

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 85.564 van 23 februari 2000

A. 65.278/VI-14.922

In zake: **DANIEL** Eddy,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Pierre MOENS, advocaat,
rue de Pitteurs 41
4020 Luik,

tegen:

het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Herstal,
dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Eric LEMMENS, advocaat,
rue du Parc 79
4020 Luik.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 24 augustus 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Eddy DANIEL de nietigverklaring vordert van het besluit van 21 juni 1995 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Herstal waarbij hem bij wijze van tuchtstraf drie dagen inhouding van wedde zijn opgelegd;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 21 januari 1999, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 oktober 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 26 januari 2000;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. JACQUES, loco Mr. MOENS, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van Mr. MARTENS, loco Mr. LEMMENS, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat verzoeker sociaal werker is bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Herstal; dat de raad voor maatschappelijk welzijn op 12 april 1995 besloten heeft een tuchtprocedure tegen hem in te stellen, het dossier heeft aangelegd en de bezwaren waarover hij besloten had hem te horen, als volgt heeft verwoord :

" I. Betrokkene heeft zich niet gehouden aan de richtlijnen van het vast bureau van 15-03-1994, in casu:

- brief d.d. 01-03-1995 van de heer NAMUR waarin de feiten van 27 en 28-02-1995 worden beschreven;
- verslag over het dossier van de heer QUINET dat op 07-03-1995 aan het vast bureau is voorgelegd.

II. Betrokkene heeft zich niet aan zijn discretieplicht gehouden, in casu door uitlatingen :

- van 15-02-1995 (brief die mevrouw de secretaris op 16-02-1995 aan de voorzitter heeft gericht);
- van 08-03-1995 (brief van 08-03-1995 die de heer NAMUR aan de voorzitter heeft gericht);
- van 08-03-1995 (brief van de heer DANIEL die inzonderheid aan de leden van het vast bureau was gericht)";

dat verzoeker in de eerste klacht twee zaken worden verweten :

- dat hij op 28 februari 1995 zeven dossiers op het bureau van het hoofd van de sociale dienst heeft gelegd voor de vergadering van het vast bureau die dezelfde dag zou plaatshebben, zonder rekening te houden met de dienstnota van 17 maart 1994 waarin staat dat aanvragen om dringende hulp samen met het genoemde hoofd van de sociale dienst moeten worden onderzocht voordat ze aan het vast bureau worden voorgelegd;
- dat hij eveneens op 28 februari 1995 een verslag over een dossier QUINET heeft opgesteld voor de vergadering van het vast bureau die nog dezelfde dag zou plaatshebben, waarbij hij de genoemde richtlijnen evenmin in acht heeft genomen;

dat de tweede klacht betrekking heeft op uitspraken die verzoeker op 15 februari en 8 maart 1995 heeft gedaan, namelijk :

- volgens de brief van 16 februari 1995 die de OCMW-secretaris aan de OCMW-voorzitter heeft gericht :

" Die woensdag 15 februari 1995, vroeg in de ochtend, zat ik aan mijn bureau toen mijn aandacht werd getrokken door een erg luide conversatie uit de vergaderzaal die, zoals u weet, nu wordt gebruikt door een deel van de leden van de sociale dienst.

Ik heb de stem van de heer Daniel herkend die uitriep :

" Dat is schandalig, het vast bureau is te verdorven om de kostenraming te lezen dat bij mijn verslag was gevoegd (...)"

Terwijl de heer NAMUR en ikzelf hem uitlegden dat het bedrag van die tegemoetkoming absoluut moest worden vermeld in het verslag dat in de notulen van de vergadering van het vast bureau wordt overgenomen, maakte de heer Daniel zich nog bozer en riep hij uit : "Dat is schandalig, dat is hier geen openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, maar voor maatschappelijke achteruitgang" (...)"

de schrijver van deze brief was van oordeel dat de maatschappelijk werkers aan het verstand moest worden gebracht dat zij het OCMW niet leiden en dat zij zich net zoals de andere personeelsleden, met respect voor de hiërarchie, aan de voorschriften en bevelen moeten houden, wat noodzakelijk is om als organisatie te kunnen functioneren";

- volgens de brief van 8 maart 1995 die het hoofd van de sociale dienst over het voornoemde dossier QUINET had geschreven, wordt hem verweten dat hij aan dat diensthoofd zou hebben gezegd dat "hij, gelet op de beslissing van het vast bureau, aan betrokkene zou vragen om beroep in te stellen tegen (die) beslissing";

