

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.914 van 8 februari 2022
in de zaak A. 228.185/IX-9551**

In zake: Christine VAN HERZELE
woonplaats kiezend te 9520 Sint-Lievens-Houtem
Wettersesteenweg 43

tegen:

de FEDERALE PENSIOENDIENST

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het beheerscomité van de Federale Pensioendienst van 25 maart 2019 waarbij aan Christine Van Herzele de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ 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 Rita Van Den Eeckhout 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 17 januari 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en attaché Dennis Porrez, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 werkt sinds 1 september 1999 als vastbenoemd ambtenaar bij de Federale Pensioendienst, in de graad van attaché van Financiën (juriste klasse A2).

3.2. Op 6 juli 2018 deelt haar hiërarchisch meerdere aan verzoekster de opstart mee van een tuchtprocedure. De ten laste gelegde tuchtvergrijpen hebben betrekking op inbreuken op artikel 7, § 1, en 7, § 2, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ en handelingen tegen de normen vervat in omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 ‘met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt’, punt 3 ‘respect’, punt 23 ‘beroepsernst’, punten 27 en 29 ‘loyauteit’.

Verzoekster wordt hierover op 31 juli 2018 een eerste maal gehoord. Aan verzoekster wordt toegelicht wat onder haar “volstrekt onaanvaardbaar” gedrag wordt begrepen: zij heeft zich tijdens een functioneringsgesprek “heel beledigend gedragen ten opzichte van haar collega’s”, haar gedrag was “volkomen irrationeel” en “moet als risicovol beschouwd worden”, haar fysiek gedrag zeer bedreigend, zij heeft de andere deelnemers aan het gesprek “niet met waardigheid en hoffelijkheid” behandeld, geen respect getoond en haar zelfbeheersing verloren.

De directieraad stelt voor om verzoekster de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ op te leggen. Verzoekster stelt hiertegen een beroep in bij de raad van beroep voor het geheel der Openbare Instellingen van sociale zekerheid.

In de notulen van de raad van beroep wordt het volgende vermeld:

“Gelet op de argumenten van verdediging, aangevoerd door appellante; Benadrukt wordt dat zij schriftelijk wil antwoorden en niet mondeling wil spreken voor de [raad van beroep]. Zij verwijst naar haar brieven aan de administratie en aan de griffie van de [raad van beroep] waarin zij aangeeft niet eerlijk te worden behandeld. Benadrukt wordt dat haar recht van verdediging gevrijwaard moet worden.

Gelet op het gegeven dat appellante als enig middel aanvoert dat zij niet rechtvaardig werd behandeld en voor het overige wijst naar haar brieven van 31.07.2018, 06.08.2018, 08.10.2018, 31.10.2018, 06.02.2019 en 14.02.2019

Overwegende dat na beraadslaging deze Raad tot het besluit komt dat de ten laste gelegde feiten voldoende bewezen worden en voldoende blijkt dat betrokkene niet onrechtvaardig werd behandeld.”

De raad van beroep brengt op 18 februari 2019 het advies uit dat het beroep ontvankelijk is, maar ongegrond.

3.3. Het beheerscomité van de verwerende partij beslist op 25 maart 2019 om verzoekster de tuchtmaatregel ‘ontslag van ambtswege’ op te leggen. Dit is de bestreden beslissing, die leest als volgt:

“Gelet op de volgende feiten:

- dat u zich tijdens een functioneringsgesprek op 4 juli 2018 heel beledigend heeft opgesteld, gedurende minstens 40 minuten heeft geschreeuwd en blijk gaf van fysiek bedreigend gedrag
- dat [X], die bij dit gesprek aanwezig was als getuige en 4 andere personen die in het lokaal ernaast aanwezig waren, bevestigen dat u tijdens het voorval ‘luid schreeuwde’
- dat u tijdens het gesprek tevens herhaaldelijk recht stond vanuit uw stoel en met uw gezicht heel dicht bij de [hiërarchisch meerdere] kwam.

Gelet op het feit dat er sprake is van recidief gedrag: u heeft in het verleden reeds verschillende malen dergelijk gedrag vertoond. In verband hiermee werden in het verleden al 2 tuchtstraffen opgelegd. U heeft toen respectievelijk een ‘terechtwijzing’ en een ‘inhouding van de wedde van 10% gedurende 3 maanden’ als sanctie gekregen.

Gelet op het feit dat uw gedrag een grote negatieve impact heeft op de werking van de dienst waar u bent geaffecteerd, en dat bepaalde medewerkers willen vertrekken en over het algemeen aangeven dat zij effectief schrik hebben van u.

