RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 258.553 van 24 januari 2024
in de zaak A. 232.290/IX-9802

In zake: Florent JACOBS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Van Cauter
kantoor houdend te 9000 Gent
Gustaaf Callierlaan 175
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2020, strekt tot de nietigverklaring “van de beslissing van de Raad van Beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid de dato 18 september 2020, waarbij de Raad van Beroep met eenparigheid van stemmen besluit dat [Florent Jacobs] in aanmerking komt voor de opgelegde tuchtstraf ‘afzetting’ alsook van het besluit de dato 2 oktober 2020 vanwege de administrateur-generaal van het Agentschap Facilitair Bedrijf van de Vlaamse Gemeenschap, waarbij aan [Florent Jacobs] de tuchtsanctie van afzetting werd 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 Joke Goris 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 november 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karel De Meester, die *loco* advocaat Joris Van Cauter verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Verzoeker is sinds 1 juli 2004 hoofdtechnicus bij het agentschap voor Facilitair Management van de Vlaamse overheid.

3.2. Na een vordering tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek op 14 juni 2010, waarbij klachten met burgerlijkepartijstelling op 20 juli 2010 en 31 januari 2011 worden neergelegd door de Vlaamse Gemeenschap, maakt verzoeker het voorwerp uit van een strafrechtelijke vervolging.

3.3. Op 30 november 2010 beslist de administrateur-generaal van het agentschap voor Facilitair Management om verzoeker te schorsen in het belang van de dienst voor de duur van het gerechtelijk onderzoek of de strafrechtelijke vervolging. Daarbij wordt verzoeker ook het recht ontzegd om tijdens de schorsingsperiode aanspraak te maken op bevordering en op verhoging in salaris en salarisschaal en wordt zijn salaris verminderd tot 80% van zijn nettobezoldiging.

3.4. Naar aanleiding van een procedureel probleem inzake het bepalen van conclusietermijnen, stelt de raadkamer van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, op voorstel van verzoeker, een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof omtrent een mogelijke ongrondwettigheid van artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering. Bij arrest 52/2017 van 11 mei 2017 oordeelt het Grondwettelijk Hof dat er geen ongrondwettigheid voorligt.

Bij beslissing van 13 oktober 2017 wordt verzoeker door de raadkamer doorverwezen naar de correctionele rechtbank.

Bij vonnis van 21 september 2018 van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel wordt verzoeker correctioneel veroordeeld voor feiten van passieve publieke omkoping, belemmering of verstoring van de vrijheid van opbod of inschrijving en samenspanning van ambtenaren. Op burgerlijk vlak wordt verzoeker veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding aan de Vlaamse Gemeenschap.

Verzoeker stelt op 22 oktober 2018 hoger beroep in tegen het genoemde vonnis.

3.5. Op 27 maart 2019 formuleert het teamhoofd Uitvoering Bouwprojecten een voorstel om aan verzoeker de tuchtstraf van afzetting op te leggen.

3.6. Verzoeker wordt op 5 april 2019 opgeroepen om te worden gehoord. Het verhoor vindt plaats op 10 mei 2019.

3.7. Op 29 mei 2019 beslist het afdelingshoofd Bouwprojecten om de tuchtprocedure op te schorten tot er een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de strafrechter is.

3.8. Bij arrest van 15 januari 2020 van het hof van beroep te Brussel wordt verzoeker vrijgesproken voor de tenlastelegging belemmering of verstoring van de vrijheid van opbod of inschrijving en gedeeltelijk vrijgesproken voor de tenlastelegging samenspanning van ambtenaren. Gelet op de overschrijding van de redelijke termijn wordt verzoeker, voor wat de overige tenlasteleggingen betreft, veroordeeld bij eenvoudige schuldigverklaring. Op burgerlijk vlak wordt verzoeker veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding aan de Vlaamse Gemeenschap.

3.9. Op 30 maart 2020 wordt aan verzoeker meegedeeld dat de tuchtprocedure geschorst blijft, gelet op zijn cassatieberoep tegen het arrest van het hof van beroep te Brussel.

3.10. Bij arrest van 19 mei 2020 verwerpt het Hof van Cassatie verzoekers cassatieberoep, behalve voor wat zijn veroordeling tot betaling van gerechtskosten betreft.

3.11. De tuchtprocedure wordt hernomen en verzoeker wordt opnieuw gehoord.

Op 10 juli 2020 legt het afdelingshoofd Bouwprojecten aan verzoeker de tuchtsanctie van afzetting op.