- volgens de brief van dezelfde datum van verzoeker aan de leden van het vast bureau, wordt hem verweten dat hij samen met acht andere leden van de sociale dienst zou hebben geschreven dat zij "hun verontwaardiging wilden uiten over het verslag over het dossier QUINET dat aan het vast bureau van 07-03-1995 was gericht, want het vast bureau heeft om redenen van interne organisatie, die niets te maken hebben met de familiale situatie of met het onderzoek dat door de sociaal werkers is ingesteld, geweigerd om die nochtans kritieke situatie die alle aandacht verdient, te onderzoeken, waarbij hij eraan toevoegde: "Dat is onaanvaardbaar! Door die houding vervult het vast bureau zijn taak ten opzichte

van de bevolking en de allerarmsten niet.
Integendeel !";

Overwegende dat verzoeker bij een op 28 april 1995 ter post aangetekende brief was opgeroepen om op 24 mei 1995 door de raad voor maatschappelijk welzijn over die klachten te worden gehoord; dat hij, bijgestaan door zijn raadsman, op die datum is gehoord; dat de raad voor maatschappelijk welzijn op 26 juni 1995 het bestreden besluit heeft uitgevaardigd waarbij de klacht over de uitlatingen van verzoeker die het hoofd van de sociale dienst in zijn brief van 8 maart 1995 had gerapporteerd van de hand wordt gewezen, waarbij de overige klachten in aanmerking worden genomen en waarbij de wedde van verzoeker gedurende drie dagen wordt ingehouden; dat dit besluit op 26 juni 1995 ter kennis is gebracht van verzoeker;

Overwegende dat verzoeker het tweede middel van zijn verzoekschrift ontleent aan schending van het onpartijdigheidsbeginsel; dat hij uiteenzet dat de leden van het vast bureau "die rechter én partij zijn bij die vervolging" niet aan de beraadslagingen en aan de stemming van de raad mochten deelnemen en aldus niet mochten oordelen over de vraag of de vervolgingen gegrond waren; dat hij in het bijzonder opmerkt dat die leden van het vast bureau zijn uitlatingen als een persoonlijke belediging hebben opgevat en daardoor misschien vooroordelen hadden of in elk geval het vermoeden of de indruk hebben gewekt dat ze vooringenomen, subjectief en partijdig konden zijn; dat hij in dat verband onderstreept :

- dat in de notulen van de vergadering van het vast bureau d.d. 21 maart 1995 staat dat de leden van het vast bureau "pertinent geweigerd hebben zich zo te laten beledigen door een personeelslid van wie ze zelf hebben kunnen vaststellen hoe arrogant, ongemanierd en

onbeleefd hij zich jegens hen gedraagt en hoe weinig respect hij heeft voor het gezag";

- dat de leden van het vast bureau in hun antwoord van 15 maart 1995 op de voornoemde brief van 8 maart 1995 van de sociaal werkers, schreven dat "zij zich niet de les wilden laten spellen door de sociale dienst";

dat verzoeker erop wijst dat het vast bureau slechts uit twee leden bestond en dat het bijgevolg nagenoeg ondenkbaar is dat zij zich niet persoonlijk gevisieerd voelden; dat hij tot slot opmerkt dat "de OCMW-voorzitter, die zowel het vast bureau als de raad voor maatschappelijk welzijn voorziet, zich had moeten laten vervangen (krachtens artikel 39 van de organieke wet) en dat "niets eraan in de weg stond dat werd beraadslaagd over de tuchtprocedure als de meerderheid van de dienstdoende leden aanwezig was (met toepassing van artikel 32 van de organieke wet)"; dat hij daaruit besluit dat de raad "niet geheel onpartijdig is geweest bij de beraadslaging en bij de uitspraak, ondanks de opmerkingen (die hij had gemaakt) om de voorzitter ertoe te bewegen zich onbevoegd te verklaren";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel kan worden afgeleid uit de omstandigheid dat de twee betrokken leden van het vast bureau binnen de raad functies hebben uitgeoefend die de wet voor hen heeft weggelegd, want de vereiste van objectieve onpartijdigheid is beperkt door de wettelijke structuren van het actieve bestuur; dat ze opmerkt dat het vast bureau krachtens artikel 52 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bevoegd was om zelf als sanctie drie dagen inhouding van wedde op te leggen en dat het vast bureau, door het dossier desondanks aan de raad voor te leggen, van onpartijdigheid heeft getuigd; dat ze ook benadrukt dat de kritiek van verzoeker alleen

betrekking heeft op twee leden van de raad, dat deze zich niet ongunstig tegenover verzoeker hebben opgesteld of over verzoeker hebben uitgelaten en dat ze dus de raad niet ongunstig hebben kunnen beïnvloeden, vooral aangezien de schuld van verzoeker met zes stemmen voor en drie onthoudingen is aangenomen en de bestreden maatregel is getroffen met zes stemmen voor en drie stemmen tegen; dat ze bovendien opmerkt dat verzoeker de genoemde leden van de raad niet heeft willen wraken en alleen erop gewezen heeft dat die leden mogelijk partijdig waren; dat ze van oordeel is dat de kritiek van verzoeker niet tegen die leden persoonlijk gericht was, maar wel tegen hen in de uitoefening van hun functie;

Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord onder meer opmerkt dat de omstandigheid dat de leden van het vast bureau, die de kritiek van verzoeker die aanleiding had gegeven tot de straf, als een persoonlijke belediging hadden opgevat, deel uitmaken van de raad, bij verzoeker redelijkerwijze de indruk heeft kunnen wekken dat ze partijdig waren, wat voldoende grond oplevert om te stellen dat ze niet onpartijdig waren; dat hij voorts opmerkt dat die leden van het vast bureau zich konden laten vervangen en dat die vervanging een wijziging in de collegiale besluitvorming en in de stemmingen had kunnen teweegbrengen; dat hij in dat verband wijst op de doorslaggevende invloed die de voorzitter bij zulk een besluitvorming heeft, welke invloed overigens wettelijk is vastgelegd; dat hij tot slot onderstreept dat het onpartijdigheidsbeginsel van openbare orde is en dat de omstandigheid dat hij de betrokken leden van de raad niet uitdrukkelijk heeft gewraakt, maar alleen bezwaren tegen hen heeft geuit, bijgevolg niet zo mag worden opgevat dat hij met de samenstelling van de raad instemde;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie in bijkomende orde aanvoert dat "zelfs als het vermoeden bestaat dat twee leden van de raad voor maatschappelijk welzijn partijdig konden zijn, wat de verwerende partij ten zeerste betwist, uit het dossier nog helemaal niet blijkt dat die eventuele partijdigheid invloed kan hebben gehad op de hele raad (...) zelf"; dat ze opmerkt dat uit het proces-verbaal van de hoorzitting en uit de notulen van de beraadslaging daarentegen blijkt dat de verdachte leden van de raad nooit hebben getracht de overige leden van de raad te beïnvloeden, aangezien de voorzitter de debatten immers zo neutraal mogelijk heeft geleid en samengevat; dat ze voorts opmerkt dat de uitslag van de stemming van die aard was dat, zowel wat de grond van de bezwaren als de toe te passen straf betreft, de beslissing hoe dan ook genomen zou zijn geweest, zelfs als de twee betrokken leden afwezig waren geweest; dat ze tot slot aanvoert dat, als verzoeker had moeten worden gevolgd in zijn argumentatie dat de bezwaren die hij aan het vast bureau had gericht, het vermoeden van partijdigheid jegens hem wettigden, zulks tot gevolg zou hebben gehad dat "geen enkele tuchtstraf kon worden opgelegd (...) en dat het actieve bestuur werd lam gelegd, aangezien de raad voor maatschappelijk welzijn de tuchtoverheid is die bevoegd is om toezicht uit te oefenen op de activiteit van het personeel (...) en om het personeel indien nodig te bestraffen", terwijl "het onpartijdigheidsbeginsel slechts geldt voorzover het verenigbaar is met het vlot functioneren van het actieve bestuur";

Overwegende dat het algemene onpartijdigheidsbeginsel inzake tucht eraan in de weg staat dat een persoon tegelijk rechter en partij is, onder meer wanneer hij optreedt als aanklager of wanneer de omstandigheden doen vermoeden dat hij de zaak niet

objectief zal kunnen beoordelen, in het bijzonder wanneer ervan uitgegaan wordt dat hij door het vervolgde personeelslid persoonlijk op de korrel is genomen en daardoor wrok jegens dat personeelslid koestert; dat, wanneer de tuchtoverheid een collegiaal optreden orgaan is, de kritiek van partijdigheid alleen opgaat als duidelijke feiten worden aangevoerd die het vermoeden kunnen wekken dat één of meer leden van het college partijdig waren en als uit omstandigheden blijkt dat die partijdigheid invloed kan hebben gehad op de overige leden van dat college;

