

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.127 van 29 juni 2021
in de zaak A. 228.925/IX-9596**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Isabelle Verhelle
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2019, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Financiën van 24 juni 2019
waarbij XXXX de tuchtstraf ‘terechtwijzing’ wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verzoekende partij en Ann Lauwens, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoeker is adviseur bij de algemene administratie van de Fiscaliteit (hierna: aaFisc) van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën).

Tot 1 juli 2014 was hij verbonden aan het centrum voor Beroepsopleiding (hierna: CBO) te Gent van de aaFisc van de FOD Financiën, bij de dienst Opleiding Vennootschapsbelasting. Hij was er belast met het geven aan ambtenaren van opleidingen inzake personen- en vennootschapsbelasting.

Sedert 1 juli 2014 is verzoeker tewerkgesteld bij de dienst Applicatiebeheer en Business Analyse bij de directie VI/2 Automatisering van de aaFisc van de FOD Financiën. Hij is er bevoegd voor de toepassingen

personenbelasting, Belcotax on Web en repertoria P.B., waarbij hij onder meer instaat voor de programma's voor de berekening van de belastingaanslagen.

3.2. Op 30 augustus 2014 wordt verzoeker, samen met een collega van de FOD Financiën, meerderheidsaandeelhouder van de bvba Practicali, die onder meer tot doel heeft:

- “- de organisatie van ondermeer seminaries, opleidingen, studiedagen, conferenties, stages, ateliers, webinars, uitwisselingen en ontmoetingen;
- de productie, het opstellen, de redactie, het drukken, de verdeling, het uitgeven, het verspreiden en promoten van publicaties, documenten en informatiedragers betreffende de onderwerpen vervat in het maatschappelijk doel van de vennootschap;
- het verwerven van auteursrechten van publicaties, documenten en informatiedragers betreffende de onderwerpen vervat in het maatschappelijk doel van de vennootschap;
- het ter beschikking stellen aan derden van lokalen, materiaal en personeel.”

3.3. Verzoeker verkreeg in het verleden meermaals een cumulatiemachtiging om als zelfstandige vorming te geven voor de bvba Practicali.

3.4.1. In een brief van 27 mei 2015 formuleert de cel Cumul van het shared service center Integriteit van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën (hierna: de cel Cumul) een aantal opmerkingen omtrent voorwaarden vermeld in de cumulatiemachtiging van 8 juli 2013 die verzoeker niet heeft nageleefd. Het betreft het feit dat enkele lessen overdag werden gegeven, dat het maximum van 40 uur per schooljaar werd overschreden en dat de cel Cumul (nog) geen kopie van de syllabus ontving. Tevens wordt verzoeker gewezen op de onverenigbaarheid van het bezit van aandelen en het verbod een bezoldigde activiteit uit te oefenen buiten zijn ambt, tenzij na machtiging tot cumulatie. Verzoeker wordt uitgenodigd zijn bemerkingen hieromtrent te bezorgen.

3.4.2. Verzoeker stuurt op 3 juni 2015 zijn schriftelijke bemerkingen aan de cel Cumul.

3.5. Op 5 oktober 2015 ontvangt het diensthoofd van het CBO te Gent van de aaFisc een anonieme klacht betreffende de werking van de bvba Practicali. In die klacht wordt er onder meer op gewezen dat verzoeker, samen met een collega van de FOD Financiën, meerderheidsaandeelhouder is van de bvba Practicali.

Naar aanleiding van die klacht start de cel Interne Inspectie van de FOD Financiën een administratief opsporingsonderzoek.

3.6. Op 21 oktober 2015 formuleert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, een advies waarin wordt gesteld dat de activiteiten die bestaan uit eensdeels het aandeelhouderschap (40%) in de bvba Practicali en anderdeels het gelijktijdig lesgever zijn in fiscale materies én aandeelhouder van de bvba Practicali, uitgeoefend door verzoeker, een belangenconflict inhouden.

3.7. Nog op 21 oktober 2015 beslist de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité, dat de aan verzoeker op 8 juli 2013 toegekende cumulatiemachtiging vervalt.

Die beslissing wordt dezelfde dag aan verzoeker ter kennis gebracht, samen met het advies inzake het belangenconflict. Aan verzoeker wordt gevraagd zijn intenties met betrekking tot zijn aandeelhouderschap in de bvba Practicali en het geven van lessen voor de bvba Practicali te laten kennen.

Verzoeker stelt tegen de beslissing waarbij de cumulatiemachtiging van 8 juli 2013 vervallen wordt verklaard een beroep tot nietigverklaring in. Bij arrest nr. 251.124 van heden vernietigt de Raad van State die beslissing.