Gelet op artikel 7 van het statuut van het Rijkspersoneel (KB van 2 oktober 1937, inzonderheid artikel 7, § 2);

Gelet op de omzendbrief nr. 573 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, inzonderheid het hoofdstuk Respect;

Gelet op het feit dat het duidelijk is dat bij het door u gestelde gedrag artikel 7, § 2 van het statuut van het Rijkspersoneel (KB van 2 oktober 1937) en omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, inzonderheid het hoofdstuk Respect, zijn geschonden

Gelet op het unanieme voorstel van de directieraad om u een ontslag van ambtswege op te leggen als tuchtstraf

Gelet op de unanieme beslissing van de Raad van beroep voor het geheel van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid die oordeelde dat alle elementen van het dossier in acht zijn genomen, en dat er geen grond bestaat om het voorstel van tuchtsanctie van de directieraad te hervormen;

Gelet op artikels 77 en volgende van het statuut van het Rijkspersoneel (KB van 2 oktober 1937);

Heeft het Beheerscomité van de Federale Pensioendienst in zijn zitting van 25 maart 2019 beslist om u het ontslag van ambtswege als tuchtstraf^[...] op te leggen.

Dit ontslag van ambtswege’ heeft de definitieve ambtsneerlegging zonder vooropzeg^[...] tot gevolg en gaat in op 31 maart 2019 ’s avonds.”

IV. Samenvoeging

4.1. Verzoekster vraagt om het beroep samen te behandelen met het annulatieberoep, dat zij heeft ingediend in de zaak bekend onder rolnummer A. 223.424/IX-9149, omdat er samenhang tussen beide zaken zou zijn. Zij vraagt in de memorie van wederantwoord om in één arrest uitspraak te doen hetgeen tijd- en kostenbesparend werkt.

4.2. Met haar beroep in de zaak A. 223.424 vordert verzoekster de nietigverklaring van een evaluatiebeslissing met betrekking tot haar functioneren tijdens de evaluatieperiode 2016, terwijl huidig beroep tegen een tuchtmaatregel is gericht met betrekking tot tuchtfeiten gesteld in 2018. De beweerde samenhang ontbreekt.

Het verzoek wordt afgewezen. Een uitspraak in één of twee arresten maakt overigens geen verschil voor de kosten van de beroepen.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekster voert in een enig middel aan dat zij “niet akkoord [kan] gaan” met de bestreden beslissing die “niet juist” is en dat zowel de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”) als haar rechten van verdediging werden geschonden. De bestreden beslissing steunt op “leugenachtige verklaringen”. Verzoekster werd “niet rechtgeaard, niet rechtvaardig, niet objectief behandeld en beoordeeld”.

Verzoekster licht toe aan welke vereisten een beslissing moet voldoen in het licht van de formelemotiveringswet en stelt dat de beslissing van 25 maart 2019 haar niet toelaat te begrijpen waarom het bestuur zo heeft beslist. Zij meent dat de bestreden beslissing in het geheel niet aan de vereisten van de formelemotiveringswet voldoet wat betreft pertinentie van de motieven,

draagkracht en evenredigheid in rechte en in feite met het belang van de bestreden beslissing, zodat zij er niet met nuttig gevolg tegen kan opkomen. Volgens verzoekster “werd geen rekening gehouden met alle gegevens, gebeurtenissen, omstandigheden die het functioneringsgesprek [van 4 juli 2018] hebben beïnvloed”.

Verzoekster ontkent dat zij zich tijdens het functioneringsgesprek van 4 juli 2018 beledigend heeft opgesteld, gedurende veertig minuten heeft geschreeuwd of blijk heeft gegeven van fysiek bedreigend gedrag. Zij meent dat de getuigen “liegen”. Zij beschrijft in detail het verloop van het functioneringsgesprek van 4 juli 2018, alsook de communicatie tussen haar en haar meerdere omtrent de wijze waarop zij in haar job het klachtenbeheer invult. Tevens geeft zij aan dat zij niet wou voortgaan met het functioneringsgesprek omdat haar rechten van verdediging niet gevrijwaard waren, zij geen vertrouwen meer had en enkel nog schriftelijk wenste te reageren. Zij wijst erop dat zij alléén aanwezig was terwijl haar meerdere nog twee getuigen het gesprek liet bijwonen. Verzoekster meent dat zij in de val werd gelokt en tuchtrechtelijk voor voldongen feiten stond. Zij is rechtgestaan omdat zij het lokaal wilde verlaten. Zij beschrijft hoe ook de technische problemen met haar computer aan bod kwamen en dat zij luisterde toen haar chef zijn brief met zachte stem voorlas. Toen zij het kantoor verliet, heeft zij niet hard met de deur geslagen.