Overwegende dat in casu uit het dossier blijkt dat twee leden van het vast bureau, namelijk voorzitter LHOEST en raadslid KELLES, hebben deelgenomen aan de vergadering van 24 mei 1995 waarop verzoeker is gehoord en aan de beraadslaging van 21 juni 1995 van de raad voor maatschappelijk welzijn; dat uit het dossier ook blijkt dat verzoeker kritiek had geuit op de werkwijze van dat vast bureau en samen met andere personeelsleden van de sociale dienst, op 8 maart 1995 schriftelijk verzet had aangetekend tegen de omstandigheid dat het vast bureau het onderzoek van het dossier QUINET had uitgesteld, waarbij ze van oordelen waren dat dit uitstel "onaanvaardbaar" was en kritiek hadden op de houding van het vast bureau "dat zijn taak ten opzichte van de bevolking en de allerarmsten niet vervulde. Integendeel!"; dat voorzitter LHOEST in zijn brief van 15 maart 1995 fel gereageerd heeft tegen die protesten, waarbij hij de sociaal werkers het volgende schreef :

" U hebt uw verontwaardiging geuit naar aanleiding van het feit dat het vast bureau op zijn vergadering van 07-03-1995 besloten had het dossier QUINET later te onderzoeken. U vindt dat onaanvaardbaar en verklaart zelfs dat het vast bureau door zo'n houding zijn taak ten aanzien van de bevolking en de allerarmsten niet vervult, integendeel !
Het vast bureau van zijn kant vindt uw reacties ongelofelijk grof en wijst erop dat het pertinent

weigert zich zo te laten behandelen door ambtenaren die de besluiten van het bevoegde gezag geheel solidair naast zich neerleggen (...). Het vast bureau laat zich niet de les spellen door de sociale dienst. Bij het vervullen van zijn taak houdt het niet alleen rekening met de sociale situatie van de hulpbehoevenden (...), maar tevens beheert het de financiën van het Centrum als een goede huisvader. Het vast bureau wil geen polemieken met u voeren, maar wil u laten weten dat het zulke uitspattingen voortaan niet meer zal dulden en vestigt er uw aandacht op dat u er belang bij heeft zo snel mogelijk uw zelfbeheersing terug te vinden";

dat de voorzitter in het verslag dat hij namens het vast bureau op de vergadering van 21 maart 1995 aan de raad heeft voorgelegd, het volgende heeft geschreven over verzoeker :

" (...)
U zult wellicht begrijpen dat wij pertinent weigeren ons zo te laten beledigen en dan nog wel door een personeelslid dat regelmatig opmerkingen verdient. Zo was de heer DANIEL, in het kader van de huisvesting van (...), voor onze raad gedaagd die hem op de vergadering van 15-02-1990 bij wijze van straf een waarschuwing heeft gegeven.

In juli 1992, toen het vast bureau het niet langer kon aanzien hoe laks de heer DANIEL was omgesprongen met het erg precaire dossier van M. (...), had het vast bureau hem schriftelijk verzocht nauwgezet zijn plicht te doen en de situatie van zijn hulpbehoevenden regelmatig te volgen.

Na de vergadering van 16-03-1994 met de sociaal werkers had de voorzitter de heer DANIEL schriftelijk meegedeeld dat hij werkelijk geen gevoel voor hiërarchie had en had hij hem uitdrukkelijk gevraagd op zijn tellen te passen en zich aan zijn discretieplicht te houden.

Vorige zomer, naar aanleiding van de lichtvaardigheid die was vastgesteld in de voorstelling van de sociale gevallen, hebben wij de heer DANIEL op 05-07-1994 op de vergadering van het vast bureau gehoord over 5 dossiers en hebben wij kunnen vaststellen hoe arrogant, ongemanierd en onbeleefd hij zich jegens ons gedraagt en hoe weinig respect hij heeft voor het gezag (...).

Op 12-08-1994 heeft de secretaris de heer DANIEL tot de orde moeten roepen omdat hij vaak te laat aankomt.

Op 01-03-1995 heeft de heer NAMUR, hoofd van de sociale dienst, de heer DANIEL, ondanks herhaaldelijke mondelinge opmerkingen, schriftelijk gewezen op de instructies die moeten worden gevolgd bij het indienen van sociale dossiers die aan het vast bureau moeten worden voorgelegd, overeenkomstig de bepalingen die zijn vastgesteld op de vergadering van 15-03-1994.

Op 08-03-1995 heeft de heer NAMUR het vast bureau schriftelijk op de hoogte gebracht van de onaanvaardbare reacties van de heer DANIEL bij het lezen van de beslissing die de vorige dag was genomen in verband met het dossier van de heer QUINET.