3.8. Op 25 februari 2016 stelt de cel Interne Inspectie van de FOD Financiën in zijn verslag van het administratief opsporingsonderzoek dat verzoekers persoonlijk voordeel van die aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt kan beïnvloeden. Het is, luidens het verslag, de dienst P&O die moet bepalen of er voor de in het verslag opgenomen activiteiten en situaties cumulaanvragen en advies inzake belangenvermenging moesten worden aangevraagd en of de verkregen toestemming voldeed aan de voorwaarden, eventueel voor de toekomst. Indien dit niet zo is, heeft verzoeker volgens het verslag tuchtrechtelijke inbreuken begaan. Besloten wordt dat er sprake is van integriteitsschendingen, namelijk van de waarden integriteit en loyaliteit.

3.9. Op 23 maart 2017 formuleert de adviseur-generaal van de dienst Operationele Expertise & Ondersteuning van de aaFisc het voorlopige voorstel om aan verzoeker de tuchtstraf van inhouding van wedde voor het maximumbedrag op te leggen – dit is de eerste tuchtprocedure.

3.10. Bij schrijven van 8 augustus 2017 vraagt de voorzitter van het directiecomité aan verzoeker om uiterlijk op 1 september 2017 een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict.

Omdat verzoeker geen gevolg geeft aan dit verzoek stuurt de directeur van de stafdienst P&O op 16 oktober 2017 een nota aan de adviseur-generaal van de aaFisc waarin het belangenconflict wordt gemeld.

Naar aanleiding van die nota wordt een tweede tuchtprocedure opgestart.

3.11. Op 18 mei 2018 legt de minister van Financiën aan verzoeker in het kader van de eerste tuchtprocedure de tuchtstraf ‘terechtwijzing’ op, omdat verzoeker fiscale vorming heeft gegeven voor de bvba Practicali zonder daartoe

over een cumulatiemachtiging te beschikken en omdat verzoeker een aantal opleidingen, die gedekt zijn door de cumulatiemachtiging van 8 juli 2013, overdag heeft gegeven terwijl de machtiging uitdrukkelijk stipuleerde dat het ging om opleidingen die 's avonds of tijdens het weekend werden gegeven.

Bij arrest nr. 251.126 van heden vernietigt de Raad van State die tuchtmaatregel, wegens de schending van de redelijkheidstermijneis.

3.12. Op 18 mei 2018 verkoopt verzoeker zijn aandelen van de bvba Practicali zodat zijn aandeelhouderschap een einde neemt.

3.13. Op 20 juli 2018 stuurt de adviseur-generaal van de aaFisc het proces-verbaal van het verhoor van 19 februari 2018 in het kader van de tweede tuchtprocedure, aan verzoeker, die het op 31 juli 2018 ondertekent.

3.14. Op 7 september 2018 wordt het tweede tuchtdossier aanhangig gemaakt bij het beheerscomité.

3.15. Op 24 oktober 2018 wordt verzoeker uitgenodigd om in het kader van de tweede tuchtprocedure te verschijnen voor het beheerscomité.

3.16. Op 29 november 2018 formuleert het beheerscomité het voorstel om verzoeker de tuchtstraf 'terechtwijzing' op te leggen. Dit voorstel wordt op 11 december 2018 aan verzoeker meegedeeld.

3.17. Op 19 december 2018 stelt verzoeker beroep in tegen dit voorstel van tuchtstraf bij de interdepartementale raad van beroep.

3.18. Op 14 maart 2019 wordt verzoeker opgeroepen om te worden gehoord door de raad van beroep.

3.19. Na verzoeker op 4 april 2019 te hebben gehoord, adviseert de raad van beroep om verzoeker de tuchtstraf 'terechtwijzing' op te leggen.

3.20. Met een e-mail van 23 april 2019 stuurt de raad van beroep zijn advies aan de minister van Financiën.

3.21. Op 24 juni 2019 legt de minister van Financiën aan verzoeker de tuchtstraf ‘terechtwijzing’ op, omdat verzoeker geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om ten laatste op 1 september 2017 een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 81, § 3, *juncto* artikel 78, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937), gelezen in samenhang met het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat de tuchtvordering verjaard is. Hij argumenteert dat de verjaringstermijn van zes maanden een aanvang neemt vanaf de vaststelling van de feiten. In de oproeping voor het verhoor van 1 februari 2018 wordt verwezen naar het bij advies van 21 oktober 2015 vastgestelde belangenconflict en in de brief van de voorzitter van het directiecomité van 8 augustus 2017 wordt verwezen naar de zitting van het directiecomité van 30 juni 2017 tijdens dewelke werd vastgesteld dat verzoeker zich nog steeds in een toestand van belangenconflict bevond. Volgens verzoeker is de tuchtvordering derhalve minstens eind december 2017 verjaard. In de bestreden beslissing wordt