Verzoekster vervolgt dat zij zowel op 9 juli 2018, 31 juli 2018, 5 september 2018 als 18 september 2018 aanwezig was om gehoord te worden. Telkens werden dezelfde gegevens medegedeeld en telkens gaf zij aan dat zij schriftelijk en niet mondeling wenste te reageren teneinde haar rechten van verdediging te vrijwaren. Zo heeft zij schriftelijk de raad van beroep verzocht om haar eventuele vragen schriftelijk te bezorgen, die zij ook schriftelijk en niet mondeling zou beantwoorden met enige dagen bedenktijd. Zij heeft geen schriftelijke vragen ontvangen, noch werd een nader relevant onderzoek ingesteld.

Vervolgens haalt zij ook nog aan dat zij in aangetekende zendingen aan de verwerende partij erop heeft gewezen dat de problematiek van haar arbeidsongeval op 9 maart 2016 tot de eindvermeldingen inzake haar evaluaties alsook de tuchtbeslissingen heeft geleid. Die problematiek werd nog onvoldoende geregeld.

Verzoekster voert ten slotte aan dat er voortdurend argumenten werden gecreëerd om haar te kunnen ontslaan en dat zij gepest werd. Zij wil haar werk kunnen voortzetten op de Federale Pensioendienst.

Zij benadrukt dat zij noch de in de bestreden beslissing aangehaalde artikelen uit het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 noch de bepalingen van omzendbrief nr. 573 heeft geschonden.

Beoordeling

6. In het beredeneerd verslag van het auditoraat wordt het middel als volgt beoordeeld:

“[Verzoekster] voert vooreerst de schending aan van de [formelemotiveringswet].

[...]

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de [formelemotiveringswet], bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Welnu, uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt welke feiten verzoekster ten laste worden gelegd: in essentie gaat het om het uiten van beledigingen, schreeuwen en fysiek bedreigend gedrag tijdens het functioneringsgesprek van 4 juli 2018, waarbij wordt verwezen naar getuigenverklaringen die de feiten bevestigen. De bestreden beslissing vermeldt ook waarom die feiten dienen te leiden tot het opleggen van de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege (nl. het betreft recidief gedrag en er is een grote negatieve impact op de werking van de dienst). In dat kader wordt tevens aangegeven dat verzoeksters gedrag een inbreuk vormt op de deontologische regels van de ambtenaar (i.h.b. wat betreft

respect ten aanzien van chef en collega's) zoals vervat in de omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 en het KB van 2 oktober 1937.

Verzoekster voert aan dat zij niet begrijpt waarom de overheid nu precies de beslissing tot ontslag van ambtswege heeft genomen, maar zij beperkt zich tot een veeleer theoretische uiteenzetting over de vereisten van de formelemotiveringsplicht zonder dit op de bestreden beslissing te betrekken. Mede gelet op wat in vorige paragraaf wordt uiteengezet, kan worden geconcludeerd dat de bestreden beslissing aan de formelemotiveringsplicht voldoet (Vgl. RvS nr 248.366 van 28 september 2020).

Overigens gaat de formelemotiveringsplicht niet zover dat ze de verwerende partij ertoe zou verplichten de uitgedrukte motieven ter zake te expliciteren. De enkele omstandigheid dat [verzoekster] zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering, maakt die daarom nog niet onwettig (Vgl. RvS nr 243.268, 18 december 2018).

In tweede instantie betwist [verzoekster] de juistheid en draagkracht van de motieven van de bestreden beslissing (wat er trouwens op wijst dat zij de motieven kent). Zo heeft zij grote vragen bij de betrouwbaarheid van de getuigen, en zij benadrukt helemaal niet geschreeuwd of gedreigd te hebben.

Hiermee betwist zij de feitelijke grondslag van de bestreden beslissing, hetgeen de materiële motivering betreft, waarvan zij de schending uitdrukkelijk vermeldt in haar repliek in de memorie van wederantwoord. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de tuchtoverheid bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt, zowel op het stuk van de bewezenverklaring als op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten. De tuchtoverheid die zich 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 op getuigenissen, vermoedens, enz. Indien een tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de tuchtoverheid op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen. (Vgl. RvS nr 243.268, 18 december 2018)

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Het komt evenmin aan de Raad van State als wettigheidsrechter toe om in de plaats van het bestuur te oordelen of de betrokkene zich al dan niet

schuldig heeft gemaakt aan feiten die als deontologisch laakbaar te beschouwen zijn (RvS nr. 248.366 van 28 september 2020).

De Raad van State kan wel in de mate dat een verzoekende partij daaromtrent een voldoende duidelijke, concrete betwisting voert, nagaan of de tuchtoverheid regelmatig tot haar voorstelling van de feiten is gekomen en of zij die feiten naar recht, inbegrepen naar redelijkheid, als een tuchtrechtelijke tekortkoming mocht kwalificeren (RvS nr. 248.366 van 28 september 2020).