Verzoeker stelt op 23 juli 2020 tegen deze beslissing een gemotiveerd beroep in bij de raad van beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid (hierna: de raad van beroep).

3.12. Op 18 september 2020 adviseert de raad van beroep met eenparigheid van stemmen dat verzoekers beroep ongegrond is en dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf ‘afzetting’.

Dat is de eerste bestreden beslissing. Ze wordt per e-mail met een 24 september 2020 gedateerde brief ter kennis gebracht van het afdelingshoofd Bouwprojecten, waarbij in die brief nog het volgende is vermeld:

> “De Raad van Beroep heeft met eenparigheid beslist dat het beroep ongegrond is en dat Florent Jacobs in aanmerking komt voor de opgelegde tuchtstraf ‘afzetting’.
> Overeenkomstig artikel VIII 15 en I 9, § 1, tweede lid VPS heeft de raad van beroep in geval van eenparigheid een beslissende bevoegdheid.”

Aan verzoeker wordt deze beslissing meegedeeld met een aangetekend schrijven en met een e-mail van 6 oktober 2020.

3.13. Op 2 oktober 2020 legt de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf aan verzoeker de tuchtsanctie van afzetting op.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. De beslissing van de administrateur-generaal van 2 oktober 2020

4. De raad van beroep heeft zich met eenparigheid uitgesproken over het beroep van verzoeker.

In dat geval, zo leert artikel I 9, § 1, tweede lid, van het Vlaams personeelsstatuut (VPS), wordt aan die raad van beroep “een beslissende bevoegdheid toegekend”.

Dit impliceert dat de raad van beroep een nieuwe en definitieve beslissing heeft genomen, die in de plaats van de beroepen beslissing komt.

Daarmee spoort overigens ook artikel VIII 15 VPS, dat bepaalt dat de raad van beroep zijn advies toezendt aan de overheid “bevoegd voor het definitief uitspreken van de tuchtstraf”, evenwel “[o]nverminderd artikel I 9, § 1, tweede lid”.

5. De administrateur-generaal verwijst in zijn beslissing van 2 oktober 2020 weliswaar naar de eenparig genomen beslissing van de raad van beroep. Vervolgens echter “maakt [hij] zich deze motieven eigen”, overweegt hij dat de tuchtbeslissing van de afzetting kan worden opgelegd en geeft hij – weliswaar “ten overvloede” – nog bijkomende motieven voor zijn beslissing, om ten slotte te besluiten dat aan verzoeker de tuchtstraf ‘afzetting’ “definitief opgelegd” wordt.

Hieruit blijkt dat de administrateur-generaal geenszins een louter declaratief besluit heeft genomen, maar wel het oogmerk had autonoom de tuchtmaatregel uit te spreken, ofschoon hij daartoe niet bevoegd was.

6. De verwerende partij, die al in het auditoraatsverslag kon lezen dat de administrateur-generaal om de voormelde reden “niet de bevoegdheid had om zich over de grond van de zaak uit te spreken, maar dat toch heeft gedaan”, wat “ambtshalve [moet] leiden tot het besluit dat de tweede bestreden beslissing

uitgaat van een onbevoegde overheid", heeft daarop in haar laatste memorie niet meer gerepliceerd.

7. Ambtshalve wordt de onbevoegdheid van de steller van de handeling vastgesteld. Evenwel wordt eveneens ambtshalve vastgesteld dat verzoeker geen belang heeft om die vaststelling in een nietigverklaring te zien resulteren. Hierna zal immers blijken dat het voorliggende beroep tegen de beslissing van de raad van beroep van 18 september 2020 moet worden verworpen, zodat de afzetting van verzoeker definitief is. Een – louter formele – nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal kan dat niet verhelpen en strekt verzoeker niet tot voordeel.

8. Met "de bestreden beslissing" wordt hierna nog enkel gerefereerd aan de beslissing van de raad van beroep van 18 september 2020.

V. De beslissing van de raad van beroep van 18 september 2020

Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het eerste middel voert verzoeker de verjaring van de tuchtvordering aan:

> "22. Artikel VIII-22 [VPS] bepaalt dat de tuchtvordering enkel betrekking mag hebben op feiten die werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.
> Daarbij is de datum relevant waarop de feiten werden vastgesteld, niet de datum waarop ze werden gepleegd […].
> 23. In het 'voorstel tot tuchtstraf' van 27 maart 2019 wordt verwezen naar de feiten zoals vastgesteld in het vonnis van de Nederlandstalige Rechtbank van Eerste Aanleg Brussel van 21 september 2018.

Deze in het tuchtvoorstel ten laste gelegde feiten werden meer dan zes maanden voorafgaand aan het instellen van de tuchtvordering vastgesteld.
De tuchtvordering is om die reden verjaard.
24. Nu de Vlaamse Gemeenschap, bij delegatie, in de persoon van de administrateur-generaal van het Agentschap Facilitair Bedrijf, burgerlijke partij was in de strafprocedure, kan niet worden voorgehouden dat [de] tuchtoverheid slechts later in kennis werd gesteld van de strafrechtelijke uitspraak.
25. Immers vangt, bij gebrek aan andersluidende bepaling, de verjaringstermijn in tuchtzaken aan zodra enig orgaan waar[aan] de regelgeving de bevoegdheid heeft opgedragen een tuchtstraf aan de betrokkene op [te] leggen, de tuchtrechtelijk strafbare misdraging vaststelt of ervan in kennis wordt gesteld […].
26. Ook de administrateur-generaal van het Agentschap Facilitair Bedrijf betreft een orgaan waaraan het VPS enige bevoegdheid heeft opgedragen om een tuchtst[r]af aan verzoeker op te leggen.
Doordat hij burgerlijke partij was in de strafprocedure, moet hij geacht worden op 21 september 2018 in kennis te zijn gesteld van de strafrechtelijke uitspraak. Het betreft een uitspraak in openbare zitting waarvan door alle partijen in zake op voorhand geweten was op welke dag deze zou gewezen worden.
27. In ieder geval wordt de datum van 27 september 2018, waarop de functionele chef van verzoeker kennis zou hebben gekregen van de strafrechtelijke uitspraak en waarnaar de bestreden beslissing van de Raad van Beroep voor de diensten van de Vlaamse Overheid verwijst, door geen enkel element in het tuchtdossier gestaafd.
Bovendien is deze datum opmerkelijk, nu deze datum exact zes maanden aan het tuchtvoorstel de dato 27 maart 2019 voorafgaat.
In ieder geval blijkt deze datum niet uit het tuchtvoorstel de dato 27 maart 2019, noch uit enig geschrift of mondelinge verklaring.
28. De tuchtvordering is verjaard.”

10. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker vast dat de verwerende partij nog steeds nalaat om de e-mail van 27 september 2018 bij te brengen, waarmee de verwerende partij beweert kennis te hebben gekregen van het vonnis van 21 september 2018. Derhalve kan noch de Raad van State, noch verzoeker de juistheid van de datum van het beweerde kennisgeven van het vonnis aan de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf nagaan.

Verzoeker herhaalt dat volgens de rechtspraak van de Raad van State, bij gebrek aan andersluidende bepaling, de verjaringstermijn in tuchtzaken

aanvangt zodra enig orgaan waaraan de regelgeving de bevoegdheid heeft opgedragen een tuchtstraf aan de betrokkene op te leggen, de tuchtrechtelijk strafbare misdraging vaststelt of ervan in kennis wordt gesteld. Om deze reden is de verjaringstermijn in ieder geval aangevangen op 21 september 2018, datum waarop de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf geacht moet worden in kennis te zijn gesteld van de strafrechtelijke uitspraak.

11. In zijn laatste memorie wijst verzoeker erop dat de tuchtoverheid aanvankelijk van oordeel was dat zij niet voldoende was voorgelicht om zonder de gegevens van het strafonderzoek tuchtrechtelijk op te treden, maar dat zij niet betwist dat de feiten ingevolge het vonnis van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel van 21 september 2018 werden “vastgesteld” in de zin van artikel VIII 22 VPS. Meer in het bijzonder wordt door de verwerende partij niet betwist dat door dit vonnis de feiten op voldoende wijze werden vastgesteld. Enkel het “momentum” van kennisname wordt betwist. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap, bij delegatie, in de persoon van de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf, burgerlijke partij was in de strafprocedure, kan niet “voorgehouden” worden dat de tuchtoverheid slechts later in kennis werd gesteld van de strafrechtelijke uitspraak.