Uit het wekelijks onderzoek van de dossiers, maar vooral uit de reacties van de sociaal werkers op onze verzoeken om aanvullende informatie of ronduit op onze beslissingen, hebben wij een flagrant gebrek aan medewerking kunnen vaststellen, hoewel wij terecht die medewerking mogen verwachten.

Dat ongezonde klimaat geeft ons duidelijk de indruk en brengt ons zelfs tot de innerlijke overtuiging dat de heer DANIEL een nefaste invloed heeft op zijn collega's en er een boosaardig genoeg in lijkt te scheppen tweedracht te zaaien in de sociale dienst (...);

dat dit verslag is overgenomen in het besluit van 23 maart 1995 van de raad voor maatschappelijk welzijn, waarover ook de voormelde voorzitter en L. KELLES hebben beraadslaagd; dat de raad daarbij besloot om akte te nemen van dat verslag en het voor eventueel gevolg te bezorgen aan de volgende raad voor maatschappelijk welzijn, "aangezien de zittingsperiode eindigt op 31-03-1995"; dat de nieuw samengestelde raad op 12 april 1995 op zijn beurt kennis heeft genomen van dat verslag en besloten heeft de tuchtprocedure in te stellen;

Overwegende dat uit die dossiergegevens blijkt dat de klachten tegen verzoeker voortvloeiden uit een botsing tussen de leden van de sociale dienst, inzonderheid verzoeker die als enige is vervolgd, en het vast bureau, in het bijzonder de voorzitter ervan; dat uit die gegevens ook blijkt dat de mondelinge en schriftelijke uitlatingen van verzoeker en van de

bedoelde leden van de sociale dienst door de leden van het vast bureau, en vooral door de voorzitter ervan, als een persoonlijke belediging zijn opgevat; dat tevens blijkt dat de tuchtprocedure waartoe de raad voor maatschappelijk welzijn heeft besloten, is ingesteld naar aanleiding van het genoemde verslag van 21 maart 1995 van de voorzitter van het vast bureau; dat voorzitter LHOEST en raadslid L. KELLES, die aldus beschuldigingen hadden ingebracht en de indruk hadden gewekt dat ze zich persoonlijk aangevallen voelden door verzoeker en diens collega's en wrok jegens hen waren blijven koesteren, zoals blijkt uit de genoemde brief van 15 maart 1995 en het verslag van 21 maart 1995, niet hadden mogen deelnemen aan de vergaderingen van 24 mei en 31 juni 1995 van de raad voor maatschappelijk welzijn waarop die raad verzoeker heeft gehoord, over de geuite klachten heeft beraadslaagd en over zijn schuld en de sanctie heeft gestemd; dat hun aanwezigheid bij en hun deelneming aan die hoorzittingen, beraadslagingen en stemmingen een vermoeden van partijdigheid hebben kunnen wekken; dat zij ook de overige leden van de raad hebben kunnen beïnvloeden, te meer daar het vermoeden van partijdigheid rustte op de voorzitter van die raad, die tevens voorzitter van het vast bureau is; dat de uitslag van de stemmingen anders had kunnen zijn als de twee genoemde leden van de raad vervangen waren geweest;

Overwegende dat de afwezigheid van leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, inzonderheid omdat ze gewraakt zijn of zich onbevoegd moeten verklaren, niet wegneemt dat die raad rechtsgeldig is samengesteld en rechtsgeldig kan beraadslagen en stemmen, aangezien de raad krachtens artikel 6, § 2, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn opvolgers telt die verhinderde leden moeten vervangen en aangezien de

vervanging van de voorzitter in geval van verhindering wordt geregeld bij artikel 25, § 3, van dezelfde wet;

Overwegende dat de omstandigheid dat verzoeker de leden van de raad die hij van partijdigheid verdacht niet uitdrukkelijk heeft gewraakt, niet kan worden opgevat als een instemming, aangezien het gaat om een kwestie van openbare orde; dat het des te minder zo kan worden opgevat, daar uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de bezwaren van verzoeker door de raad in werkelijkheid zijn opgevat als "iets wat veel weg heeft van een verzoek om wraking";

Overwegende dat het middel gegrond is; dat de overige middelen van het verzoekschrift niet hoeven te worden onderzocht,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 21 juni 1995 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Herstal waarbij Eddy DANIEL bij wijze van tuchtstraf drie dagen inhouding van wedde zijn opgelegd.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op drieëntwintig februari tweeduizend door :

de HH. CLOSSET, kamervoorzitter,
HANSE, staatsraad,
LEWALLE, staatsraad,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.