

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.355 van 21 november 2011
in de zaak A. 199.310/IX-7077**

In zake: Joseph NAGELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Vermeulen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Stockmansstraat 3/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NMBS-Holding
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Chris Van Olmen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 221
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de NMBS-Holding van 29 december 2010 waarbij aan Joseph Nagels de tuchtstraf van “schorsing in de bediening voor drie maanden met bedreiging [van] afzetting bij de volgende zware fout” wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Edwin Kat, die loco advocaat Paul Vermeulen verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Thomas De Jongh, die loco advocaat Chris Van Olmen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. De verzoeker is sinds 5 augustus 1974 in dienst van de NMBS en vervolgens van de NMBS-Holding. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is hij seingever en heeft hij de graad van onderstationschef eerste klasse bij Infrabel.

3.2. De verzoeker kent vanaf het eind van het jaar 2009 een aantal problemen in de privésfeer, met name het stuklopen van zijn relatie en de diepe coma van zijn jongste zoon op 25 juni 2010.

3.3. Op 13 augustus 2010 onderbreekt de verzoeker op ongeoorloofde wijze en zonder voorafgaande aankondiging zijn werk tussen 15.30u en 16.30u. Tevens spoort hij zijn collega seingever aan om eveneens het werk te onderbreken. Hierdoor worden 9 reizigerstreinen volledig en 9 reizigerstreinen gedeeltelijk afgeschaft. Voorts lopen 52 reizigerstreinen in totaal 644 minuten vertraging op en 9 goederentreinen in totaal 157 minuten vertraging.

3.4. Op 20 augustus 2010 dient de onmiddellijke chef van de verzoeker wegens de voormelde werkonderbreking een voorstel in tot afzetting van de verzoeker.

In de “rechtvaardiging” die hij bij het strafvoorstel voegt, erkent de verzoeker de feiten en de ernst daarvan. Hij verwijst naar de emotionele gebeurtenissen die hem hebben getroffen en naar de verdovende bijwerking van de antidepressiva die hij op het ogenblik van de feiten innam. De verzoeker geeft voorts aan dat hij een sociaal onderzoek wenst en voor de raad van beroep wil verschijnen.

3.5. Op 10 september 2010 bevestigt de onmiddellijke chef van de verzoeker het tuchtvoorstel.

Nadat de adjunct eerste ingenieur-afdelingshoofd op 21 september 2010 eveneens het tuchtvoorstel heeft geïseerd, wordt het tuchtdossier van de verzoeker op 30 september 2010 overgemaakt aan de raad van beroep en wordt het sociaal onderzoek gevoerd.

3.6. In een verslag van 3 december 2010 aan de raad van beroep sluit de eerste adviseur-afdelingschef van de directie Human Resources zich aan bij het voorstel tot afzetting van de verzoeker.

3.7. Op 21 december 2010 behandelt de raad van beroep het beroep van de verzoeker.

De verzoeker, diens verdediger, en zijn onmiddellijke chef worden gehoord.

De verzoeker en zijn verdediger leggen uit dat het “gedwongen” ontslag van een verkeersinfobediende de aanleiding was die de eerstgenoemde, in de emotionele toestand waarin hij zich reeds bevond ingevolge zijn stukgelopen relatie en de schrijnende toestand van zijn jongste zoon die later is overleden, heeft gebracht tot de “stommitieit” van 13 augustus 2010.

De raad van beroep beslist unaniem om zich niet aan te sluiten bij het voorstel tot afzetting van de verzoeker. Met zes stemmen tegen vijf stelt de raad van beroep voor om aan de verzoeker de tuchtstraf van “schorsing in de bediening voor drie maanden met bedreiging [van] afzetting bij de volgende zware fout” op te leggen.

3.8. Het directiecomité beslist op 27 december 2010 om de verzoeker de tuchtstraf van “schorsing in de bediening voor drie maanden met bedreiging [van] afzetting bij de volgende zware fout” op te leggen.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“[...]

