RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 226.973 van 31 maart 2014
in de zaak A. 205.191/IX-7712

In zake: Gerard CEUPPENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Goossens
kantoor houdend te 3390 Tielt-Winge
Kraasbeekstraat 41
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NV NMBS-HOLDING, thans de NV van publiek recht HR-RAIL
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 12 juni 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de hoofdinspecteur-dienstchef van Infrabel-Netwerk van 12 april 2012 waarbij aan Gerard Ceuppens de tuchtstraf van de strenge vermaning en de administratieve maatregel van de afhouding van 12,50 euro op de productiviteitspremies worden opgelegd.

2. Volgens verzoeker dient ook de daaraan voorafgaande beslissing van de hoofdinspecteur-dienstchef van 7 maart 2012, “opgenomen op het formulier P88 van 18 januari 2012”, tot het voorwerp van het beroep te worden gerekend.

II. Verloop van de rechtspleging

3. Bij arrest nr. 220.677 van 20 september 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de eerste bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben elk een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2014.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Goossens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Milena Van Duppen, 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

4.1. Verzoeker is ambtenaar in dienst van de nv NMBS-Holding. Hij is tewerkgesteld als seingever 1e klasse bij GBI-N (Gewestelijke Beheren Infrabel-Netwerk) Antwerpen-Centraal.

4.2. Op 10 januari 2012 neemt hij deel aan een werkonderbreking in het seinhuis te Antwerpen-Berchem, blok 12.

4.3. De werkonderbreking wordt door de onmiddellijke chef van verzoeker als niet-legitiem aangemerkt en op 18 januari 2012 maakt deze een bulletin P88 op, dat als titel draagt: "Tuchtmaatregelen op te leggen door de onmiddellijke chef", waarmee hij verzoeker wegens zijn deelname aan de werkonderbreking de tuchtstraf van de strenge vermaning oplegt, alsook "een afhouding van 12,50 euro op de premies".

Bijlage 1 bij het bulletin P88 vermeldt de volgende motivering:

> "Op 10 januari 2012 nam u deel aan een werkonderbreking in het seinhuis te Antwerpen-Berchem, blok 12.
>
> Gelet op het feit dat u niet de maximale inspanningen hebt geleverd om de werkonderbreking te vermijden, er geen stakingsaanzegging werd ingediend waardoor geen sociaal overleg kon worden georganiseerd, voldoet de werkonderbreking niet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in paragraaf 77 bis van het ARPS Bundel 548 en in bijlage 2 van het ARPS Bundel 548 (zijnde het sociaal akkoord betreffende de werkonderbrekingen), waaraan moet worden voldaan om van een legitieme werkonderbreking te kunnen spreken.
>
> Elke werkonderbreking die niet aan de voorwaarden voldoet die zijn opgenomen in voormelde reglementering, dient beschouwd te worden als een onregelmatige afwezigheid als gevolg van het misbruik van het stakingsrecht.
>
> Door deelname aan deze niet-legitieme actie bent u niet alleen tekort geschoten in het vervullen van uw dienstplichten maar heeft u ook het imago van de NMBS-Groep in een bijzonder slecht daglicht geplaatst.
>
> Deze werkonderbreking had volgende zware gevolgen voor het treinverkeer:
> -180 binnenlandse reizigerstreinen werden vertraagd met 2.354 minuten;
> - 12 internationale reizigerstreinen werden vertraagd met 243 minuten;
> - 18 goederentreinen werden vertraagd met 573 minuten;
> - 51 treinen werden gedeeltelijk afgeschaft."

Verzoeker heeft tegen deze beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld (zaak A. 203.865/IX-7566).

4.4. Op 19 januari 2012 erkent de Onafhankelijke Vakbond voor het Spoorwegpersoneel (OVS) de voormelde spontane werkonderbreking van 10 januari 2012.

4.5. Op 1 februari 2012 bezorgt verzoeker aan zijn onmiddellijke chef het voormelde bulletin P88 terug. Hij heeft erop vermeld dat hij niet akkoord gaat en dat een verklaring ter rechtvaardiging nog zal volgen.

4.6. Op 2 maart 2012 stelt de voornoemde chef vast dat hij vanwege verzoeker geen rechtvaardiging heeft ontvangen en hij adviseert dienvolgens "de straf te behouden".

4.7. Op 7 maart 2012 beslist de hiërarchische overste van de onmiddellijke chef van verzoeker als volgt: "[de] straf blijft behouden".

Deze beslissing wordt genoteerd op het formulier P88 van 18 januari 2012.

Ze maakt het tweede voorwerp uit van het voorliggende beroep.

4.8. Met een niet-gedateerd schrijven, waarvan niet blijkt wanneer het door de nv NMBS-Holding werd ontvangen, deelt verzoeker het volgende mee:

> "Ik ga niet akkoord met de voorgestelde straf om volgende reden:
> - ondanks de vele opmerkingen die wij in het verleden gemaakt hebben in verband met het personeelsgebrek, werd er nooit enig gevolg aan gegeven
> - er worden steeds meer diensten afgeschaft met als gevolg dat de dynamische risicoanalyse van de betrokken posten niet meer gerespecteerd wordt en de veiligheid in het gedrang komt."

4.9. Op 12 april 2012 neemt de hiërarchische overste van de onmiddellijke chef van verzoeker de volgende beslissing:

"Betreft: gemotiveerde beslissing betreffende het strafvoorstel strenge vermaning van 18 januari 2012 wegens niet legitieme werkonderbreking op 10 januari 2012 in het seinhuis Antwerpen-Berchem, blok 12

Deze gemotiveerde beslissing van 12 april 2012 vervangt de beslissing van 7 maart 2012 opgenomen op het formulier p 88 van 18 januari 2012, waardoor deze laatste beslissing administratiefrechtelijk wordt ingetrokken.

In het kader van voormeld strafvoorstel van 18 januari 2012 heeft u volgende rechtvaardiging geformuleerd (bij niet gedagtekend schrijven):

[...]

Wij wensen volgende elementen van antwoord te formuleren op de door u aangebrachte rechtvaardiging:

- Betreffende uw opmerking inzake personeelsgebrek, wensen wij op te merken dat het eigen is aan de functie van onderstationschef dat een geruime tijdspanne aanwezig is tussen enerzijds de aanwerving van personeel en anderzijds de inzetbaarheid op het werkterrein. Voor wat betreft de verhouding tussen de ideale behoefte die 99 personeelsleden betreft en de beschikbaarheid die 92 personeelsleden bedraagt, is er op heden een tekort aan 7 personeelsleden.

