

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.407 van 23 juni 2008
in de zaak A. 67.841/IX-1918.**

In zake : Herman HUYLEBROECK,
wonende te LEDE,
Grote Steenweg 65

tegen :

de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS),
die woonplaats kiest bij
advocaat H. VAN DEN NIEUWENHOF,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Tavernierkaai 2.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Herman HUYLEBROECK op 26 februari 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 27 december 1995 van het directiecomité van de NMBS waarbij hem de tuchtstraf van de afzetting opgelegd wordt;

Gelet op het arrest nr. 60.749 van 4 juli 1996 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de toelichtende memorie en de “memorie van antwoord”;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur-generaal M. ROELANDT;

Gelet op de beschikking van 19 augustus 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 23 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 juni 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoeker, en van advocaat M. DEPOVERE die, loco advocaat H. VAN DEN NIEUWENHOF verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten.

1.1. Verzoeker was hoofdwachter bij de NMBS. Na eerst te hebben gewerkt in "rollende dienst" wordt hij in september 1992 toegevoegd aan de sedentaire diensten in een wisselend ploegensysteem. In het kader van die diensten wordt hij tussen 1992 en 1996 twaalf maal overgeplaatst. Vanaf 16 januari 1995 is hij tewerkgesteld als exploitatieklerk aan de loketten van het station van Dendermonde en vanaf 1 augustus 1995 in het station van Denderleeuw.

In de periode 1981-1994 loopt hij 19 sancties op, alle wegens laattijdig aankomen op de dienst.

1.2. Op 2 februari 1995, de eerste dag waarop hij na twee weken opleiding zelfstandig moet werken aan het loket van het station van Dendermonde, meldt verzoeker zich aan voor de dienst om 14u10 terwijl zijn dienst begon om 13u. Zijn overste maakt op 6 februari 1995 een voorstel op om hem te straffen met een schorsing in de bediening voor één week met bedreiging van afzetting.

Alvorens die tuchtprocedure kan worden afgewerkt, komt verzoeker op 15 maart 1995 opnieuw te laat. De zonechef maakt op 22 maart 1995 voor die laattijdige dienstaanvang alsmede voor deze van 2 februari 1995 een nieuw strafvoorstel op waarbij hij voorstelt verzoeker te schorsen voor twee weken met bedreiging van afzetting bij een volgende overtreding op het naleven van de diensturen.

Verzoeker verantwoordt zich voor die twee feiten. Hij stelt dat hij ervan overtuigd was dat hij op 2 februari 1995 de dienst van 14u tot 22u diende te verzekeren en dat zijn laattijdig aankomen op 15 maart 1995 het gevolg was van het feit dat hij zijn trein had gemist en dan, na telefonisch te hebben verwittigd, met de auto was gekomen.

Op 5, 12, 27, 28 en 31 juli 1995 komt verzoeker opnieuw veel te laat op zijn werk aan. Op 1 augustus 1995 meldt hij zich om 9u15 ziek, terwijl hij zijn dienst moest aanvangen om 6u15.

Ingevolge die nieuwe gevallen van laattijdige aankomst op het werk en de laattijdige ziektemelding vervangt de zonechef op 3 augustus 1995 het strafvoorstel van 22 maart 1995, dat nog niet was afgehandeld, door een nieuw voorstel. Hij stelt nu voor om verzoeker op grond van de sinds februari 1995 begane inbreuken op de diensturen te straffen met de afzetting.

Verzoeker geeft geen rechtvaardiging maar verklaart dat hij wenst te verschijnen voor de raad van beroep.

1.3. Met een nota van 20 september 1995 bezorgt de dienst Personeel en Sociale Zaken van de verwerende partij het dossier aan de raad van beroep. Die dienst geeft zijn standpunt betreffende de voorgestelde straf als volgt weer :

“HUYLEBROECK Herman werd sinds mei 1981 reeds negentien maal bestraft wegens laattijdige dienstaanvang. De straffen gingen van de terechtwijzing tot de rangverlaging voor 3 maand met bedreiging met afzetting.

In toepassing van de beschikkingen van par. 1, 3/ alinea van het Tuchtreglement, dat voorschrijft dat rekening moet gehouden worden met de gradatie van de sancties en in toepassing van par. 53 van het Tuchtreglement, dat voorschrijft dat de afzetting wordt voorgesteld als uiterste maatregel wanneer de ernst, de herhaling of de aard van de fouten zulks vereist, werd het onderhavige strafvoorstel tot afzetting opgesteld.

Tevens dient opgemerkt te worden dat voor de feiten van 2 februari 1995 aanvankelijk een strafvoorstel tot schorsing in de bediening voor 1 week werd opgesteld, maar, niettegenstaande hij hiervan op de hoogte was en nog alvorens dit strafvoorstel volledig kon worden afgehandeld, beging hij op 15 maart 1995 opnieuw een onregelmatigheid waarvoor dan een strafvoorstel tot schorsing in de bediening voor 2 weken met bedreiging met afzetting werd opgesteld (...). Alhoewel hij op de hoogte was van dit zwaardere strafvoorstel beging hij in de maanden juli en augustus 1995 nogmaals een hele reeks onregelmatigheden, hetgeen uiteindelijk aanleiding gaf tot onderhavig strafvoorstel tot afzetting.

De bedreigingen en de veelvuldige en steeds zwaarder wordende straffen hebben op hem blijkbaar helemaal geen vat. Hier is verdere lankmoedigheid

totaal ongepast en de laatste sprankel hoop op beterschap verdwenen. De vele kansen die hem geboden werden, liet hij flagrant aan zich voorbijgaan.

In het licht van al deze elementen steun ik dan ook het ten laste van HUYLEBROECK Herman ingediende strafvoorstel, nl. de afzetting.”

1.4. De raad van beroep onderzoekt verzoekers zaak op zijn zitting van 18 december 1995.

De advocaat van verzoeker schetst in zijn pleidooi de loopbaan van verzoeker en de problemen die verzoeker reeds heeft gehad wegens niet naleven van de diensturen. Hij geeft toe dat hij, evenmin als verzoeker zelf, weet wat de oorzaak is van de problemen om de diensturen na te leven. Hij wijst erop dat verzoeker van tijd tot tijd duidelijke persoonlijkheidsproblemen heeft en regelmatig aanvallen van migraine waarvoor hij zich reeds liet verzorgen. Volgens hem heeft verzoeker de NMBS nooit in kennis gesteld van zijn medische problemen uit angst om vroegtijdig te worden gepensioneerd maar is hij bereid zich medisch te laten verzorgen indien hij nog een kans krijgt. Hij stelt dat van verzoeker niet kan worden gezegd dat hij onbetrouwbaar of onberekenbaar is en dat hij volgens zijn chefs goed werk levert.

Na verzoeker en zijn advocaat te hebben gehoord adviseert de raad van beroep eenparig dat de feiten bewezen zijn en dat de voorgestelde straf in verhouding staat tot de feiten, gelet op de aard en de herhaling van de tekortkomingen en het disciplinaire verleden van verzoeker.

1.5. Op 27 december 1995 beslist het directiecomité dat verzoeker wordt gestraft met de afzetting.

Dit is de bestreden beslissing, die met een brief van 28 december 1995, die luidt als volgt, ter kennis wordt gebracht van verzoeker :

“Een voorstel tot afzetting werd op 03 augustus 1995 te uwen laste ingediend.

Wij herinneren u eraan dat de tegen u uitgebrachte beschuldiging luidde als volgt :

- ‘- Op 2 februari 1995 : laattijdige dienstaanvang, 14u10 i.p.v. 13u (eerste werkdag na 2 weken opleiding).
- Op 15 maart 1995 : laattijdige dienstaanvang, 13u25 i.p.v. 13u.
- Op 5 juli 1995 : laattijdige dienstaanvang, 7u55 i.p.v. 6u15.
- Op 12 juli 1995 : laattijdige dienstaanvang, 6u55 i.p.v. 6u15.
- Op 27 juli 1995 : laattijdige dienstaanvang, 6u55 i.p.v. 6u15.
- Op 28 juli 1995 : laattijdige dienstaanvang, 6u55 i.p.v. 6u15.
- Op 31 juli 1995 : laattijdige dienstaanvang, 6u55 i.p.v. 6u15.

- Op 1 augustus 1995 : laattijdige ziektemelding, voorzien prestatiebegin om 6u15, ziektemelding om 9u15.'

Na kennis te hebben genomen van het dossier en het advies van de Raad van beroep uitgebracht op 18 december 1995 heeft het directiecomité om de hieronder vermelde reden op 27 december 1995 beslist u te straffen met de afzetting :

‘Aangezien de feiten bewezen zijn ;

Aangezien de voorgestelde straf, gelet op de aard en de herhaling van de tekortkomingen, in verhouding is met de ten laste gelegde feiten;

Gelet op het disciplinaire verleden van Herman Huylebroeck;

Gelet op de paragrafen 1, 2, 3, 4, 7, 8 15, 16, 53, 55, 101 t.e.m. 106, 108, 111 t.e.m. 115 van het Tuchtreglement ARPS 550.’

De afzetting gaat in op 28 december 1995.

(...).”

De rechtspleging.

2. De memorie van antwoord is laattijdig ingediend, zodat zij overeenkomstig artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uit de debatten geweerd wordt.

De grond van de zaak.

3. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de formele motiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Hij betoogt dat de motivering die door het directiecomité wordt gegeven niet afdoende is, omdat, eensdeels, zij te beschouwen is als een standaardmotivering en niet meer is dan de overname van paragraaf 53 van het tuchtreglement die bepaalt dat de afzetting wordt voorgesteld “wanneer de ernst, de herhaling of de aard van de fouten zulks vereist”, en anderdeels, de beslissing een afwijking is op het tuchtreglement van de NMBS volgens hetwelk voor een herhaalde inbreuk op de diensturen principieel in een strenge vermaning als sanctie wordt voorzien.

4. In zijn toelichtende memorie stelt verzoeker dat de motiveringsplicht geschonden is omdat de hem ten laste gelegde feiten niet vermeld worden in de bestreden beslissing, ongeacht het feit dat zij wel zouden medegedeeld zijn in het schrijven van 28 december 1995 en hem alsdusdanig bekend waren. De verwijzing in de bestreden beslissing naar het tuchtdossier en naar het advies van de raad van beroep, kunnen volgens hem die tekortkoming niet rechtzetten. Voorts betoogt hij dat de motivering evenmin afdoende is, aangezien zij in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing en haar omvang afhankelijk

is van het belang, de aard en het voorwerp van die beslissing. In het bijzonder dient uit de beslissing zelf te blijken waarom op deze en geen andere wijze geoordeeld wordt, wanneer het bestuur haar discretionaire bevoegdheid uitoefent. Verzoeker merkt op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat het directiecomité een grondig overleg gepleegd heeft, maar dat die beslissing louter de bewoordingen van het advies van de raad van beroep overneemt, dat evenmin grondig gemotiveerd is. Bovendien is verzoeker van mening dat geen rekening gehouden werd met gegevens die in zijn voordeel spelen, dat geen aandacht geschonken is aan zijn aanbod om een medisch onderzoek te ondergaan, dat geen informatie ingewonnen werd bij vroegere of latere chefs waarmee hij wel een goede verstandhouding had en dat evenmin verduidelijkt is waarom na zijn eerste en tweede laattijdig aanmelden in 1995, waarvoor hij een rechtvaardiging inriep, onmiddellijk de tweede zwaarste sanctie van de schorsing voorgesteld werd. Verzoeker houdt vol tot op heden in het ongewisse te verkeren waarom naar aanleiding van de feiten die zich voordeden in 1995 meteen tot de afzetting is beslist.

5. Behoudens de opgave van de paragrafen van het tuchtreglement, is de beslissing tot verzoekers afzetting als volgt gemotiveerd :

“Aangezien de feiten bewezen zijn;
Aangezien de voorgestelde straf, gelet op de aard en de herhaling van de tekortkomingen, in verhouding is met de ten laste gelegde feiten;
Gelet op het disciplinaire verleden van Herman Huylebroeck”.

6. De feiten waarvoor verzoeker werd afgezet, werden weliswaar niet opgenomen in de bestreden beslissing, maar zijn hem gedetailleerd medegedeeld in de brief van 28 december 1995 houdende de mededeling aan verzoeker van zijn afzetting. Verzoeker beweert overigens niet die feiten niet te kennen, noch betwist hij deze feiten. In die zin kan hij zich niet meer beroepen op een schending van de formele motiveringsplicht, aangezien het doel van deze plicht bereikt is, wanneer verzoeker, op het ogenblik dat hij kennis neemt van de bestreden beslissing, ook kennis neemt van de feitelijke gegevens waarop die beslissing is gesteund.

7. Voorts spitst verzoeker zijn grief toe op de niet afdoende motivering van de strafmaat. In de bestreden beslissing wordt die strafmaat verantwoord, enerzijds, door de aard en de herhaling van de feiten, en anderzijds, door te wijzen op het disciplinaire verleden van verzoeker. Verzoeker werd inderdaad niet gestraft voor een eenmalig feit, maar voor een reeks van gelijkaardige

feiten, te weten het veelvuldig te laat komen op het werk tijdens een periode van zes maanden en dat terwijl hij voordien reeds negentien tuchtsancties voor gelijkaardige feiten had opgelopen. Aangezien verzoeker wist dat hij voor een reeks gelijkaardige feiten werd gestraft en hij geacht wordt zijn tuchtrechtelijk verleden maar al te goed te kennen, is de strafmaat naar verzoeker toe afdoende gemotiveerd, ook al is de in de beslissing opgegeven motivering gedeeltelijk in nagenoeg gelijklopende termen gesteld als paragraaf 53 van het tuchtreglement. Deze motivering is draagkrachtig.

8. Het middel is niet gegrond.

9. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van het evenredigheidsbeginsel. Alhoewel hij niet betwist dat hij in de loop van zijn carrière verscheidene keren zijn dienst laattijdig heeft aangevangen, is verzoeker toch van oordeel dat de sanctie als zodanig onredelijk is, onder meer rekening houdend met paragraaf 22 van het tuchtreglement, dat bepaalt dat herhaalde inbreuken op de diensturen of herhaalde ongerechtvaardigde afwezigheden principieel worden gesanctioneerd met een strenge vermaning, alsook met paragraaf 53 van het desbetreffend reglement, dat stelt dat de afzetting slechts als uiterste maatregel kan worden genomen. Verzoeker klaagt nog aan dat er geen rekening werd gehouden met het feit dat hij steeds een zeer behoorlijke dienst heeft verricht, dat hij zich nooit schuldig heeft gemaakt aan zware beroepsfouten of onkiesse daden en dat hij vaak na het beëindigen van zijn dienst vrijwillig later bleef, noch met het feit dat hij af en toe persoonlijkheidsproblemen heeft, dat hij geconfronteerd wordt met zware migraineaanvallen en dat hij in de laatste vier jaar twaalf maal werd overgeplaatst, terwijl hij in een wisselend ploegensysteem werkte, wat verwarring kan veroorzaken met betrekking tot de aanvang van de dienst. Hij meent dat geen aandacht werd besteed aan de oorzaken van zijn niet tijdige dienstaankomst : op 2 februari 1995 verkeerde hij in de overtuiging dat hij pas om 14.30 u moest beginnen, op 15 maart miste hij zijn treinverbinding en op 27, 28 en 31 juli 1995 was zijn laattijdige aankomst te wijten aan ziekte. Wat de laattijdige ziektemelding van 1 augustus 1995 betreft, die hij overigens betwist, stelt verzoeker dat die alleszins een afzetting niet vermag te verantwoorden. Voorts werd volgens hem abstractie gemaakt van paragraaf 18 van het tuchtreglement, dat in de mogelijkheid voorziet om rekening te houden met bijzondere omstandigheden teneinde een maatregel te verzachten of niet-toepasselijk te verklaren. Verzoeker betoogt dat in zijn geval, zelfs ongeacht al deze gegevens, de gevolgen van een afzetting absoluut niet in verhouding staan tot de weerhouden feiten, aangezien hij zich nog zeer moeilijk in een andere sector als

werknemer zal kunnen inschakelen, gelet op zijn leeftijd, zijn vele dienstjaren bij de NMBS en het huidig economisch klimaat.

10. In zijn toelichtende memorie stelt verzoeker dat zijn gebrek aan rechtvaardiging van de laatst voorgestelde sancties te wijten is aan, enerzijds, zijn onmiddellijke chef, die dit als zinloos bestempelde, en anderzijds, aan het feit dat verzoeker een annulatieberoep wenste in te stellen. Wat de in het verleden opgelopen sancties betreft, merkt verzoeker op dat deze wel degelijk invloed hadden, maar dat zijn persoonlijkheids- en medische problemen hem af en toe lieten hervallen : na in 1983 drie sancties te hebben opgelopen, werd in 1984 geen enkele laattijdigheid genoteerd en in 1985 slechts één, en na in 1987 één vermaning te hebben opgelopen, werd tussen 1998 en 1991 geen enkele vermaning genoteerd, noch in 1993. Verzoeker wijst erop dat die sancties doorgaans sancties van de eerste graad waren, wat betekent dat laattijdigheid door de verwerende partij geenszins als een zware fout aangemerkt werd, hetgeen niet strookt met haar onmiddellijk voorstel van schorsing, gevolgd door afzetting, in 1995. Voorts betoogt verzoeker dat geen rekening werd gehouden met het feit dat hij geslaagd was voor het examen van onthaalbediende en hij als gevolg hiervan, op het ogenblik van zijn afzetting, een opleiding zou volgen om nadien een andere en meer geschikte functie toegewezen te krijgen.

11. Het komt de Raad van State niet toe zich bij het beoordelen van de strafmaat in de plaats te stellen van de tuchtoverheid. Hij vermag enkel een tuchtsanctie onwettig te bevinden, wanneer de tuchtoverheid, op grond van de gegevens waarover zij beschikt, kennelijk onredelijk geoordeeld heeft.

12. Er dient te worden vastgesteld dat verzoeker enkel voor zijn laattijdige dienstaanvang op 2 februari en 15 maart 1995 redenen heeft opgegeven, met name respectievelijk het ervan overtuigd zijn dat hij zijn dienst op een later uur diende aan te vangen en het missen van zijn trein. Beide redenen kunnen bezwaarlijk als een geldige rechtvaardigingsgrond worden beschouwd. Voor die overtredingen was overigens enkel een schorsing van respectievelijk één en twee weken met bedreiging van afzetting bij een volgende overtreding op het naleven van de diensturen als sanctie voorgesteld. Wanneer verzoeker in de maand juli 1995 opnieuw diverse keren te laat op zijn werk aankomt, acht hij het zelfs niet nodig redenen mede te delen voor zijn laattijdige aankomsten ofschoon hij de voorgaande strafvoorstellen kende. Evenmin werden bij de behandeling van verzoekers zaak

voor de raad van beroep rechtvaardigingsgronden voor zijn laattijdige aankomsten opgegeven : alleen werd gesproken over een persoonlijkheidsprobleem en migraineaanvallen zonder dat die elementen als dusdanig als verantwoording werden ingeroepen en zonder dat een medisch attest werd voorgelegd waaruit zulk een ziektebeeld bleek. Nu verzoeker de kans heeft gekregen zich te verantwoorden voor de raad van beroep, kan hij zijn nalaten om rechtvaardigingsgronden aan te voeren bezwaarlijk verantwoorden door te verwijzen naar zijn onmiddellijke overste die dit als zinloos beschouwde.

13. Paragraaf 22 van het tuchtreglement stelt dat de strenge vermaning wordt opgelegd voor onder meer “herhaalde inbreuk op de diensturen of herhaalde ongerechtvaardigde afwezigheid” en blijkens paragraaf 53 van hetzelfde reglement wordt de afzetting als een uiterste maatregel gezien. Die bepalingen houden evenwel niet in dat een ambtenaar die veelvuldig te laat komt en die daarvoor reeds verschillende malen werd bestraft slechts kan worden gestraft met een strenge vermaning. Het ligt integendeel in de rede dat de tuchtoverheid bij het bepalen van de strafmaat rekening mag houden met eerder opgelegde tuchtstraffen. Die opvatting wordt ook uitdrukkelijk gehuldigd in artikel 3 van hoofdstuk XIV van het tuchtstatuut van het personeel, naar luid waarvan herhaling de straf verzwaaert. Verzoeker had in het verleden overigens reeds diverse keren voor zijn laattijdige aankomst op het werk een zwaardere tuchtstraf dan de strenge vermaning opgelopen.

14. In acht genomen het gegeven dat verzoeker, op het ogenblik dat tegen hem een tuchtprocedure loopt waarbij wegens laattijdige aankomst op zijn werk de tweede zwaarste sanctie wordt voorgesteld met een bedreiging met afzetting ingeval van herhaling, nog verschillende malen te laat op zijn dienst verschijnt zonder dat hij daarvoor geldige redenen opgeeft die hem zouden kunnen vrijpleiten, en mede gelet op het feit dat hij in het verleden om dezelfde reden reeds veelvuldig werd gestraft, blijkbaar zonder dat dit veel invloed had op zijn gedrag, kan de beslissing om de zwaarste sanctie op te leggen niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd, zelfs niet indien het zo is dat verzoeker zijn werk naar behoren uitvoerde, hij in enkele jaren tijd zeer vaak werd overgeplaatst, hij moeilijk ander werk zal kunnen vinden en hij aanspraak maakte op een andere functie.

15. Het middel is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 23 juni 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.