Gezien het tuchtdossier van betrokkene;

Gelet op het strafvoorstel van 20 augustus 2010;

Gezien het door de Raad van beroep, ter zitting van 21 december 2010, uitgebrachte advies;

Aangezien de hierboven vermelde feiten bewezen zijn;

Aangezien de gevolgen van deze dienstweigering bijzonder ernstig waren, rekening houdende met de vele en grote treinvertragingen, zelfs met de afschaffing van treinen, en de impact hiervan voor de reizigers die plots en onaangekondigd voor een voldongen feit werden geplaatst; aangezien het imago van de NMBS-Groep hierdoor zwaar besmeurd werd; aangezien betrokkene ook nog een collega aanspoorde om samen met hem het treinverkeer volledig stil te leggen;

Aangezien evenwel, dient rekening gehouden te worden met gans bijzondere omstandigheden van persoonlijke en familiale aard van betrokkene,

die tot op heden gedurende zijn lange dienststaat geen ernstige tuchtsanctie heeft opgelopen;

Dat bovendien niettegenstaande zijn medisch zeer precare toestand, betrokkene op post is gebleven en belast is met een belangrijke veiligheids- en leidinggevende functie op het seinhuis;

Dat om voormelde redenen de voorgestelde tuchtsanctie dient te worden omgebogen;

Gezien de paragrafen 1 t.e.m. 4, 17, 52, 53, 71, 101 t.e.m. 105, 117 en 122 van het Tuchtreglement - ARPS bundel 550;

Gelet op de artikelen 1 en 13 van het Hoofdstuk XIV van het Statuut van het Personeel;

[...]”.

Dit is de bestreden beslissing. Ze wordt met een aangetekende brief van 29 december 2010 aan de verzoeker meegedeeld. Deze brief vermeldt dat de schorsing zal ingaan op 1 februari 2011 en de verzoeker zijn dienst mag hervatten op 1 mei 2011.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert in het middel de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Hij laat gelden dat de motivering van de bestreden beslissing niet toelaat om de deugdelijkheid en de vereiste grondslag hiervan na te gaan. Volgens de verzoeker is de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd, gelet op het duidelijk summiere karakter van haar motivering. Zo wordt de opgelegde sanctie onvoldoende toegelicht wat de zwaarte ervan betreft en wordt niet vermeld waarom andere maatregelen, die zowel voor de verzoeker als voor de dienstregeling meer afdoende waren, niet worden opgelegd.

5. De verwerende partij antwoordt dat uit de bestreden beslissing afdoende blijkt dat ze gebaseerd is op de volgende motieven: het bewezen zijn van de feiten, de bijzonder ernstige gevolgen van deze dienstweigering, de zware aantasting van het imago van de NMBS-Groep en het feit dat de verzoeker een collega heeft aangespoord om samen met hem het treinverkeer stil te leggen.

De verwerende partij stelt dat, aangezien de te laste gelegde feiten bewezen zijn en de verzoeker zelf het vaststaan en ernstige karakter van deze feiten meermaals heeft erkend, de in de bestreden beslissing vermelde motieven voldoende zijn om deze beslissing te ondersteunen. Zij wijst erop dat zij zich overigens heeft aangesloten bij het advies van de raad van beroep. Zij merkt ook op dat de bestreden beslissing verwijst naar een aantal elementen van het tuchtdossier en dat de deugdelijkheid van de motivering moet worden beoordeeld met inachtneming van de gegevens die door de betrokkene, waarvoor de motivering bestemd is, reeds gekend zijn.

Wat de motivering van de opportuniteit van de opgelegde sanctie betreft, laat de verwerende partij gelden dat de Raad van State slechts kan optreden wanneer de tuchtoverheid een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, en dat de verzoeker te dezen geen dergelijke fout aantoonst. Volgens de verwerende partij is de opgelegde sanctie bovendien zeer mild, aangezien dienstweigering de afzetting tot gevolg kan hebben. Te dezen werd slechts een schorsing van drie maanden uitgesproken, waarbij rekening werd gehouden met de bijzondere persoonlijke en familiale omstandigheden van de verzoeker, de afwezigheid van een ernstige tuchtsanctie tijdens verzoekers lange staat van dienst en het feit dat de verzoeker op post is gebleven ondanks zijn persoonlijke moeilijkheden. De verwerende partij merkt “volledigheidshalve” op dat de verzoeker in het verleden wel reeds vier tuchtstraffen van de eerste graad heeft opgelopen, waarvan de laatste dateert van juli 2010. Ten slotte wijst zij erop dat er geen verplichting bestaat om in de beslissing tot schorsing in de bediening expliciet te verwijzen naar het feit dat een andere maatregel niet zou volstaan.