In dit geval blijkt uit de bestreden beslissing [gelezen in samenhang met] de stukken van het administratief dossier dat de overheid [...] voor het bewijs van de feiten die aan de grondslag liggen van de tuchtstraf (schreeuwen, beledigingen, bedreigend gedrag), steunt op de verklaringen van de directe chef van verzoekster [...] maar ook op de verklaringen van [X] die als getuige aanwezig was bij het gesprek, en op de verklaringen van vier andere personen, die in het naburige lokaal aanwezig waren en die het ‘geschreeuw’ hebben gehoord. Die verklaringen blijken uit de e-mails van de betrokkenen die zich in het administratief dossier bevinden.

Verzoeksters aantijging dat de getuigen ‘liegen’ is niet onderbouwd en volstaat in het licht van wat [hiervóór] wordt aangehaald, niet om de feitelijke grondslag van de bestreden beslissing weg te vagen. Waar verzoekster stelt dat zij integendeel heel de tijd rustig was, moet worden vastgesteld dat dit een niet gestaafde interpretatie van de feiten is die er aldus niet toe kan leiden de bestreden beslissing als onwettig te beschouwen wat de materiële motiveringsplicht betreft.

In het middel beschrijft verzoekster het verloop van het functioneringsgesprek vanuit haar oogpunt. Zoals gezegd, komt het aan de Raad van State niet toe om een eigen onderzoek te voeren naar (de aard van) bepaalde gebeurtenissen, handelwijzen of verklaringen.

[Voorts] beperkt verzoekster haar verweer hoofdzakelijk tot het ‘ontkennen’ of ‘tegenspreken’ van de feiten. Zij drukt in het middel haar zienswijze op de feiten uit, maar maakt niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid in haar appreciatie (van het bewijs) van de feiten, tot een conclusie is gekomen waaruit een schending van de materiële motiveringsplicht zou moeten blijken.

Verzoekster voert ten slotte de schending van de rechten van verdediging aan. Waarin zij die schending precies situeert, blijkt niet duidelijk uit het middel. Betreft het haar vraag om een (louter) schriftelijk verweer tijdens de tuchtprocedure ten einde haar rechten van verdediging te vrijwaren of het feit dat zij ‘alleen’ aanwezig was op het functioneringsgesprek terwijl haar chef twee andere personen, nl. [X en Y], het gesprek liet bijwonen?

Welnu, het volstaat erop te wijzen dat de ‘rechten van verdediging’ in louter administratieve aangelegenheden (zoals een functioneringsgesprek) niet van toepassing zijn, tenzij andersluidend voorschrift (RvS nr. 241.982 van 28 juni 2018). Bovendien is in dit annulatieberoep de tuchtstraf aan de orde en zet verzoekster niet uiteen op welke wijze dit leidt tot een schending van de rechten van verdediging wat de tuchtbeslissing betreft. Deze laatste vaststelling gaat eveneens op wat betreft haar standpunt om

schriftelijk te reageren ‘ten einde haar rechten van verdediging te vrijwaren’.

Hoe dan ook, verzoekster brengt geen precieze objectieve gronden aan voor haar standpunt dat haar rechten van verdediging werden geschonden. Ten slotte wordt nog opgemerkt dat het middel in het verzoekschrift en in de memorie van wederantwoord, naast de juridische bepalingen die verzoekster geschonden acht, doorweven is met feiten, gebeurtenissen en informatie omtrent de loopbaan van verzoekster (o.a. de evaluatie) en het verloop van de tuchtprocedure. Het merendeel van die gegevens is niet relevant voor de beoordeling van dit beroep tot nietigverklaring dat specifiek de vraag betreft naar de wettigheid van de genomen tuchtbeslissing ‘ontslag van ambtswege’. In dit auditoraatsverslag werd het middel onderzocht in de mate het relevant is voor het onderzoek naar de wettigheid van de bestreden beslissing.

Het enig middel is ongegrond.”

7. In haar laatste memorie laat verzoekster na deze analyse te weerleggen. Zij schrijft enkel dat zij het er niet mee eens is en zij vraagt of het mogelijk is om het auditoraatsverslag buiten beschouwing te laten en een ander lid van het auditoraat een nieuw verslag te laten opstellen. Voor het overige bestaat de laatste memorie uit een tiental bladzijden algemene beschouwingen over het administratief recht, uitvoerig gestoffeerd met verwijzingen naar het *Handboek Administratief Recht* van A. Mast c.s. Nergens evenwel betreft zij die theoretische uiteenzetting op haar specifieke situatie, op de bestreden beslissing of op de beoordeling van het middel in het auditoraatsverslag.

8. De Raad van State kan zich na een eigen onderzoek van het dossier en van de procedurestukken volledig aansluiten bij de aangehaalde beoordeling van het auditoraat.

9. Het enige middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

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 en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht februari tweeduizend tweeëntwintig, 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