Ten slotte, zo stelt verzoeker, is het betoog van de verwerende partij over de e-mail van 27 september 2018 “niet noodzakelijk relevant”. Het voorstel van tuchtstraf van 27 maart 2019 kan immers niet gelden als start van de tuchtprocedure, nu dat voorstel niet uitgaat van een orgaan dat de bevoegdheid heeft om een tuchtstraf op te leggen. Aldus kan de tuchtprocedure slechts een aanvang nemen op 5 april 2019, zijnde het ogenblik waarop verzoeker werd opgeroepen om gehoord te worden. In dat geval kan enkel worden vastgesteld dat de tuchtvordering die op 5 april 2019 werd ingesteld, betrekking had op feiten die méér dan zes maanden voorafgaand aan deze datum werden vastgesteld.

Beoordeling

12. Wie aanvoert dat tuchtfeiten zijn verjaard, valt het toe om daarvan het concrete bewijs te leveren. Om die reden onderzoekt de Raad van State het middel op grond van de aannames zoals verzoeker die bij de toelichting van het middel heeft geformuleerd.

13. Artikel VIII 22, eerste lid, VPS luidt:

> “De tuchtvordering mag alleen betrekking hebben op feiten die werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.”

14. Bij gebrek aan een uitdrukkelijke bepaling in het VPS die vaststelt wanneer de tuchtvordering is ingesteld, neemt de tuchtvordering een aanvang zodra de bevoegde overheid duidelijk de intentie laat blijken dat betrokkene zich voor zijn statutaire tuchtoverheid moet verantwoorden met het oog op het nemen van een tuchtsanctie. Die intentie kan onder meer worden aangetoond door een “tuchtvoorstel”. Die intentie moet hoe dan ook ondubbelzinnig zijn.

Zowel verzoeker – in de toelichting bij het eerste middel in het inleidend verzoekschrift – als de verwerende partij – in de memorie van antwoord – situeren het instellen van de tuchtvordering en dus het startpunt van de tuchtprocedure op 27 maart 2019. Dat is de datum waarop het teamhoofd Uitvoering Bouwprojecten een schriftelijk en met redenen omkleed voorstel formuleert om aan verzoeker een tuchtstraf op te leggen op grond van de feiten waarvoor verzoeker op dat ogenblik ook strafrechtelijk is veroordeeld bij vonnis van 21 september 2018.

15. Artikel VIII 9 VPS luidt:

> “Het voorstel dat ertoe strekt een tuchtstraf op te leggen wordt schriftelijk geformuleerd, met redenen omkleed en meegedeeld aan de betrokken ambtenaar.
> Het personeelslid dat het voorstel heeft gedaan, stuurt tezelfdertijd het voorstel aan de bevoegde overheid voor uitspraak.”

16. Het wordt niet betwist dat het teamhoofd Uitvoering Bouwprojecten bevoegd is om voormeld voorstel te formuleren.

Het voorstel van 27 maart 2019 kan, nu verzoeker in het inleidend verzoekschrift bij de toelichting van het middel geen andere gegevens laat gelden die de ondubbelzinnige intentie tot het instellen van de tuchtvordering op een ander ogenblik zouden situeren, als het instellen van de tuchtvordering worden aangemerkt.

Om tot de verjaring van de tuchtvordering te kunnen besluiten, moet verzoeker dus aantonen dat de tuchtoverheid meer dan zes maanden vóór die datum de tuchtfeiten heeft vastgesteld.

17. Opdat er sprake zou zijn van een "vaststelling" van feiten door de tuchtoverheid die de in artikel VIII 22, eerste lid, VPS bedoelde verjaringstermijn van zes maanden doet ingaan, is vereist dat de tuchtoverheid over voldoende precieze en bewijskrachtige gegevens beschikt met betrekking tot die feiten zodat zij met kennis van zaken kan oordelen of het opportuun is om een tuchtprocedure te voeren.

18. Volgens verzoeker moet de tuchtoverheid geacht worden die voldoende kennis van de feiten te hebben op 21 september 2018, datum van het vonnis van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel.

Dat zou dan betekenen dat de tuchtvordering zes maanden later, op 21 maart 2019, verjaart – waarbij de eerste dag van de termijn (*dies a quo*) niet en de laatste dag ervan (*dies ad quem*) wel in de termijn is begrepen en 21 maart 2019 dus de uiterste dag is om de tuchtvordering regelmatig in te stellen.