6. De verzoeker volhardt in zijn laatste memorie dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd. Hij laat in het bijzonder nog gelden dat slechts wordt gemotiveerd waarom niet wordt geopteerd voor de afzetting, maar niet waarom de tuchtsanctie van “schorsing in de bediening voor drie maanden met bedreiging [van] afzetting bij de volgende zware fout” wordt opgelegd.

Beoordeling

7. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

8. Te dezen steunt de bestreden beslissing uitdrukkelijk op het bewezen zijn van de feiten van dienstweigering op 13 augustus 2010, de bijzonder ernstige gevolgen van deze dienstweigering voor het treinverkeer en de treinreizigers, de zware aantasting van het imago van de NMBS-Groep en het feit dat de verzoeker een collega aanspoorde om samen met hem het treinverkeer stil te leggen. Voorts worden in de bestreden beslissing de verzachtende omstandigheden opgesomd die in aanmerking worden genomen. De overige elementen waar de bestreden beslissing naar verwijst, namelijk verzoekers tuchtdossier, het strafvoorstel van 20 augustus 2010, het advies van de raad van beroep van 21 december 2010 en de toepasselijke bepalingen van het tuchtreglement en het personeelsstatuut zijn bovendien door de verzoeker gekend.

Aldus blijkt uit de bestreden beslissing afdoende op grond van welke feiten de verzoeker tuchtrechtelijk wordt gestraft, waarom die feiten als een

tuchtvergriep worden beschouwd en met welke voor de verzoeker gunstige elementen rekening wordt gehouden bij het bepalen van de strafmaat.

9. Voor zover de verzoeker aanvoert dat de zwaarte van de opgelegde sanctie niet afdoende is gemotiveerd, dient te worden gewezen op diezelfde overwegingen van de bestreden beslissing, waaruit duidelijk blijkt waarom aan de verzoeker niet de afzetting wordt opgelegd die was voorgesteld op 20 augustus 2010, maar wel de lichtere tuchtstraf van “schorsing in de bediening voor drie maanden met bedreiging [van] afzetting bij de volgende zware fout”.

De formele motiveringsplicht impliceert niet dat de tuchtoverheid uitdrukkelijk in haar tuchtstrafbeslissing moet aangeven waarom een andere tuchtsanctie niet zou volstaan. Dit geldt te dezen des te meer nu niet blijkt dat de verzoeker ten aanzien van de tuchtoverheid heeft laten gelden dat, zoals hij in zijn verzoekschrift laat uitschijnen, “andere maatregelen [...] zowel voor betrokkene als voor de dienstverlening meer afdoende waren”.

10. Het eerste middel is derhalve niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoeker voert in het middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Hij laat vooreerst gelden dat de verwerende partij niet op een zorgvuldige wijze heeft gehandeld door hem de verantwoordelijkheid over een seinhuis te laten dragen met de daaraan gekoppelde stress- en werkdruk, terwijl hij te kampen had met een zware depressie. Volgens de verzoeker is de verwerende partij zelf de oorzaak van de hem ten laste gelegde inbreuk, doordat zij heeft nagelaten hem tijdelijk een lichtere administratieve functie te laten uitoefenen. De

verwerende partij heeft aldus niet alleen haar eigen werking in gevaar gebracht, maar ook de levens van de treingebruikers en van haar eigen personeel.

Voorts betoogt de verzoeker dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt, doordat ze geen rekening houdt met zijn zeer moeilijke persoonlijke situatie, de emotionele toestand waarin hij zich bevond op het ogenblik van de feiten en zijn vlekkeloze carrière bij de NMBS gedurende bijna dertig jaar.

Ook het gelijkheidsbeginsel wordt volgens de verzoeker miskend, aangezien “de vele wilde stakingen van treinpersoneel -dikwijls zelfs uit eigenbelang- zelden enige tuchtstraf tot gevolg hebben”.

12. De verwerende partij antwoordt dat zij bij het nemen van de bestreden beslissing wel degelijk zorgvuldig tewerk is gegaan. Zij heeft immers rekening gehouden met alle aspecten van de situatie, ook met de persoonlijke moeilijkheden van de verzoeker.

De verwerende partij wijst erop dat zij zelf niet kon beslissen over verzoekers gezondheidstoestand en diens medische geschiktheid om zijn functie uit te oefenen, en dat alleen een geneesheer dat kon doen. Zij merkt op dat de verzoeker na de kwestieuze werkonderbreking tot aan zijn schorsing niet heeft laten blijken dat hij zijn functie niet aankon. Integendeel benadrukte de verzoeker ten aanzien van de raad van beroep dat het werk voor hem misschien wel een hulp was om uit een negatieve spiraal te geraken. Ook uit het attest van zijn huisarts dat door de verzoeker bij zijn verzoekschrift is gevoegd, blijkt niet dat hij zijn werk niet aankon.

De verwerende partij werpt voorts op dat de verzoeker voor de raad van beroep niet heeft ingeroepen dat zij onzorgvuldig heeft gehandeld door hem verder nog de verantwoordelijkheid over een seinhuis te geven, zodat hij dit middel niet voor het eerst voor de Raad van State kan aanvoeren.

Met betrekking tot de beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel laat de verwerende partij gelden dat de verzoeker zijn stelling niet bewijst. Zij wijst erop dat de tuchtprocedure per definitie een individuele procedure is en dat het gelijkheidsbeginsel te dezen niet is geschonden, nu zij een redelijke beslissing heeft genomen.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel betoogt de verwerende partij dat de Raad van State op dat vlak slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft en dat het aan de verzoeker toekomt om de kennelijke onredelijkheid van de bestreden beslissing aan te tonen.

13. De verzoeker laat in zijn laatste memorie nog gelden dat hij in het kader van de tuchtprocedure wel degelijk de houding van de verwerende partij heeft gelaakt, waarbij hij haar heeft verweten hem geen lichtere functie te hebben gegeven gelet op zijn medische toestand.

Beoordeling

14. Voor zover de verzoeker aan de verwerende partij verwijt onzorgvuldig te hebben gehandeld door hem verder tewerk te stellen als leidinggevende van een seinhuis niettegenstaande de ernstige depressieve toestand waarin hij zich bevond, appeleert hij klaarblijkelijk aan een fout van de verwerende partij die eraan in de weg zou staan dat de ten laste gelegde feiten hem tuchtrechtelijk worden aangerekend.

De Raad van State stelt evenwel vast dat uit niets blijkt dat de verzoeker voorafgaand aan de hem ten laste gelegde feiten op enigerlei wijze ten aanzien van de verwerende partij heeft laten gelden, laat staan heeft aangetoond, dat hij omwille van de mentale toestand waarin hij zich bevond, het werk niet meer aankon. De verzoeker heeft in dit verband, integendeel, voor de raad van beroep uitdrukkelijk gesteld dat het feit dat hij in staat werd geacht om verder als

dienstleider van het seinhuis te werken, voor hem misschien een hulp was om uit een negatieve spiraal te geraken en dat het veilig laten rijden van treinen of het oplossen van technische problemen nooit een probleem heeft gevormd.

Gelet op die vaststelling komt het middel voor zover het aan de verwerende partij onzorgvuldigheid verwijt, bedrieglijk voor en moet met de verwerende partij worden besloten dat het middel in zoverre niet kan worden aangenomen.

15. Voor zover de verzoeker betoogt dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt, doordat ze geen rekening houdt met zijn zeer moeilijke persoonlijke situatie, de emotionele toestand waarin hij zich bevond op het ogenblik van de feiten en zijn vlekkeloze carrière bij de NMBS gedurende bijna dertig jaar, dient erop gewezen dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk overweegt dat “rekening [dient] gehouden te worden met gans bijzondere omstandigheden van persoonlijke en familiale aard van betrokkene, die tot op heden gedurende zijn lange dienststaat geen ernstige tuchtsanctie heeft opgelopen”.

Het middel mist dan ook feitelijke grondslag voor zover het de schending van het redelijkheidsbeginsel aanvoert.

16. Van een schending van het gelijkheidsbeginsel kan slechts sprake zijn wanneer in feite en in rechte gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat. Het behoort de verzoeker toe die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, om in zijn verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen waarin die schending precies gelegen is.

De verzoeker beperkt zich tot de loutere bewering dat “de vele wilde stakingen van het treinpersoneel -dikwijls zelfs uit eigenbelang- zelden enige tuchtstraf tot gevolg hebben”, zonder de voorgehouden ongelijke behandeling aan te tonen.

Het middel kan derhalve niet worden aangenomen voor zover het de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert.

17. Het tweede middel kan in geen enkel van zijn onderdelen worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 21 november 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche