

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.456 van 1 april 2022
in de zaak A. 228.036/XIV-38.047**

In zake : Sara GODDEERIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Van Assche
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 218
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid stagiair – 448386641 – CTC Goddeeris Sara – CSD OVL – MIDDELEN – LOG EN FIN BEHEER (7492) van 5 maart 2019”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 245.759 van 15 oktober 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 januari 2022 om 14:00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angelique Van De Meirssche, die *loco* advocaat Pieter Van Assche verschijnt voor verzoekster en adviseur Jana Mouton die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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. De feiten zijn weergegeven in het tussenarrest nr. 245.759 van 15 oktober 2019. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

4. In het derde middel van haar verzoekschrift, wat zij in haar memorie van wederantwoord herneemt, roept verzoekster een schending in van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel. Zij zet in essentie uiteen dat overeenkomstig artikel V.III.19 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: RPPol) de stageleider op basis van een gemotiveerd, door de mentor opgesteld evaluatieverslag, een gemotiveerd voorstel tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid aan de benoemende overheid kan voorleggen. De stageleider van verzoekster is M.H., en de mentor van verzoekster is I.D.L. Deze laatste, de mentor van verzoekster, is de directe leidinggevende van M.H., verzoeksters stageleider, zodat, aldus verzoekster, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet is gewaarborgd. In principe heeft een stageleider een hogere graad dan de mentor opdat deze kan tussenkomen bij een eventueel conflict tussen mentor en stagiair terwijl het hier omgekeerd is. De stageleider moet onafhankelijk en onpartijdig optreden. Verzoekster heeft om de wraking van M.H. verzocht als persoon die dient te beslissen om een gemotiveerd voorstel voor haar ontslag voor te leggen. Door niet in te gaan op dit verzoek heeft de verwerende partij het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel geschonden.

In haar laatste memorie stelt verzoekster dat een louter subjectieve indruk weliswaar niet volstaat om tot een schending van het vereiste van functionele onpartijdigheid te besluiten doch dat er te dezen geen sprake is van een “louter subjectieve indruk” maar van een gerede twijfel over een gebrek aan onpartijdigheid in hoofde van M.H. die hiërarchisch ondergeschikt is aan I.D.L. en dus “zelf represailles zou kunnen ondervinden” wanneer zij niet zou overgaan tot het formuleren van een voorstel tot definitieve arbeidsongeschiktheid, reden

waarom verzoekster een verzoek tot wraking heeft ingediend en herhaald tijdens de hoorzitting zonder dat er op is ingegaan.

5. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat in het besluitvormingsproces drie instanties optreden (mentor, stageleider, directeur-generaal) zodat de nodige objectiviteitsgaranties aanwezig zijn. Er is een gemotiveerd voorstel tot ontslag opgelegd door de mentor, gevolgd door een voorstel tot definitieve beroepsongeschiktheid door de stageleider, gevolgd door de beslissing die uiteindelijk is genomen door de waarnemende directeur-generaal van het Middelenbeheer en de Informatie waaruit volgens de verwerende partij “een meervoudige bescherming [blijkt] tegen een ‘willekeur’ van een personeelslid dat een pestgedrag zou vertonen tegen verzoekster”. In essentie stelt de verwerende partij dat de onpartijdigheid wordt gegarandeerd gezien de eindbeslissing toekomt aan de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie. Voorts repliceert ze nog dat de functie van mentor enkel vervuld kan worden door het personeelslid dat beschikt over het brevet van mentor (artikel V.7, 5° UBPol), en bovendien bepaalt artikel V.III.15 RPPol dat de mentor in de mate van het mogelijke tot het administratief en logistiek kader dient te behoren. Dit hield te dezen in dat er voor verzoekster “nauwelijks” andere mogelijkheden waren dan adviseur I.D.L als mentor aan te wijzen (vermits zij over het brevet van mentor beschikt). Aangezien de stage loopt onder de leiding van een stageleider dient ook deze nauw betrokken te zijn bij het functioneren van verzoekster, waardoor adviseur M.H. de best geplaatste persoon was om als stageleider aangewezen te worden. Het is bovendien al te gemakkelijk om puur op basis van een algemene veronderstelling, met name dat de stageleider door haar positie niet onafhankelijk en onpartijdig zou zijn, een schending van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel te verwijten. De bewijslast ligt ter zake bij verzoekster waarbij zij *in concreto* dient aan te tonen dat het onpartijdigheidsbeginsel geschonden is door de aanstelling van M.H. als stageleider. Uit het stagedossier blijkt nergens dat M.H. zich partijdig zou hebben opgesteld ten opzichte van verzoekster.

De verwerende partij verwijst in haar laatste memorie naar haar eerdere argumentatie in de memorie van antwoord waarop zij “insisteert”. Zij herhaalt dat een loutere subjectieve indruk niet volstaat omdat een schending van de functionele of structurele onpartijdigheid objectief gerechtvaardigd moet worden, wat niet hetzelfde is “als het louter aanvoeren van een organigram”. Een redelijke twijfel moet worden aangetoond, waaraan volgens de verwerende partij te dezen niet is voldaan.

Beoordeling

6. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de leden van bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen.

7. Verzoekster voert in het derde middel niet de persoonlijke subjectieve partijdigheid van haar stageleider M.H. aan die het voorstel tot ontslag van verzoekster wegens definitieve beroepsongeschiktheid heeft geformuleerd doch wel dat de bestreden beslissing is aangetast door een (schijn van) partijdigheid omdat de bestreden ontslagbeslissing is gesteund op het door M.H. geformuleerde voorstel tot ontslag, na het ongunstige advies van verzoeksters mentor I.D.L. over verzoeksters functioneren en ten opzichte waarvan M.H. zich in een (hiërarchische) band van ondergeschiktheid bevindt. In het ongunstige “gemotiveerd verslag over de wijze van functioneren van verzoekster” vraagt de stagementor immers aan verzoeksters stageleider om “in het belang van de organisatie op basis van dit gemotiveerd verslag een voorstel van definitieve ongeschiktheid over te maken”.

Verzoekster voert derhalve de functionele of structurele onpartijdigheid aan.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoekster werd aangesteld in een betrekking bij de Coördinatie- en Steundirectie Oost-Vlaanderen (hierna: de CSD), geleid door een directeur-coördinator (hierna: de Dirco). Uit het door verzoekster bijgebrachte organogram blijkt dat rechtstreeks ondergeschikt aan de Dirco de functie van ‘coördinator middelenbeheer’ is voorzien, en dat adviseur I.D.L (verzoeksters stage-mentor) in deze functie is aangesteld. Onder deze ‘coördinator middelenbeheer’ ressorteren vier diensten, met name Logistiek, Personeel, ICT en Financiën. Adviseur I.D.L. is, naast ‘coördinator middelenbeheer’ tevens diensthoofd *ad interim* van de dienst Logistiek, terwijl adviseur M.H. (verzoeksters stageleider) diensthoofd is van de dienst Personeel. Het standpunt van verzoekster dat adviseur M.H. in de werking van de CSD hiërarchisch ondergeschikt is aan adviseur I.D.L is correct en wordt op zich niet betwist door de verwerende partij.

Deze mentor is aldus in de werking van de CSD de hiërarchische overste van de stageleider die de tweede stap moet nemen in het besluitvormingsproces, wat te dezen heeft geleid tot het formuleren van een gemotiveerd voorstel tot ontslag ten behoeve van de benoemende overheid, zodat effectief de vraag rijst of de stageleider in die omstandigheden nog wel onbevangen en onafhankelijk kan (be-)oordelen of een gemotiveerd voorstel tot definitieve beroepsongeschiktheid en beëindiging van de stage moet worden opgesteld. Een schijn van partijdigheid is derhalve redelijkerwijze aannemelijk, de zogenaamde ‘*likelihood of bias*’.

Een schending van het onpartijdigheidsbeginsel ligt derhalve voor.

De navolgende argumenten van de verwerende partij leiden niet tot een andere conclusie.

8. In de mate de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert dat in het besluitvormingsproces drie instanties tussenkomen zodat de objectiviteit gegarandeerd is, kan zij niet worden bijgevalen. Dat in het besluitvormingsproces drie instanties tussenkomen doet immers geen afbreuk aan de vaststelling dat de eerste stap van dit besluitvormingsproces om tot een ontslag te komen, wordt genomen door de mentor met een gemotiveerd – te dezen ongunstig – evaluatieverslag waarin deze de stageleider uitdrukkelijk verzoekt om op basis van haar gemotiveerd verslag een voorstel tot ontslag te formuleren.

Het hiervoor vastgestelde feit dat de mentor in de werking van de CSD de hiërarchische overste is van de stageleider die de tweede stap moet nemen in het besluitvormingsproces, wat te dezen heeft geleid tot het formuleren van een gemotiveerd voorstel tot ontslag ten behoeve van de benoemende overheid, leidt er in de voorliggende omstandigheden niet toe dat het besluitvormingsproces alsnog objectief is verlopen of werd gegarandeerd omwille van het gegeven op zich dat er drie verschillende instanties in het besluitvormingsproces zijn opgetreden.

Er kan daarbij immers niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat verzoekster een verzoek tot wraking van adviseur M.H. als stageleider had ingediend omdat deze in de werking van de CSD hiërarchisch ondergeschikt is aan adviseur/mentor I.D.L., die directe leidinggevende is van M.H. en ook het functioneren van M.H. moet beoordelen. Vooraleer de hoorzitting (met M.H.) werd gehouden, deelt M.H. bij brief aan verzoekster mee dat haar verzoek tot wraking “na overleg met de bevoegde overheid” wordt afgewezen “gelet op de afwezigheid van objectieve gronden” hetgeen volgens datzelfde schrijven “heden door de bestuurlijk-directeur-coördinator [werd] meegedeeld aan uw syndicaal-afgevaardigde”. Het verzoek tot wraking met vermelding van het belangenconflict wordt bij aanvang van de hoorzitting (met M.H.) herhaald.

Het is volstrekt onduidelijk – er ligt daaromtrent immers, behoudens de hiervoor aangehaalde bewering dat de afwijzing van het verzoek tot

wraking “heden door de bestuurlijk directeur-coördinator [werd] meegedeeld aan uw syndicaal-afgevaardigde”, geen overtuigingsstuk voor – welk overleg precies heeft plaats gehad, wat de inhoud ervan was en wat wordt gevisieerd met de slotsom van dat overleg, met name “de afwezigheid van objectieve gronden” als reden om het verzoek tot wraking af te wijzen.

De vaststelling dat M.H. (stageleider van verzoekster) in de werking van CSD hiërarchisch ondergeschikt is aan I.D.L. (mentor van verzoekster) met alle daaraan verbonden (statutaire) prerogatieven terwijl de rollen in het kader van de begeleiding respectievelijk de beoordeling van verzoeksters stage omgekeerd zijn, is nochtans een objectieve grond die er een zorgvuldige en redelijk handelende overheid er minstens moest toe aanzetten om daadwerkelijk na te gaan of deze situatie geen implicaties heeft voor de te waarborgen onafhankelijkheid en onpartijdigheid in het besluitvormingsproces over het beëindigen van de stage. Kennelijk is dit niet gebeurd. In de brief die uitgaat van M.H. waarbij het voorstel tot definitieve beroepsongeschiktheid aan verzoekster wordt bezorgd, wordt enkel vastgesteld dat vooraf aan de hoorzitting “M.H. als stageleider voor de tweede maal gewraakt [werd] (in navolging van een eerder ingediend wrakingsverzoek waarop de overheid niet is ingegaan)” doch ontbreekt elke verduidelijking of concretisering waarom het verzoek tot wraking (opnieuw) werd geweigerd noch waarom er geen redenen waren om aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van M.H. te twijfelen. In de mate dat de vaststelling in die brief dat “de hearing al eens op vraag van verzoekster werd uitgesteld” zou moeten worden aanzien als determinerend motief, volstaat zulks alvast niet. In de bestreden beslissing zelf ontbreekt voorts elke toelichting waarom het verzoek tot wraking werd afgewezen. Daarin wordt zelfs geen melding meer gemaakt van de “afwezigheid van enige objectieve grond”.

9. In zoverre de verwerende partij in haar verweer nog aanvoert dat de functie van mentor een brevet vereist en I.D.L. daarover beschikt en de mentor voorts “in de mate van het mogelijke tot het administratief en logistiek kader [moet] behoren” kan zij evenmin overtuigen. Dat I.D.L. over het brevet van mentor

beschikte en dat de mentor “in de mate van het mogelijke” tot het administratief en logistiek kader moet behoren, toont nog niet aan dat het bijzonder moeilijk, laat staan volstrekt onmogelijk was om een ander personeelslid met het vereiste brevet, desnoods van buiten het administratief en logistiek kader, als mentor aan te stellen. Indien het zo zou zijn dat binnen CSD Oost-Vlaanderen I.D.L. het enige personeelslid met het brevet van mentor is – wat de verwerende partij voor alle duidelijkheid niet beweert – , dan nog moet een stagiair niet de gevolgen dragen dat zijn werkgever er niet in slaagt zijn werking en besluitvorming zodanig te organiseren dat aan de regelgeving *cq.* beginselen van behoorlijk bestuur kan worden voldaan. Het onpartijdigheidsbeginsel kan weliswaar slechts worden ingeroepen voor zover de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard en structuur van het bestuur, en voor zover de toepassing ervan er niet toe leidt dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt doordat het bevoegde orgaan niet meer kan optreden, maar deze redenen verhinderen te dezen niet dat het onpartijdigheidsbeginsel wordt ingeroepen. Immers, indien I.D.L. het enige personeelslid met het brevet van monitor zou zijn, dan nog kon (uitzonderlijk) de Dirco (Oost-Vlaanderen) zelf als stageleider worden aangewezen die, zo nodig, als stageleider, een gemotiveerd voorstel tot ontslag had kunnen formuleren aan de benoemende (en tot ontslag bevoegde) overheid voor de stagiairs van de federale politie, te dezen de commissaris-generaal of zijn gemachtigde.

10. Evenmin overtuigt de verwerende partij in de mate ze nog aanvoert dat de stageleider ook nauw betrokken moet zijn bij het functioneren van de stagiair en dat M.H. de best geplaatste persoon was om als stageleider te fungeren. De (voorts niet geconcretiseerde) bewering dat M.H. de best geplaatste persoon was om als stageleider te worden aangewezen omdat zij nauw betrokken is bij het functioneren van verzoekster, is niet evident: M.H. is immers diensthoofd van de dienst Personeel waarvan niet meteen valt in te zien waarom zij nauw betrokken was bij het functioneren van verzoekster binnen de dienst Logistiek. Zij lijkt niet nauwer betrokken bij het functioneren van verzoekster dan de Dirco zelf.

11. Tot slot, in de mate de verwerende partij in haar laatste memorie nog “insisteert” dat verzoekster niet *in concreto* aantoont dat M.H. als stageleider niet onpartijdig was terwijl op verzoekster de bewijslast rust, wordt herhaald dat de verwerende partij eraan voorbij lijkt te gaan dat niet een beweerde schending van de subjectieve (persoonlijke) onpartijdigheid voorligt. Verzoekster voert de schending van de functionele onpartijdigheid aan zodat een schijn van partijdigheid redelijkerwijze aannemelijk moet worden gemaakt, de zogenaamde ‘*likelihood of bias*’.

Verzoekster voert hier niet aan dat M.H. om redenen haar eigen niet onpartijdig zou kunnen oordelen noch “louter” dat er tussen M.H. en verzoekster zelf een hiërarchische verhouding is, wat inderdaad evenmin op zich zou volstaan om aan de onpartijdigheid van verzoekster stageleider te twijfelen. Verzoekster situeert daarentegen het gebrek aan onpartijdigheid/onafhankelijkheid *cq.* de schijn van partijdigheid of de ‘*likelihood of bias*’ in de vaststelling dat M.H. (die als stageleider het voorstel tot ontslag van verzoekster formuleert), in de werking van de CSD onmiddellijk (met alle eraan verbonden prerogatieven) hiërarchisch ondergeschikt is aan I.D.L. die haar met een gemotiveerd verslag uitdrukkelijk vraagt om “in het belang van de organisatie” een voorstel van definitieve ongeschiktheid over te maken, na te hebben vastgesteld dat “het geen twijfel [laat] dat [verzoekster] niet over de geschikte houding en de noodzakelijke competenties beschikt om als lid van het middenkader bij Cleaning convenabel te functioneren”. Zoals hiervoor is gebleken, werd die gewekte schijn van partijdigheid *cq.* die redelijke twijfel inzake de vereiste onpartijdigheid in het verzoek tot wraking afdoende aannemelijk gemaakt zonder dat er ook maar enig duidelijke, laat staan pertinente verantwoording is waarom het verzoek tot wraking werd verworpen, noch in de bestreden beslissing zelf noch in enig andere daaraan voorafgaande voorbereidende handeling, zodat die schijn is blijven bestaan en de bestreden beslissing er ook mee is behept. Niet blijkt te dezen dat er voldoende waarborgen zijn geweest om objectief gewettigde twijfels over de onpartijdigheid uit te sluiten.

12. Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid stagiair – 448386641 – CTC GODDEERIS SARA – CSD OVL – MIDDELEN – LOG en FIN BEHEER (7492) van 5 maart 2019.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een april tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques