij het gebeuren in het bureau van AD en omdat zij het vertrouwen van haar collega's niet wou schenden. Dit is evenwel geen reden waarom de tuchtoverheid geen geloof mocht hechten aan de rechtmatig verkregen eerste getuigenis van die collega – een getuigenis die niet gaat over wat zich in het bureau van AD heeft afgespeeld, maar wel over wat verzoeker daaromtrent aan haar had verklaard, namelijk dat hij over de grens is gegaan en dat zijn woorden ongepast waren.

13. Bij zijn memorie van wederantwoord legt verzoeker een stuk neer dat een afschrift van een e-mail zou zijn van de voorzitter van de raad in verband met de gebeurtenissen van 9 mei 2018, waarin die voorzitter verklaart dat hij en een bezoeker “tegen 10 uur het bureau van [AD zijn] binnengegaan” en “[a]angezien [verzoeker] in het bureau van [AD] was, zijn we onmiddellijk weer buitengegaan. Ik heb geen enkel incident vastgesteld”.

Die verklaring van de voorzitter – die overigens geen datum heeft en niet is ondertekend door de betrokkene – is niet opgenomen in het tuchtdossier, zodat de tuchtoverheid er geen rekening mee kon houden. Overigens is de bestreden maatregel ondertekend door dezelfde voorzitter van de raad van het BIPT op wiens verklaring verzoeker zich in zijn memorie van wederantwoord beroept.

Nog daargelaten dat die verklaring niets bewijst, aangezien de betrokkene “onmiddellijk weer buitengegaan” is en dus niets kón vaststellen over

wat zich buiten zijn aanwezigheid heeft afgespeeld, gaat verzoeker hoe dan ook voorbij aan de opdracht van de Raad van State. Het valt de Raad binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht immers niet toe om een onderzoek in te stellen betreffende het zich al dan niet hebben voorgedaan van gebeurtenissen en om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten of van de kwalificatie ervan als tuchtvergrijpen.

14. De Raad van State is geen hogere beroepsinstantie. Hij vermag desgevraagd wel na te gaan of de tuchtoverheid, gelet op de gegevens van het administratief dossier, rechtmatig tot haar vaststelling over de toedracht van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten is gekomen – meer bepaald met inachtneming van de algemene beginselen van de bewijsvoering – en in redelijkheid heeft kunnen vaststellen dat die feiten als voldoende bewezen voorkomen.

Naar het oordeel van de Raad is dat het geval.

15. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien december tweeduizend eenentwintig, 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