19. Verzoeker verliest evenwel uit het oog dat in die periode tussen 21 september 2018 en 21 maart 2019 ook Kerstmis en Nieuwjaar vallen. Luidens artikel VIII 23 VPS worden de "in deze titel vastgestelde termijnen" – en dus ook de hier besproken verjaringstermijn – opgeschort "tussen Kerstmis en Nieuwjaar". Dit betekent dat het einde van de verjaringstermijn verschuift met

zes dagen – het aantal dagen “tussen Kerstmis en Nieuwjaar” – en dat deze eindigt op 27 maart 2019.

20. Als de verjaringstermijn aanvangt op de datum die verzoeker in het middel in aanmerking neemt, is bijgevolg de tuchtvordering hoe dan ook niet verjaard wanneer de bevoegde overheid op 27 maart 2019 het tuchtvoorstel formuleert.

21. Dat betekent dat het debat over de mogelijk latere aanvangsdatum van de vaststelling van de feiten, waarbij de verwerende partij rekent vanaf de kennisname van het vonnis bij e-mail van 27 september 2019, niet relevant is voor de oplossing van het middel.

22. Als verzoeker in zijn laatste memorie betoogt dat de tuchtvordering mogelijk pas is ingesteld door de oproeping om te worden gehoord, geeft hij aan het middel een nieuwe en laattijdige, bijgevolg onontvankelijke nieuwe grondslag. Overigens gaat verzoeker eraan voorbij dat het VPS nu eenmaal niet de overheid die in eerste aanleg bevoegd is om de tuchtstraf op te leggen, maar wel de in artikel VIII 9 VPS bedoelde overheid heeft aangewezen om het tuchtvoorstel te formuleren. In die mate en daartoe beperkt, is de in artikel VIII 9 VPS bedoelde persoon ook als een – noodzakelijk – onderdeel van de tuchtoverheid te begrijpen en is zij een overheid bevoegd om in het ene of andere stadium van de tuchtprocedure een beslissing te nemen. Zoals de verwerende partij in de memorie van antwoord schrijft: “Zonder tuchtvoorstel is er immers geen tuchtprocedure.”

23. Het middel, zoals het is aangevoerd en toegelicht en voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een tweede middel voert verzoeker aan dat de redelijke termijn zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, EVRM, waarbinnen een tuchtprocedure moet zijn afgerond, niet werd gerespecteerd. Dit had de tuchtoverheid ertoe moeten brengen om geen tuchtsanctie op te leggen, minstens bij het bepalen van de strafmaat rekening te houden met de overschrijding van de redelijke termijn.

Verzoeker wijst erop – verwijzend naar 's Raads arrest nr. 236.468 van 21 november 2016 – dat in een tuchtprocedure de periode voor de berekening van de redelijke termijn in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM begint te lopen vanaf het ogenblik dat de betrokkene op de hoogte werd gebracht van het feit dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste werden gelegd en eindigt met de kennisname van de tuchtstraf.

In casu vernam verzoeker voor het eerst dat hem "mogelijk" deontologische inbreuken ten laste werden gelegd door de "Kennisgeving van een voorstel tot schorsing in het belang van de dienst" op 24 november 2010. Deze datum waarop aan verzoeker het voornemen tot het opleggen van een ordemaatregel ter kennis werd gebracht, vormt bijgevolg het aanvangspunt voor de berekening van de redelijke termijn. Sindsdien zijn er tien jaren verlopen.

Verzoeker wijst erop dat hem op 7 januari 2011 is meegedeeld dat de tuchtvervolging "krachtens het VPS inmiddels is geschorst" "hangende de strafprocedure", zodat "in deze situatie onmogelijk [kan] worden vastgesteld of [hij], gebeurlijk, het voorwerp zou uitmaken van een tuchtmaatregel met gevolgen voor [zijn] aanspraken op pensioen". Gelet op deze mededeling, mocht verzoeker er in ieder geval vanaf dat ogenblik van uitgaan dat een tuchtsanctie dreigde.

Verzoeker wijst ook op de beslissing van de raad van beroep van 18 september 2020, waarin wordt overwogen dat de redelijke termijn inging

op 27 september 2018, “de datum waarop de tuchtoverheid kennis heeft gekregen van de strafrechtelijke uitspraak”. Met deze bewoordingen gaat de bestreden beslissing eraan voorbij dat de periode tijdens dewelke de tuchtvordering wordt geschorst omdat de tuchtoverheid wacht op het resultaat van de strafprocedure, in aanmerking dient te worden genomen voor de periode van de redelijke termijn.

25. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat ook als de kennisgevingen van 24 november 2010 en 7 januari 2011 betrekking hebben op de hem opgelegde ordemaatregel, niet kan worden ontkend dat hij er op dat ogenblik van in kennis werd gesteld “dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste werden gelegd”. De *ratio legis* van de redelijketermijneis is erin gelegen dat de betrokken ambtenaar niet te lang in onzekerheid mag worden gelaten omtrent zijn lot en de vraag of hem al dan niet een tuchtmaatregel zal worden opgelegd. Ingevolge die kennisgevingen was het voor verzoeker in ieder geval duidelijk dat hij een tuchtstraf riskeerde. Vervolgens verkeerde verzoeker hieromtrent bijna tien jaar in het ongewisse.

26. In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de redelijke termijn een aanvang heeft genomen op 27 maart 2019. Het was voor verzoeker al veel vroeger duidelijk dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste werden gelegd. Verzoeker wijst andermaal op de kennisgeving van 24 november 2010 en de communicatie van 7 januari 2011.

Beoordeling

27. In dit middel bespreekt verzoeker niet de termijn – verjaringstermijn, dan wel redelijke termijn – waarbinnen de tuchtvervolging moet zijn opgestart, maar wel het al dan niet redelijke karakter van de termijn waarbinnen de tuchtprocedure *in globo* haar beslag heeft gekregen.

28. Nu geen bepaling uitdrukkelijk voorschrijft binnen welke termijn de tuchtuitspraak moet vallen, dient de overheid zowel krachtens artikel

6, lid 1, EVRM, als krachtens een beginsel van behoorlijk bestuur binnen een redelijke termijn uitspraak te doen. Als een redelijke termijn wordt beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak haar beslag te geven. Het redelijk karakter van de termijn moet telkens worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de partijen en het belang van een tijdige beslissing voor de betrokkene.

29. In een tuchtprocedure begint de periode voor de berekening van de redelijke termijn zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, EVRM niet te lopen vanaf de vaststelling van de feiten, maar wel – zoals verzoeker het ook betoogt – vanaf het ogenblik dat de betrokkene op de hoogte is gebracht van het feit dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste worden gelegd en eindigt deze met het nemen en ter kennis brengen van de tuchtbeslissing.

30. De periode tijdens dewelke de tuchtvordering door de strafvordering wordt geschorst omdat de tuchtoverheid – krachtens de toepasselijke regelgeving al dan niet verplicht – het resultaat van de strafrechtelijke procedure afwacht, wordt in aanmerking genomen voor de beoordeling van de in artikel 6, lid 1, EVRM bedoelde redelijke termijn. Gebeurlijke vertragingen bij de afwikkeling van de strafprocedure kunnen bijgevolg aan de tuchtoverheid worden toegeschreven.

31. In dit geval – zoals gezien bij de bespreking van het eerste middel – heeft de tuchtoverheid verzoeker op de hoogte gebracht van de tuchtprocedure door de formulering van het tuchtvoorstel op 27 maart 2019, wat dan het beginpunt vormt voor de beoordeling van de in artikel 6, lid 1, EVRM bedoelde redelijke termijn.

Het eindpunt van die termijn is uiterlijk 6 oktober 2020, datum van de kennisgeving van de bestreden beslissing aan verzoeker.

Gelet op wat *sub* 30 is overwogen, moet de periode tussen de opschorting van de tuchtprocedure op 29 mei 2019 en de herneming ervan na het arrest van het Hof van Cassatie van 19 mei 2020 in de termijn worden begrepen voor het onderzoek van de naleving van artikel 6, lid 1, EVRM.

32. Verzoeker kan niet worden bijgevallen, als hij – in dit middel – betoogt dat het startpunt van de tuchtprocedure uit oogpunt van artikel 6, lid 1, EVRM al eerder te situeren is, omdat hij al vroeger op de hoogte was gesteld van het feit dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste worden gelegd.

Verzoeker refereert aan handelingen van het bestuur van 24 november 2010 en van 7 januari 2011.

De kennisgeving van 24 november 2010 heeft enkel betrekking op het voornemen om aan verzoeker een ordemaatregel op te leggen, waarbij de verwerende partij bovendien duidelijk liet blijken nog niet over voldoende elementen te beschikken om te kunnen oordelen over de draagwijdte en de toerekenbaarheid van de feiten, om al te kunnen beslissen over het instellen van een tuchtprocedure.