Wij hebben vorig jaar reeds de doelstelling vooropgesteld om in de periode van 2010 tot en met 2012 26 nieuwe personeelsleden aan te werven om het tekort aan noodzakelijk personeelsleden weg te werken (dit rekening houdend met het mogelijks niet slagen van bepaalde nieuw aangeworven personeelsleden in de opleiding, pensioneringen en voorziene overplaatsingen).

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat uw verweer dat 'nooit enig gevolg' gegeven werd aan de opmerkingen inzake personeelsgebrek volkomen ongegrond is.

- Uw bewering dat de dynamische risicoanalyse van de betrokken posten niet meer wordt gerespecteerd en de veiligheid in het gedrang komt, is geenszins correct.

In het kader van globale werklastmeting werd in 2010 een geactualiseerde norm opgesteld. Deze norm laat toe om de globale werklast te bepalen per functie voor een welbepaalde post, en dat voor elke shift in de week, zaterdag en zondag. Deze werklast bepaalt het aantal prestaties (personeelsleden) die dienen voorzien te worden voor iedere shift.

In tegenstelling tot wat u beweert, zijn er geen diensten afgeschaft in die mate dat de dynamische risicoanalyse van de betrokken posten niet meer gerespecteerd wordt. Integendeel, het aantal ingezette personeelsleden op blok 12 in Antwerpen-Berchem, ligt hoger dan de vooropgestelde norm.

Uit het bovenstaande kunnen wij concluderen dat de motieven opgenomen in uw rechtvaardiging niet gegrond zijn en in geen geval een staking rechtvaardigden zonder het respecteren van de procedure opgenomen in paragraaf 77 bis van het ARPS Bundel 548 en in bijlage 2 van het ARPS Bundel 548 (zijnde het sociaal akkoord betreffende de werkonderbrekingen), waaraan moet worden voldaan om van een legitieme werkonderbreking te kunnen spreken.

De voorgestelde tuchtsanctie van strenge vermaning, gepaard gaand met de administratieve maatregel van een afhouding van 12,50 EUR op de productiviteitspremies, is dan ook regelmatig gelet op de motivering opgenomen in bijlage 1 bij het formulier P 88 van 18 januari 2012.

De tekortkoming aan dienstplichten en de overtreding van reglementen van toepassing binnen de NMBS groep kunnen tuchtrechtelijk gesanctioneerd worden. Dit algemeen administratiefrechtelijk principe is ondermeer opgenomen in artikel 1, Hoofdstuk XIV van het Statuut van het personeel en in paragraaf 22 van het ARPS-bundel 550 (tuchtreglement).

Gelet hierop is als volgt beslist:

1. De tuchtsanctie van de strenge vermaning op te leggen;
2. De administratieve maatregel van een afhouding van 12,50 EUR op de productiviteitspremies op te leggen."

Deze beslissing maakt het eerste voorwerp uit van het voorliggende beroep.

4.10. Bij arrest nr. 220.024 van 28 juni 2012 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing in de zaak A. 203.865/IX-7566. De Raad oordeelt dat het beroep onontvankelijk is aangezien de beslissing van 18 januari 2012 een niet-definitieve beslissing is, waartegen nog een georganiseerd administratief beroep openstaat.

Verzoeker heeft dat administratief beroep overigens uitgeput en dit heeft geresulteerd in de thans bestreden beslissing van 12 april 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

5. De eerste bestreden beslissing stelt dat ze "de beslissing van 7 maart 2012 opgenomen op het formulier P 88 van 18 januari 2012 [vervangt], waardoor deze laatste beslissing administratiefrechtelijk wordt ingetrokken".

Aldus blijkt dat de verwerende partij de tweede bestreden beslissing heeft ingetrokken.

6. De Raad van State werpt ambtshalve op dat de tweede bestreden beslissing op het ogenblik van het instellen van het voorliggende beroep niet meer

bestond en dat het beroep bijgevolg niet ontvankelijk is voor zover het mede gericht zou zijn tegen die beslissing.

Het beroep wordt hierna slechts verder onderzocht voor zover het gericht is tegen de beslissing van de hoofdinspecteur-dienstchef van Infrabel-Netwerk van 12 april 2012 waarbij aan verzoeker de tuchtstraf van de strenge vermaning en de administratieve maatregel van de afhouding van 12,50 euro op de productiviteitspremies worden opgelegd (hierna: de bestreden beslissing).

V. Regelmatigheid van de rechtspleging en ontvankelijkheid van de middelen

A. Eerste exceptie

Standpunt van de verwerende partij

7. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het verzoekschrift van verzoeker tot voortzetting van de rechtspleging na het arrest nr. 220.677 van 20 september 2012 over de vordering tot schorsing, "nieuwe elementen" bevat. Volgens haar mag een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging niet daarvoor worden gebruikt.

8. Daarenboven – aansluitend bij het zo-even vermelde bezwaar – valt de verwerende partij in haar laatste memorie het standpunt van het auditoraatsverslag bij dat waar verzoeker in zijn memorie van wederantwoord met betrekking tot het eerste, tweede en vierde middel nog aanvoert dat hij "inzake het [ingeroepen] motiveringsgebrek" zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt, hij aan die middelen een andere draagwijdte geeft en die middelen bijgevolg in zoverre niet ontvankelijk zijn.

Beoordeling

9.1. Volgens artikel 17, § 4*ter*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de versie zoals ze van toepassing was op deze zaak, geldt een vermoeden van afstand ten aanzien van de verzoekende partij wanneer zij na de verwerping van de vordering tot schorsing nalaat tijdig een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen.

Wat in dit verzoek mag of moet worden neergeschreven is door de procedureregeling voorts ongeregeld gelaten; de inhoud van deze proceshandeling mag zich beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt.

9.2. In dit geval heeft verzoeker in zijn verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging de uiteenzetting van de middelen in zijn inleidend verzoekschrift aangevuld.

De Raad van State stelt hierna bij het onderzoek van de middelen niet vast dat verzoeker met die aanvullingen nieuwe middelen heeft aangevoerd of aan de middelen van zijn inleidend verzoekschrift een andere draagwijdte heeft gegeven, waardoor ze uit de debatten zouden dienen te worden geweerd. Voorts blijkt dat verzoeker die aanvullingen heeft hernomen in zijn memorie van wederantwoord.

De verwerende partij heeft door die werkwijze bovendien de mogelijkheid gekregen om in haar memorie van antwoord te antwoorden op die elementen, die anders pas en even goed in de memorie van wederantwoord aan bod mochten komen.

In die omstandigheden blijken de rechten van verdediging van de verwerende partij, de gelijkwaardige behandeling van de partijen en het behoorlijke procesverloop, met inbegrip van het onderzoek door het auditoraat, niet in het gedrang te komen en is de procedure op generlei wijze vertraagd.

9.3. Er is in de gegeven omstandigheden geen reden om de aanvullingen in het verzoek tot voortzetting uit het debat te weren.

10. In zijn memorie van wederantwoord heeft verzoeker zijn uiteenzetting nogmaals aangevuld.

Van een nieuw middel is echter evenmin sprake waar verzoeker in zijn memorie van wederantwoord met betrekking tot het tweede en het vierde middel nog aanvoert dat hij "inzake het [ingeroepen] motiveringsgebrek" zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt. Uit de uiteenzetting van die middelen in het inleidend verzoekschrift kan immers inderdaad worden afgeleid dat verzoeker telkens zowel de afdoende aard van de formeel vermelde motieven als de materiële deugdelijkheid – dit wil zeggen de feitelijke juistheid en de juridische aanvaardbaarheid – van die motieven betwist.

Dit is anders wat de aanvulling van het eerste middel betreft; hierop wordt *sub* 19 nader ingegaan.

11. De eerste exceptie is – behoudens voor zover ze, zoals hierna *sub* 19 zal blijken, kan worden betrokken op het eerste middel – niet gegrond.

B. Tweede exceptie

Standpunt van de verwerende partij

12. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de eerste zeven middelen niet ontvankelijk zijn, omdat verzoeker ze niet heeft aangevoerd tijdens de administratieve procedure, namelijk toen hem de mogelijkheid werd geboden zich te rechtvaardigen, en hij ze niet voor het eerst voor de Raad van State vermag aan te voeren.

Beoordeling

13. In arrest nr. 220.024 van 28 juni 2012 over het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing die verzoeker heeft ingesteld tegen "de […] beslissing van de verwerende partij d.d. 18 januari 2012 waarbij aan [hem] een tuchtstraf werd opgelegd", heeft de Raad van State vastgesteld dat het tuchtreglement van de nv NMBS-Holding voorziet in een interne bezwaarprocedure tegen de door de onmiddellijke chef opgelegde tuchtsanctie van de strenge vermaning, die ertoe kan leiden dat deze tuchtsanctie wordt gewijzigd of tenietgedaan door de onmiddellijk hogere chef.

De Raad heeft dienaangaande overwogen:

> "9. Het bulletin P88 waarmee de bestreden beslissing aan de verzoeker ter kennis werd gegeven, maakt melding van deze interne bezwaarprocedure. Het voorziet immers na de opgave van de aard en de redenen van de door de onmiddellijke chef opgelegde straf in een 'vak voorbehouden aan de bediende' waarin deze een rechtvaardiging kan formuleren. Vervolgens dient de onmiddellijke chef een advies te geven 'nopens [de] rechtvaardiging van betrokkene'. Ten slotte neemt de hiërarchische overste van de onmiddellijke chef een 'beslissing nopens de toe te passen straf'.
>
> Hieruit blijkt dat indien het personeelslid niet akkoord gaat met de hem 'opgelegde' straf, deze niet definitief is maar in het licht van de door de betrokkene gegeven rechtvaardiging en het door diens onmiddellijke chef verstrekte advies nopens die rechtvaardiging nog eens beoordeeld moet worden door de hiërarchische overste van de onmiddellijke chef die dan uiteindelijk beslist over de toe te passen straf."

14. Aangezien deze interne bezwaarprocedure bij het tuchtrechtelijk gesanctioneerde personeelslid slechts informeert naar een "rechtvaardiging", die redelijkerwijs betrekking heeft op de ten laste gelegde tuchtfeiten, kan aan verzoeker bezwaarlijk worden verweten dat hij, door daarbij niet meteen alle mogelijke wettigheidsbezwaren tegen de hem initieel opgelegde tuchtstraf aan te voeren, zich welbewust of met een verregaande graad van lichtzinnigheid ervan heeft onthouden zijn grieven tijdig ten aanzien van het bestuur te laten gelden, waardoor hij het recht zou hebben verbeurd om die grieven alsnog in zijn beroep tegen de definitief opgelegde tuchtstraf voor de Raad van State aan te voeren.

15. De tweede exceptie wordt dan ook niet aangenomen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

16. Verzoeker voert in het eerste middel een "motiveringsgebrek" aan, evenals een schending van de zorgvuldigheidsplicht en "machtsoverschrijding", doordat in de motivering van de bestreden beslissing op geen enkele wijze wordt aangegeven op welke rechtsgrond wordt gesteund.

17. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de sanctie werd opgelegd in de uitoefening van de tuchtbevoegdheid van de verwerende partij.

Hij voegt daaraan toe dat de bestreden beslissing niet aangeeft waarom de hem ten laste gelegde feiten een inbreuk op de tucht uitmaken, noch waarom die feiten de opgelegde tuchtstraf rechtvaardigen. Een rechtsgrond en motivering ontbreken volgens hem eveneens voor de opgelegde premieafhouding van 12,50 euro.

Ten slotte stelt verzoeker dat hij "inzake het motiveringsgebrek" zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt.

Beoordeling

18. De bestreden beslissing verwijst naar de rechtvaardiging die verzoeker heeft gevoegd bij de initiële tuchtbeslissing van 18 januari 2012 en formuleert daarop een antwoord, waarbij wordt besloten dat die rechtvaardiging niet gegrond is en in geen geval een staking kan rechtvaardigen zonder de procedure na te leven waarin is voorzien door paragraaf 77*bis* van

ARPS-bundel 548 en bijlage 2 van datzelfde bundel. Volgens de bestreden beslissing zijn de voorgestelde tuchtsanctie van strenge vermaning en de administratieve maatregel van afhouding van 12,50 euro op de productiviteitspremies regelmatig, gelet op de motivering opgenomen in bijlage 1 bij het formulier P88 van 18 januari 2012.

Vervolgens vermeldt de bestreden beslissing:

> "De tekortkoming aan dienstplichten en de overtreding van reglementen van toepassing binnen de NMBS groep kunnen tuchtrechtelijk gesanctioneerd worden. Dit algemeen administratiefrechtelijk principe is ondermeer opgenomen in artikel 1, hoofdstuk XIV van het Statuut van het personeel en in paragraaf 22 van het ARPS-bundel 550 (tuchtreglement)."

Met deze laatstgenoemde vermelding geeft de verwerende partij uitdrukkelijk aan dat de rechtsgrond van de bestreden tuchtbeslissing, met inbegrip van de begeleidende administratieve maatregel, kan worden gevonden in het personeelsstatuut en in het bijzonder in het tuchtreglement van de nv NMBS-Holding. De omstandigheid dat, wat de administratieve maatregel betreft, niet wordt verwezen naar de specifieke bepaling van het tuchtreglement die in de mogelijkheid van een dergelijke maatregel voorziet, doet daaraan geen afbreuk, aangezien van verzoeker mag worden verwacht dat hij die bepaling kent of minstens in staat is ze terug te vinden wanneer hij met een dergelijke maatregel wordt geconfronteerd in het kader van een tuchtprocedure.

Het eerste middel mist derhalve feitelijke grondslag voor zover het inroept dat de bestreden beslissing geen rechtsgrond vermeldt.

19. Voor zover verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog laat gelden dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de sanctie werd genomen in de uitoefening van de tuchtbevoegdheid van de verwerende partij en dat ze evenmin aangeeft waarom de betrokken feiten een inbreuk op de tucht uitmaken en waarom die feiten de opgelegde straf rechtvaardigen, onderbouwt hij het eerste middel met nieuwe grieven, wat hij in dat stadium van de procedure niet meer

vermag te doen, aangezien hij die grieven reeds in zijn verzoekschrift had kunnen aanvoeren en ze niet van openbare orde zijn.

In zoverre is het eerste middel derhalve niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoeker voert in het tweede middel een “motiveringsgebrek” aan, evenals “machtsoverschrijding”.

Hij formuleert vooreerst kritiek op het motief van de bestreden beslissing dat hij geen maximale inspanningen heeft gedaan om de werkonderbreking van 10 januari 2012 te vermijden. Hij stelt dat hij zowel rechtstreeks als via zijn vakbond verscheidene malen de problemen op de werkvloer heeft aangekaart bij de verwerende partij, die daar evenwel niet naar heeft geluisterd.

Verzoeker laat voorts gelden dat hem niet mag worden verweten dat geen stakingsaanzegging werd ingediend, aangezien dit vooreerst niet aan hem persoonlijk toekomt, dit bovendien enkel van de erkende vakorganisaties wordt geëist, terwijl hij is aangesloten bij een aangenomen vakorganisatie, en hij ten slotte niet kon weten wanneer “de bom zou barsten”.

Volgens verzoeker wordt aan de bepalingen van het sociaal akkoord ‘houdende werkonderbrekingen’, dat als bijlage bij ARPS-bundel 548 is gevoegd, gederogeerd door dwingende rechtsregels. Zo bepaalt artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ uitdrukkelijk dat onderhandelingen en overleg niet vereist zijn wanneer de veiligheid aan de orde is. Dit laatste was volgens verzoeker te dezen het geval. Indien evenwel zou worden geoordeeld dat deze bepaling niet

op de nv NMBS-Holding van toepassing is, vraagt verzoeker om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de bestaanbaarheid van artikel 1, § 3, van de bedoelde wet van 19 december 1974 – dat de nv NMBS-Holding uit het toepassingsgebied van deze wet sluit – met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Verzoeker zet vervolgens uiteen dat het stakingsrecht een fundamenteel recht van ieder personeelslid is, dat internationaal wordt erkend, onder meer door artikel 8, lid 1, d, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 6, lid 4, van het Herziene Europees Sociaal Handvest. Volgens verzoeker is het sociaal akkoord 'houdende werkonderbrekingen' geen wet die wegens haar noodzakelijke karakter een afwijking van het recht tot staken kan inhouden en tot grondslag kan dienen van de aan hem opgelegde sanctie.

Verzoeker stelt ten slotte dat een disciplinaire straf slechts mag worden opgelegd wanneer sprake is van een werkelijk misbruik van het stakingsrecht en dat in dit geval een dergelijk misbruik niet bestaat, aangezien de professionele eis voor meer veiligheid in het spoorweggebeuren een redelijk doel is dat de stakingsactie regelmatig maakt.

21. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker aan zijn argumentatie toe dat paragraaf 77*bis* van ARPS-bundel 548 en bijlage 2 van dit bundel de plicht om maximale inspanningen te leveren om een staking te vermijden, opleggen aan de vakbonden en niet aan de werknemers, zodat een werknemer niet op basis van die documenten mag worden gesanctioneerd. Bovendien heeft hij die documenten nooit ondertekend.

Voorts betoogt verzoeker dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord de motivering van de bestreden beslissing wijzigt, door nu te vermelden dat de vakbonden geen stakingsaanzegging hebben gedaan en dat de vakbonden niet de maximale inspanningen hebben geleverd om de staking te vermijden.

Hij zet tevens uitvoerig zijn standpunt uiteen dat de bestreden beslissing dient te worden vernietigd wegens schending van artikel 6, lid 4, van het Herziene Europees Sociaal Handvest, doordat ze het stakingsrecht uitholt door een beperking te stellen waarin niet in een wet is voorzien en die ook niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. Voorts betoogt hij dat het Herziene Europees Sociaal Handvest eveneens wordt geschonden wanneer ervan wordt uitgegaan dat het sociaal akkoord elke werkonderbreking die niet voldoet aan de voorwaarden van aanzegging en overleg, beschouwt als een onregelmatige afwezigheid. Het genoemde Handvest wordt volgens verzoeker ook miskend indien het voldoende zou zijn dat het sociaal akkoord raadpleegbaar is op het intraweb en het niet nodig zou zijn dit akkoord vooraf aan hem kenbaar te maken.

Verzoeker vervolgt dat het sociaal akkoord 'houdende werkonderbrekingen' geen statutaire regeling betreft en dat enkel de ondertekenende vakbonden – en niet de werknemers – aan de daarin opgenomen verplichtingen moeten voldoen. Bovendien kon de verwerende partij het stakingsrecht niet beperken in overeenstemming met het Herziene Europees Sociaal Handvest, nu dit enkel kan door verdragsluitende partijen, waarmee de verwerende partij niet mag worden gelijkgesteld.

Ten slotte stelt verzoeker dat hij "inzake het motiveringsgebrek" zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt.

Beoordeling

22. De bestreden beslissing verwijt aan verzoeker als tekortkoming aan zijn dienstverplichtingen dat hij heeft deelgenomen aan een werkonderbreking die niet voldeed aan de voorwaarden van het sociaal akkoord 'houdende werkonderbrekingen', in plaats van maximale inspanningen te leveren om deze onregelmatige werkonderbreking te vermijden.

De omstandigheid dat verzoeker eerder zowel persoonlijk als via zijn vakbond bij de verwerende partij de problemen heeft aangekaart die

uiteindelijk tot de werkonderbreking hebben geleid, ontkracht dat verwijt niet. Het blijft immers zo dat de werkonderbreking volgens de statutaire regelingen waarin het sociaal akkoord 'houdende werkonderbrekingen' onmiskenbaar is geïntegreerd en waarvan verzoeker – zoals hierna *sub* 25.1 tot 25.5 zal blijken – de onwettigheid niet aantoont, niet regelmatig was en verzoeker niettemin daaraan heeft deelgenomen, terwijl hij als personeelslid ertoe gehouden was die statutaire regelingen na te leven.

23. Verzoeker voert aan dat hem niet mag worden verweten dat hij geen stakingsaanzegging heeft ingediend, aangezien dit niet aan hem persoonlijk toekomt.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel niet dat de opgelegde tuchtsanctie mede op een dergelijk verwijt zou zijn gesteund.

24. Artikel 5, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 'tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' bepaalt dat de onderhandeling en het overleg die zijn voorgeschreven door respectievelijk artikel 2, §§ 1 en 2, en artikel 11, § 1, van de bedoelde wet, niet vereist zijn wanneer de te nemen maatregel betrekking heeft op de organisatie van 's lands veiligheid of defensie.

De onderhandeling en het overleg, waarvan sprake in de voormelde wetsbepalingen, hebben evenwel betrekking op de vaststelling van normatieve regelingen en hebben helemaal niets te maken met de deelname aan stakingsactiviteiten. Artikel 5, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 kan in dit geval dan ook niet dienstig worden ingeroepen. De vaststelling dat de desbetreffende bepaling krachtens artikel 1, § 3, 1°, van de wet van 19 december 1974 bovendien niet van toepassing is op de nv NMBS-Holding, is geheel overtollig, zodat de prejudiciële vraag die door verzoeker wordt gesuggereerd over de bestaanbaarheid van artikel 1, § 3, van de voormelde wet met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel geen antwoord dient te krijgen.

25.1. Het stakingsrecht is voorzeker een fundamenteel recht dat door het supranationale en internationale recht is erkend.

Zo bepaalt artikel 8, lid 1, d, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten dat de staten die partij zijn bij dit verdrag het stakingsrecht erkennen, mits dit recht wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land.

Artikel 6, lid 4, van het Herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt dat de verdragsluitende partijen erkennen: "het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten". De bijlage bij het Handvest, dat "een integrerend deel ervan [vormt]", bepaalt dat elke verdragsluitende partij zelf het recht van staking bij wet kan regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel G rechtvaardiging vindt. Artikel G van het Handvest bepaalt dat geen beperkingen kunnen worden opgelegd, met uitzondering van die welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. Beperkingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor ze zijn bestemd.

25.2. In dit geval bepaalt artikel 77*bis* van ARPS-bundel 548 van de verwerende partij:

> "Bij een dreigend sociaal conflict zullen de nationale instanties van de erkende syndicale organisaties een stakingsaanzegging indienen bij de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NMBS Holding met afschrift aan de voorzitters van de Directiecomités van de drie maatschappijen van de NMBS-Groep, met inachtneming van een termijn van minimum 10 kalenderdagen.
>
> De tekst betreffende de werkonderbrekingen opgenomen in bijlage 2, geldt eveneens voor de aangenomen syndicale organisaties en is van toepassing op het geheel van het personeel."

Bijlage 2 bij ARPS-bundel 548, waarnaar wordt verwezen, bepaalt dat de directie en het personeel zich ertoe verbinden maximale inspanningen te leveren om een werkonderbreking te vermijden en om een optimale en constructieve werking van de paritaire overlegorganen te waarborgen en dat in geval van een imminent sociaal conflict schriftelijk een stakingsaanzegging wordt ingediend, die slechts ontvankelijk is indien ze aan bepaalde, duidelijk omschreven voorwaarden beantwoordt. Die stakingsaanzegging zet een overlegprocedure in gang die ertoe strekt "elke neerlegging van het werk te vermijden en een aanvaardbare oplossing te vinden".

Bijlage 2 vervolgt in verband met "[d]e legitimiteit van sociale acties" dat "[e]lke werkonderbreking die niet aan de voorwaarden van aanzegging en overleg voldoet, zal beschouwd worden als een onregelmatige afwezigheid".

25.3. Het stakingsrecht en de beperking ervan zijn bij de nv NMBS-Holding aldus vastgelegd in een sociaal protocol dat zijn neerslag heeft gevonden in de bepalingen van het statuut. De desbetreffende statutaire bepalingen laten de personeelsleden van de nv NMBS-Holding toe zonder moeite de gevolgen van hun handelingen te overzien.

De beperking van het stakingsrecht, gelegen in de voorgeschreven stakingsaanzegging, beantwoordt dan ook aan het wetsbegrip van artikel G van het Herziene Europees Sociaal Handvest. Aangenomen dat, zoals verzoeker aanvoert, de verwerende partij de werking van artikel 6, lid 4, van het Herziene Europees Sociaal Handvest ondergaat en zij derhalve ertoe gehouden is het stakingsrecht te erkennen, vermag zij evenzeer daaraan gerechtvaardigde beperkingen te stellen en misbruik van het stakingsrecht te sanctioneren.

25.4. Verzoeker toont niet aan dat de in ARPS-bundel 548 voorgeschreven voorafgaande stakingsaanzegging, die een overlegprocedure in gang zet dewelke ertoe strekt elke neerlegging van het werk te vermijden en een aanvaardbare oplossing te vinden, in zijn geval een ongeoorloofde beperking van het stakingsrecht zou impliceren. Het komt de Raad van State voor dat werkdruk

en personeelstekort in beginsel geen redenen zijn die rechtvaardigen dat met miskenning van de voorgeschreven regels het treinverkeer wordt ontredderd in de mate die in de bestreden beslissing is aangegeven. De Raad merkt in dit verband op dat in de toelichting bij het voormelde bundel niet ten onrechte wordt overwogen dat een goed sociaal overleg onder meer tot doel heeft de negatieve impact van sociale conflicten voor de bevolking tot een minimum te beperken en dat op die manier wordt beoogd het recht op mobiliteit van de burgers te vrijwaren. Aldus beantwoordt de opgelegde beperking van het stakingsrecht aan de noodzaak tot bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De opgelegde beperking kan in dit geval bovendien niet onevenredig worden genoemd, gelet op de voorspelbare, zeer nefaste gevolgen van de actie op het treinverkeer en de omstandigheid bovendien dat de problematiek van de werkdruk en de onderbemanning van de werkposten, naar eigen zeggen van verzoeker, zich al lang stelde en er geen aanwijzingen zijn dat zich onverhoeds de nood zou hebben voorgedaan een zwaarwichtige beslissing van de verwerende partij af te wenden.

25.5. Verzoeker betoogt dat het sociaal akkoord ‘houdende werkonderbrekingen’ nooit aan hem kenbaar werd gemaakt.

Hij betwist evenwel niet dat het personeelsstatuut, met inbegrip van ARPS-bundel 548 en zijn bijlage 2, door de personeelsleden kunnen worden geraadpleegd op het “intraweb”. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat verzoeker voorafgaandelijk geen kennis zou hebben gekregen van het voorschrift betreffende de stakingsaanzegging en van het gevolg van de ongeoorloofde afwezigheid dat aan de niet-naleving van dat voorschrift is verbonden.

26. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij verzoekers deelname aan de onregelmatige werkonderbreking van 10 januari 2012 vermocht in aanmerking te nemen als een tekortkoming aan zijn dienstverplichtingen en als grondslag voor de opgelegde tuchtmaatregel.

27. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

28. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van de zorgvuldigheidsplicht en het rechtszekerheidsbeginsel. Hij stelt dat geen verklaring voorligt voor het feit dat éénzelfde staking tot verschillende straffen kan leiden onder personeelsleden die allen hebben gestaakt.

29. In zijn memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat aan E. I. wegens zijn deelname aan de staking de tuchtstraf van de schorsing werd opgelegd, terwijl aan andere stakers – zoals aan hemzelf – "slechts" een vermaning werd opgelegd. Hij voegt eraan toe dat de verwerende partij in het verleden stakingen door de vingers heeft gezien wanneer ze werden erkend door de grotere vakbonden. Slechts in één geval werd gesanctioneerd, maar toen had geen enkele vakbond de actie erkend en hadden ook geen voorafgaande onderhandelingen plaatsgehad, in tegenstelling tot wat nu wel het geval is geweest, zodat er geen vergelijkbaarheid is.

Beoordeling

30. De tuchtoverheid beschikt bij de uitoefening van haar bevoegdheid over een ruime discretionaire beoordelingsmarge. Zij apprecieert of bepaalde feiten tuchtrechtelijk laakbaar zijn en welke tuchtstraf ze verdienen. Deze appreciatie is bij uitstek een beoordeling *in concreto*, zodat bij een eventuele vergelijking van diverse situaties steeds rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de zaak. Zo blijkt niet dat de situatie van E. I. geheel dezelfde is als deze van verzoeker. Overigens heeft verzoeker er geen belang bij dat de zwaardere tuchtstraf van één maand schorsing, die aan E. I. werd opgelegd, ook aan hem zou worden opgelegd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan verzoeker de schending aanvoert, vereisen bovendien niet dat de

tuchtoverheid in de loop van de tijd de beoordelingsmarge waarover zij beschikt onveranderd op dezelfde wijze blijft invullen. Geen van beide beginselen staat immers in de weg aan een evolutie van het standpunt van de tuchtoverheid over wat het dienstbelang dienaangaande vereist. Verzoeker voert helemaal niet aan dat de verwerende partij, aangenomen dat zij vroeger toleranter zou zijn geweest, haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid bij het opleggen van de thans bestreden tuchtmaatregel op een onredelijke wijze zou hebben uitgeoefend.

Een andere vraag is of de tuchtoverheid in tijd en ruimte gelijke feitelijke situaties gelijk moet beoordelen. Deze vraag refereert aan de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in tuchtzaken, waarvan verzoeker de schending aanvoert in zijn zevende middel.

31. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

32. Verzoeker voert in het vierde middel aan dat de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht zijn miskend en dat de verwerende partij zich schuldig maakt aan "machtsoverschrijding", doordat de bestreden beslissing een algemeen tuchtrechtelijk discours hanteert om vervolgens een zeer specifieke straf op te leggen. Hij wijst in dit verband op de vermelding in de bestreden beslissing dat "[d]e tekortkoming aan dienstplichten en de overtreding van reglementen van toepassing binnen de NMBS-groep […] tuchtrechtelijk gesanctioneerd [kunnen] worden [en dat] [d]it algemeen administratiefrechtelijk principe […] onder meer [is] opgenomen in artikel 1, hoofdstuk XIV van het Statuut van het personeel en in paragraaf 22 van het ARPS-bundel 550 (tuchtreglement)". Volgens verzoeker kan dit discours bovendien de opgelegde administratieve maatregel niet verklaren, aangezien deze geen tuchtsanctie uitmaakt.

33. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat slechts één motivering wordt gegeven voor de tuchtsanctie en de administratieve maatregel samen, zodat beide maatregelen zodanig met elkaar verbonden zijn dat de bestreden beslissing in haar geheel dient te worden vernietigd.

Ten slotte stelt verzoeker dat hij "inzake het motiveringsgebrek" zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt.

Beoordeling

34. De bestreden beslissing is uitvoeriger gemotiveerd dan verzoeker voorhoudt. In de bestreden beslissing zelf, gelezen samen met bijlage 1 bij het formulier P88 waarnaar wordt verwezen, geeft de verwerende partij de redenen aan waarom de ten laste gelegde feiten worden gekwalificeerd als tuchtrechtelijk sanctioneerbaar en waarom ze worden beschouwd als een tamelijk zware fout die met een strenge vermaning kan worden bestraft.

Weliswaar kan de opgelegde premieafhouding niet worden gemotiveerd door de door verzoeker aangehaalde algemene tuchtrechtelijke beschouwing alleen, maar dit betekent niet dat elke motivering voor de opgelegde premieafhouding ontbreekt. In bijlage 1 bij het formulier P88 wordt immers duidelijk gesteld dat elke werkonderbreking die niet aan de voorwaarden inzake het sociaal akkoord 'houdende werkonderbrekingen' voldoet, wordt beschouwd als een onregelmatige afwezigheid. Het is om die reden dat bij wijze van administratieve maatregel 12,50 euro wordt afgehouden van de productiviteits-premie van verzoeker.

35. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

36. Verzoeker voert in het vijfde middel aan dat de verwerende partij de motiveringsplicht miskent, doordat zij niet uitlegt waarom één of meer van de in paragraaf 22 van het tuchtreglement vermelde toepassingsvoorwaarden voor de strenge vermaning aan de orde zijn. De motivering van de bestreden beslissing is dan ook niet afdoende.

37. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat de verwerende partij pas in haar memorie van antwoord uitlegt dat de strenge vermaning onder meer wordt ingegeven door de impact van de staking op het treinverkeer, terwijl deze motivering in de bestreden beslissing had moeten staan.

Verzoeker stelt voorts dat een opsomming van de minuten vertraging die de treinen hebben opgelopen, geen maatstaf mag zijn en geen motivering kan vormen voor het opleggen van de op één na zwaarst mogelijke tuchtstraf. Hij voegt eraan toe dat de verwerende partij niet motiveert waarom de staking niet werd erkend, niettegenstaande ze van korte duur was en beperkt tot het seinhuis Antwerpen-Berchem. Volgens verzoeker laat de verwerende partij uitschijnen dat hij nooit mag staken omdat hij in een groot seinhuis werkt, maar voorziet de Europese regelgeving niet in een uitzondering op het stakingsrecht voor seinhuizen. Indien men, in plaats van naar de duur van de staking, kijkt naar de minuten vertraging die de staking tot gevolg heeft gehad, dan is de impact van een staking in een plaatselijk station minder groot dan de impact van een staking van dezelfde duur in een groot seinhuis. De redenering van de verwerende partij leidt er volgens verzoeker toe dat het stakingsrecht van een werknemer in een groot seinhuis fundamenteel wordt uitgehold, en dit op een discriminerende wijze.

Verzoeker stelt ten slotte weer dat hij inzake “het motiveringsgebrek” zowel op de formele- als de materiële-motiveringsplicht doelt.

Beoordeling

38. Paragraaf 22 van ARPS-bundel 550 vermeldt onder hoofdstuk III 'Betekenis en gevolgen van de verschillende tuchtmaatregelen':

> "C. STRENGE VERMANING.
> De strenge vermaning wordt opgelegd voor tamelijk zware fouten zoals:
> - herhaalde onregelmatigheden bij het houden van de schrifturen, zonder dat er evenwel bedrieglijk inzicht bestaat;
> - reglementsovertredingen die de goede gang van de dienst of de belangen van de Maatschappij schaden en waarvoor er geen andere tuchtstraf is voorgeschreven;
> - herhaalde inbreuk op de diensturen of herhaalde ongerechtvaardigde afwezigheid."

Deze bepaling vermeldt een aantal "tamelijk zware fouten" waarvoor een strenge vermaning kan worden opgelegd. Het woord "zoals" wijst op de exemplarische aard van de opsomming. Het is derhalve niet vereist – zoals verzoeker ten onrechte laat gelden – dat een situatie uitdrukkelijk wordt vermeld in paragraaf 22 opdat ze met een strenge vermaning zou mogen worden bestraft.

Hoewel de verwerende partij in haar motivering niet de bewoordingen "tamelijk zware fout" gebruikt, blijkt onmiskenbaar uit het geheel van de motivering – zoals ook weergegeven in bijlage 1 bij het formulier P88, waarnaar de bestreden beslissing verwijst en waarbij ze zich aansluit – dat de verwerende partij tamelijk zwaar tilt aan hetgeen is gebeurd en welke de redenen daarvoor zijn. Aldus motiveert de bestreden beslissing afdoende waarom een strenge vermaning wordt opgelegd, die – in tegenstelling tot wat verzoeker beweert – niet "de op één na zwaarste tuchtsanctie" is, maar de derde tuchtstraf van de eerste graad, waarna nog zeven zwaardere tuchtstraffen van de tweede graad mogelijk zijn.

39. Voor zover verzoeker de bestreden beslissing verwijt dat ze gesteund is op en gemotiveerd is door de impact van de staking op het treinverkeer, wijst de Raad van State erop dat luidens artikel 1 van hoofdstuk XIV van het personeelsstatuut van de nv NMBS-Holding aan het personeelslid dat tekortschiet

in het vervullen van zijn dienstplichten, één van de opgesomde tuchtstraffen wordt opgelegd "volgens de ernst van de feiten". De Raad van State bevestigt voorts, wat hij dienaangaande reeds heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 221.273 van 6 november 2012, namelijk dat het verre van onredelijk is de ernst van de tekortkoming af te wegen aan de impact ervan en de verstoring van de dienst die ze teweegbrengt en dat het dan ook veeleer begrijpelijk is dat de bestreden beslissing voor de duiding van de ernst van de tuchtrechtelijk aan verzoeker tenlastegelegde tekortkoming verwijst naar de gevolgen ervan voor het treinverkeer, uitgedrukt in aantal afgeschafte treinen en minuten opgelopen vertraging van de treinen.

40. Verzoeker stelt terecht vast dat de bestreden beslissing niet vermeldt waarom de spontante werkonderbreking niet werd erkend. Het louter ontbreken van die vermelding tast de wettigheid van de bestreden beslissing en in het bijzonder van haar motivering evenwel niet aan. Aangezien verzoeker niets daarover heeft aangevoerd in zijn rechtvaardiging ten aanzien van de initiële beslissing tot het opleggen van een tuchtstraf, kan niet worden ingezien waarom de verwerende partij verplicht zou zijn geweest te motiveren waarom de staking niet werd erkend.

41. In de bestreden beslissing kan ten slotte niet worden gelezen, noch kan er uit worden afgeleid dat verzoeker niet zou mogen staken omdat hij in een groot seinhuis werkt. Volgens de reglementering waarvan de bestreden beslissing toepassing maakt, mag het stakingsrecht immers zowel in een klein station als in een groot seinhuis worden uitgeoefend mits artikel 77*bis* en bijlage 2 van ARPS-bundel 548 in acht worden genomen.

42. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

43. Verzoeker voert in het zesde middel de schending aan van het hoorrecht en het recht van verdediging. Hij wijst er op dat hij de veiligheidsproblematiek op de werkvloer reeds vele malen aankaartte en de staking uitbrak omdat de verwerende partij hier geen oren naar had. Niettegenstaande de erkenning van de staking door vakbond OVS, legde de verwerende partij verzoeker toch de bestreden sanctie op, zonder hem vooraf een verklaring voor de staking te vragen en zonder hem vooraf uit te nodigen om zich te verweren tegen een eventueel op te leggen sanctie.

44. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de tuchtbeslissing van 7 maart 2012 werd ingetrokken door de nieuwe beslissing van 12 april 2012, zodat de rechtvaardiging die hij heeft mogen geven naar aanleiding van het "strafvoorstel" van 18 januari 2012 niet mag worden gelijkgesteld met "enige verdediging (inclusief hoorrecht) inzake de bestreden beslissing".

Beoordeling

45. Verzoeker werd wel degelijk gehoord vooraleer de bestreden beslissing werd genomen. Hij kreeg immers de kans om zijn rechtvaardiging naar voor te brengen na de initiële tuchtbeslissing van 18 januari 2012. Aldus heeft hij zich schriftelijk kunnen verweren tegen de voorgenomen sanctie. De omstandigheid dat de tuchtbeslissing die na die rechtvaardiging op 7 maart 2012 werd genomen, werd ingetrokken door de thans bestreden beslissing, doet daaraan geen afbreuk.

Aangezien het tuchtreglement van de nv NMBS-Holding uitdrukkelijk voorziet in een procedure waarbij het tuchtrechtelijk vervolgde personeelslid schriftelijk zijn verdediging mag voeren, diende verzoeker niet mondeling te worden gehoord.

46. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

47. Verzoeker voert in het zevende middel de schending aan van het rechtmatig vertrouwen, de geschapen verwachtingen, de motiveringsplicht en het gelijkheidsbeginsel.

Hij wijst erop dat er in het verleden al meerdere spontane acties van spoorwegpersoneel zijn geweest die onbestraft zijn gebleven, zodat hij zelf ervan mocht uitgaan dat hij geen sanctie zou oplopen.

48. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat de verwerende partij, na een vraag daartoe van zijn raadsman, slechts één geval kon aanwijzen waarbij personeelsleden werden gestraft wegens deelname aan een staking. In dat geval had volgens verzoeker evenwel geen enkele vakbond de actie erkend en hadden ook geen voorafgaande onderhandelingen plaatsgehad, in tegenstelling tot wat nu wel het geval is geweest, zodat er geen vergelijkbaarheid is.

Voorts stelt verzoeker dat men bij een staking geen kennis kan hebben van de gevolgen die de verwerende partij daaraan zal koppelen, gelet op haar onvoorspelbare houding ter zake. Bovendien ontbreekt een duidelijke regeling die bepaalt in welke gevallen welke specifieke sanctie wordt opgelegd en is het niet duidelijk welke de rechtskracht is van de bijlage bij ARPS-bundel 548 en het sociaal akkoord van 8 juli 2008.

Beoordeling

49. Bij de beoordeling van het derde middel werd reeds aangegeven dat de tuchtoverheid in de uitoefening van haar bevoegdheid over een

discretionaire beoordelingsmarge beschikt die zij *in concreto* dient in te vullen. Uit de enkele omstandigheid dat vroegere spontane werkonderbrekingen onbestraft zouden zijn gebleven, kon verzoeker, gelet op paragraaf 77*bis* van ARPS-bundel 548 en bijlage 2 bij dit bundel, niet zonder meer de rechtmatige verwachting putten dat ook zijn actie van 10 januari 2012 onbestraft zou blijven.

Verzoeker blijft bovendien in gebreke aan te tonen dat de door hem opgesomde vroegere acties vergelijkbaar zouden zijn met de door de bestreden beslissing gelaakte werkonderbreking, bijvoorbeeld op het vlak van de impact op het treinverkeer, de duur van de staking, enzovoort.

50. Voorts vereisen de in het middel aangevoerde beginselen niet dat de tuchtoverheid voorafgaandelijk bij reglement zou bepalen "in welke gevallen welke specifieke sanctie wordt opgelegd" en heeft het sociaal akkoord van 8 juli 2008 zijn neerslag gevonden in de reglementering van de verwerende partij, namelijk als bijlage bij ARPS-bundel 548.

51. Het zevende middel is niet gegrond.

H. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

52. Verzoeker voert in het achtste middel de schending aan van de zorgvuldigheidsplicht en de motiveringsplicht. Hij stelt dat het niet mogelijk is om in de bestreden beslissing te verwijzen naar een beslissing van 7 maart 2012 die werd opgenomen op het formulier P88 van 18 januari 2012. Derhalve is de motivering op dit punt niet afdoende, minstens is de verwerende partij zeer onzorgvuldig geweest.

Verzoeker ziet tevens een schending van de zorgvuldigheidsplicht in het feit dat de beslissing van 7 maart 2012 hem nooit werd overhandigd.

Beoordeling

53. De bestreden beslissing verwijst inderdaad naar een beslissing van 7 maart 2012 die werd "opgenomen op het formulier P88 van 18 januari 2012". Dit is wel degelijk mogelijk, aangezien het formulier P88 wordt aangevuld telkens wanneer een volgende stap in de tuchtprocedure wordt gezet. Het valt niet in te zien hoe dit feit een tekortkoming zou uitmaken aan de motiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel.

Voorts blijkt uit het formulier P88 dat verzoeker op 4 mei 2012 de beslissing van 7 maart 2012 heeft ondertekend voor kennisname.

54. Het achtste middel is niet gegrond.

I. Negende middel

Uiteenzetting van het middel

55. Verzoeker voert in het negende middel andermaal een schending aan van de zorgvuldigheidsplicht en de motiveringsplicht. Hij laat in essentie gelden dat de verwerende partij in antwoord op zijn rechtvaardiging stelt dat er een ruime tijdspanne is tussen de aanwerving van personeel enerzijds en de inzetbaarheid ervan anderzijds. Volgens verzoeker klaagt hij minstens sinds 2010 het personeelsgebrek aan en is het dan ook onzorgvuldig van de verwerende partij om slechts in 2011 het wegwerken van het personeelstekort als doelstelling te formuleren. Verzoeker stelt dat de verwerende partij bezwaarlijk correct kan argumenteren op grond van een eigen onzorgvuldigheid, zodat ook de motiveringsplicht werd miskend.

Beoordeling

56. Verzoeker toont niet aan en het valt niet in te zien hoe zijn kritiek op de aanpak door de verwerende partij van de problematiek van het

personeelsgebrek die tot de werkonderbreking van 10 januari 2012 heeft geleid, de onwettigheid van de bestreden beslissing zou impliceren.

De enkele omstandigheid dat in de bestreden beslissing melding wordt gemaakt van het gevoerde personeelsbeleid, dat volgens verzoeker niet het juiste of wenselijke is, brengt niet met zich mee dat de bestreden beslissing niet zorgvuldig zou zijn tot stand gekomen of niet afdoende zou zijn gemotiveerd.

57. Het negende middel wordt niet aangenomen.

J. Tiende middel

Uiteenzetting van het middel

58. Verzoeker voert in het tiende middel aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden en dat de verwerende partij zich schuldig maakt aan "machtsoverschrijding", doordat zij beweert dat de dynamische risicoanalyse wordt gerespecteerd en dat de klachten van verzoeker daarover ongegrond zijn, terwijl het tegendeel het geval is. Aldus wordt de bestreden beslissing volgens verzoeker ook niet gedragen door afdoende motieven.

59. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat voor de duurtijd dat bepaalde posten worden samengevoegd, het werkvolume wel degelijk boven de norm zit.

Beoordeling

60. Verzoeker toont niet aan en het valt niet in te zien hoe zijn kritiek op het standpunt van de verwerende partij dat zij de "dynamische risicoanalyse" toepast in haar personeelsbeleid, dienstig kan zijn om de onwettigheid aan te tonen van de bestreden beslissing die hem een tuchtsanctie oplegt voor zijn deelname aan een onregelmatige werkonderbreking.

61. Het tiende middel wordt evenmin aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 31 maart 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Van Haegendoren**