gewag gemaakt van 1 september 2017 – de uiterste datum voor verzoeker om tegemoet te komen aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité – als startdatum. Volgens verzoeker is dit niet correct en zou een dergelijke interpretatie impliceren dat een tuchtsanctie nooit verjaart indien steeds dergelijke brieven worden verstuurd. Verzoeker doet gelden dat de verwerende partij minstens kennis had van het vermeende tuchtfeit op 25 februari 2016 met het verslag van het eerste administratief opsporingsonderzoek en dat hij op 2 september 2017 niet plots een nieuw feit heeft gepleegd.

5. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de tuchtfeiten – het belangenconflict inzake privaat aandeelhouderschap en lesgeven “met ambtenarij” – reeds op 21 oktober 2015 werden vastgesteld. Hij merkt op dat de verwerende partij dit niet ontkent en dat de omstandigheid dat de verwerende partij de terminologie “nog steeds” hanteert erop duidt dat de verwerende partij reeds lange tijd op de hoogte was van het tuchtfeit. Hij herhaalt voorts zijn standpunt dat ook uit de brief van 8 augustus 2017 blijkt dat de tuchtfeiten zijn verjaard aangezien er wordt verwezen naar de zitting van het directiecomité van 30 juni 2017 tijdens dewelke werd vastgesteld dat verzoeker zich nog steeds in een toestand van belangenconflict bevindt.

6. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat in de overwegingen van de bestreden beslissing het belangenconflict inzake privaat aandeelhouderschap en lesgeven “met ambtenarij” als het tuchtfeit wordt aangemerkt. Hij wijst er voorts op dat hij tegen de beslissing van 21 oktober 2015 een vernietigingsberoep heeft ingesteld. Bij een vernietiging van de beslissing van 21 oktober 2015 heeft de tuchtstraf geen juridische grond, aldus verzoeker.

Beoordeling

7. Artikel 81, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt:

“De tuchtoverheid kan geen tuchtrechtelijke vervolging meer instellen na

verloop van een termijn van zes maanden na de vaststelling of de kennisname door de tuchtoverheid van de daarvoor in aanmerking komende feiten. De tuchtvervolgning wordt geacht te zijn ingesteld van zodra de tuchtoverheid de ambtenaar op de hoogte brengt van de tuchtprocedure zoals voorzien in artikel 78, §2.”

In artikel 78, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 wordt bepaald:

“De tuchtprocedure start door een oproeping gericht aan de ambtenaar door de bevoegde hiërarchische meerdere. In deze oproepingsbrief wordt de ambtenaar geïnformeerd over de feiten die hem ten laste worden gelegd en over het feit dat een tuchtprocedure tegen hem wordt opgestart.”

8. Aldus blijkt dat de tuchtoverheid de tuchtvordering dient in te stellen binnen zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten.

Een tuchtvordering wordt ingesteld door de oproeping van de ambtenaar door de hiërarchische meerdere om zich voor de hem ten laste gelegde feiten te verantwoorden.

9. Anders dan verzoeker beweert, blijkt uit de bestreden beslissing dat het tuchtfact niet het op 21 oktober 2015 vastgestelde belangenconflict op zich is, maar wel het feit dat verzoeker op 1 september 2017 geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict. Als tuchtfact wordt immers uitdrukkelijk vermeld:

“Bij brief van 8 augustus 2017 heeft de heer Voorzitter van het Directiecomité [verzoeker] verzocht om ten laatste op 1 september 2017 een einde te stellen aan het bij advies van 21 oktober 2015 vastgesteld belangenconflict. [Verzoeker] is niet tegen de vooropgestelde vervaldatum ingegaan op het verzoek van de Voorzitter.”

Voorts wordt omtrent dit tuchtfact overwogen:

“Overwegende dat de FOD Financiën als werkgever niet kan aanvaarden dat een ambtenaar, werkzaam bij de FOD Financiën, het verzoek van de Voorzitter van het Directiecomité om een einde te stellen aan het belangenconflict vóór de uiterste vervaldatum, naast zich neerlegt; dat het geen gevolg geven aan het verzoek van de Voorzitter van het Directiecomité getuigt van een gebrek aan respect;
Overwegende dat het negeren van een verzoek van de Voorzitter van het Directiecomité, en in het algemeen van de hiërarchie, de goede werking van de dienst, van de Administratie en van de FOD Financiën schaadt; dat het

vertrouwen dat de hiërarchie en de FOD Financiën in deze ambtenaar moet hebben in gevaar wordt gebracht;