Op 7 januari 2011 preciseert de verwerende partij dat hangende de strafprocedure “onmogelijk [kan] worden vastgesteld” of verzoeker “gebeurlijk, het voorwerp zou uitmaken van een tuchtmaatregel”. Mocht verzoeker, die beter dan wie ook wist welke handelingen hij zelf had gesteld, daaruit afleiden dat een tuchtprocedure niet geheel ondenkbaar was, dan staat zulks nog niet gelijk met een ondubbelzinnige intentieverklaring van de overheid. Overigens is de toenmalige opmerking van de verwerende partij dat de tuchtvervolging “krachtens het VPS inmiddels is geschorst” niet ter zake, aangezien de tuchtprocedure op dat ogenblik zelfs niet was ingesteld – wat niet is ingesteld, kan niet worden geschorst.

Kortom, de verwerende partij zag reden om het resultaat van de strafprocedure af te wachten om met kennis van zaken te kunnen oordelen en zij vond het voorbarig om zich voordien zelfs maar over het voeren van een tuchtonderzoek, laat staan het instellen van een tuchtvordering, te beraden.

33. Verzoeker zoekt voor het startpunt van de redelijke termijn naar het ogenblik waarop hij, met de bewoordingen van ’s Raads arrest nr. 236.468 van 21 november 2016, geïnformeerd wordt dat hem “mogelijk tuchtfeiten ten laste worden gelegd”. Dat ogenblik kan niet los worden gezien van de hiermee samenhangende eis dat de tuchtoverheid een adequaat beeld moet hebben van die feiten, welke voldoende precies en bewijskrachtig moeten zijn vastgesteld. In vele gevallen is dat beeld over de feitelijke omstandigheden maar gevormd na een vooronderzoek en in sommige gevallen moet zelfs de uitkomst van een strafprocedure worden afgewacht. Daarin verschilt verzoekers zaak van de zaak waaraan hij refereert en daarom gaat zijn vergelijking niet op. In die zaak – afgedaan met voormeld arrest nr. 236.468 van 21 november 2016 – was voor het startpunt van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, lid 1, EVRM, rekening gehouden met het feit dat het ging om “door verzoeker toegegeven feiten” (overweging 3.4 van dat arrest) – te weten op één welbepaalde dag “te hebben deelgenomen aan een smokkelfeit of smokkelpoging”.

In de zaak die thans voorligt, heeft verzoeker integendeel steeds alle hem verweten feiten en tekortkomingen ontkend en bestreden met de beschikbare rechtsmiddelen. Het betreft ontegensprekelijk een complexe zaak, met meerdere verdachten en meerdere tenlasteleggingen overheen meerdere jaren. De handelingen waarover het gaat, lenen zich niet tot eenvoudige vaststellingen maar vereisen het instrumentarium waarover de rechterlijke macht wel en het bestuur niet beschikt, zoals huiszoekingen en inbeslagnames. Overigens spoort dit met de vraag van verzoeker zélf, gesteld nadat de tuchtvordering was ingesteld, “om de verdere behandeling van de tuchtprocedure te willen opschorten tot het ogenblik dat een definitieve uitspraak is tussengekomen in de strafprocedure”.

In de bestreden beslissing is aangenomen dat de strafprocedure de tuchtoverheid niet toeliet “om, zonder miskenning van de zorgvuldigheidstoets, de tuchtprocedure op te starten wegens op dat ogenblik een manifest gebrek aan gebeurlijke strafrechtelijke tenlasteleggingen die desgevallend de basis konden vormen van tuchtrechtelijk te beteugelen inbreuken en een erop geënt tuchtonderzoek”. Voorts is aangenomen dat slechts na afloop van de strafprocedure “duidelijk [werd] voor welke concrete feiten de verzoeker in aanmerking kwam die konden weerhouden worden als gebeurlijk te beteugelen tuchtfeiten”.

Verzoeker toont niet aan dat de verwerende partij op een vroeger ogenblik dan het vonnis van 21 september 2018 een adequaat beeld had van de feiten – of minstens moest hebben, bijvoorbeeld op grond van zijn bekentenissen of op grond van de voor het bestuur beschikbare onderzoeksmogelijkheden – ten gevolge waarvan dan een aan die datum voorafgaande communicatie van zijn tuchtoverheid als startpunt van de in artikel 6, lid 1, EVRM bedoelde redelijke termijn zou moeten gelden. Anders dan verzoeker betoogt, gaat dit niet over de interpretatie of de kwalificatie van de feiten, maar wel degelijk over de vraag of de feiten als voldoende vaststaand zijn te beschouwen en aan verzoeker aangerekend mogen worden.

34. De totale duur van de tuchtprocedure is bijgevolg achttien maanden en negen dagen of ongeveer anderhalf jaar.

35. De in geding zijnde tuchtprocedure verloopt in een dubbele aanleg. Verzoeker is gehoord op 10 mei 2019, maar hij is andermaal gehoord na de definitieve uitspraak over de strafvervolging ingevolge de verwerping van verzoekers cassatievoorziening. In tussentijd is op verzoekers uitdrukkelijke vraag de afhandeling van de tuchtprocedure uitgesteld. Het kan niet onzorgvuldig worden genoemd dat het bestuur, eensdeels, die uitspraak heeft willen afwachten aangezien verzoeker de feiten steeds heeft ontkend en, anderdeels, verzoeker

nogmaals de mogelijkheid heeft gegeven om zijn standpunt te verduidelijken ingevolge de cassatieverwerping.

Naar het oordeel van de Raad van State kan de afwikkeling tussen 27 maart 2019 en de eerste tuchtbeslissing op 10 juli 2020, en de procedure in graad van beroep welke eindigde op 18 september 2020 bezwaarlijk als buitensporig lang worden bestempeld en is de volledige duur van de tuchtprocedure van achttien maanden *in globo* niet onredelijk te noemen.

36. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

37. Verzoeker argumenteert in een derde middel dat de redelijke termijn *ex* artikel 6, lid 1, EVRM werd miskend. In het licht van de redelijke termijn had de tuchtoverheid de tuchtrechtelijke vervolging niet mogen uitstellen, maar had zij deze reeds vóór het vonnis van 21 september 2018 moeten instellen.

Volgens de raad van beroep was er “een manifest gebrek aan gebeurlijke strafrechtelijke tenlasteleggingen die desgevallend de basis konden vormen van tuchtrechtelijk te beteugelen inbreuken en een erop geënt tuchtonderzoek”. Nu de verwerende partij burgerlijke partij was in de strafprocedure verkreeg zij in ieder geval reeds naar aanleiding van de eerste vaststelling van de zaak voor de raadkamer in het kader van de regeling van de rechtspleging inzage in het strafdossier. Deze eerste vaststelling dateert van 4 februari 2014. Reeds bij deze eerste vaststelling had de tuchtoverheid voldoende gegevens om haar onderzoek aan te vatten.

Ook na verzoekers doorverwijzing door de raadkamer naar de correctionele rechtbank, op 13 oktober 2017, bleef de tuchtoverheid stilzitten –

terwijl de vaststelling dat er voldoende bezwaren voorhanden waren in combinatie met de discussie voor de raadkamer omtrent de lange duur van het vooronderzoek, de tuchtoverheid tot een actievere houding hadden moeten aanzetten.

Beoordeling

38. Het middel beoogt een schending aan te tonen van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, lid 1, EVRM.

Verzoeker bouwt zijn grief op aan de hand van een hypothetische situatie, namelijk de tijd die de procedure zou hebben geduurd als de tuchtoverheid de procedure was gestart op een vroeger tijdstip.

De tuchtvervolging is ingesteld op 27 maart 2019. Verzoeker toont in dit middel niet aan dat de tuchtvervolging daadwerkelijk op een vroeger ogenblik is ingesteld, noch dat de tuchtoverheid hem op een vroeger ogenblik op de hoogte heeft gebracht van het feit dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste worden gelegd.

De Raad van State kan geen termijn als onredelijk beoordelen die nu eenmaal nog niet was beginnen te lopen.

39. Het middel kan geen nietigverklaring verantwoorden.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

40. In een vierde middel betoogt verzoeker dat het evenredigheidsbeginsel werd miskend, nu de opgelegde tuchtstraf niet in een redelijke verhouding staat tot de tuchtfeiten. De tuchtoverheid diende bij de

bepaling van de strafmaat rekening te houden met de overschrijding van de redelijke termijn.

Beoordeling

41. De “overschrijding van de redelijke termijn” is niet aangetoond. De premisse – en dus ook het middel – faalt.

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 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**