Overwegende dat [verzoeker] een ambtenaar is van niveau A; dat hij als ambtenaar van niveau A een voorbeeldfunctie moet vervullen; dat hij door het niet naleven van het verzoek van de Voorzitter van het Directiecomité op de datum, zoals vermeld in het verzoek, deze voorbeeldfunctie niet heeft vervuld;

Overwegende dat [verzoeker] sedert 18 mei 2018 geen aandeelhouder meer is van de bvba Practicali; dat hij, zij het laattijdig, toch gehoor heeft gegeven aan het verzoek van de Voorzitter van het Directiecomité en zo een einde heeft gesteld aan het belangenconflict en zich alsnog geconformeerd heeft naar de regels vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel; dat dit verzoek 8,5 maanden na de in het verzoek gestelde uiterste datum werd nageleefd; dat dit plaats vond nadat de tuchtprocedure werd ingesteld; dat dit evenwel kan en moet beschouwd worden als een verzachtende omstandigheid.”

10. Anders dan verzoeker in zijn laatste memorie beweert, laat een gebeurlijke vernietiging van de beslissing van 21 oktober 2015 dit tuchtfeit onverlet. Ook dan blijft immers vaststaan dat verzoeker niet tijdig gevolg heeft gegeven aan een bevel van de voorzitter van het directiecomité.

11. Verzoeker kreeg tot 1 september 2017 om gevolg te geven aan het verzoek. Het tuchtrechtelijk feit kon dan ook ten vroegste worden vastgesteld op 2 september 2017. De tuchtprocedure tegen verzoeker werd opgestart met de uitnodiging van 1 februari 2018 om te worden gehoord om tuchtrekenen. De start van de tuchtprocedure ligt dus binnen de in artikel 81, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalde termijn van zes maanden nadat de feiten werden vastgesteld.

12. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Het tweede middel is genomen uit de schending van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, van artikel 14.7 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’ en van artikel 4.1 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens, in samenhang met het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat het vermeende belangenconflict, dat het voorwerp is van de huidige tuchtprocedure, reeds deel uitmaakte van de tenlasteleggingen in de eerste tuchtprocedure waarbij hem de terechtwijzing werd opgelegd terwijl hetzelfde feit niet tweemaal het voorwerp kan vormen van een tuchtprocedure. Hij voegt daar aan toe dat in de motivering van de bestreden beslissing omtrent deze argumentatie eraan wordt voorbijgegaan dat er ook in de eerste tuchtprocedure sprake was van het aandeelhouderschap in combinatie met lesgeven en dat er evenmin wordt geantwoord op het feit dat het belangenconflict reeds het voorwerp is van een hangende procedure bij de Raad van State.

14. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat het aandeelhouderschap van de bvba Practicali verweven zat in de eerste tuchtstraf.

Beoordeling

15. Zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel is uiteengezet, is de thans bestreden tuchtstraf aan verzoeker opgelegd omwille van het feit dat hij geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om uiterlijk op 1 september 2017 een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict. De op 18 mei 2018 aan verzoeker opgelegde terechtwijzing werd daarentegen opgelegd voor het geven van fiscale vorming voor de bvba Practicali zonder daartoe over een cumulatiemachtiging te beschikken en omdat verzoeker een aantal opleidingen overdag heeft gegeven terwijl de cumulatiemachtiging betrekking had op opleidingen die ’s avonds of tijdens het weekend werden gegeven. De beide tuchtprocedures hebben dus niet

hetzelfde voorwerp. Het *non bis in idem* beginsel is derhalve niet geschonden. Evenmin zijn de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel op dit punt miskend.

16. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 78, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, gelezen in samenhang met het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat in het verslag van de hiërarchische meerdere niet duidelijk wordt vermeld om welk tuchtfeit het gaat. Er wordt gesteld dat hem bij brief van 8 augustus 2017 werd verzocht om ten laatste op 1 september 2017 een einde te stellen aan het bij advies van 21 oktober 2015 vastgestelde belangenconflict. Wat dat belangenconflict precies inhoudt, wordt niet uiteengezet. Dit blijkt enkel uit het advies van 21 oktober 2015 of de brief van 8 augustus 2017 van de voorzitter van het directiecomité.

Verzoeker voegt daar nog aan toe dat in de motivering van de bestreden beslissing louter het tegendeel wordt beweerd, namelijk dat in de oproepingsbrief van 1 februari 2018 het tuchtfeit duidelijk staat omschreven, maar dat ook hierin de inhoud van het belangenconflict niet valt te ontwaren.

18. Verzoeker merkt in de memorie van wederantwoord nog op dat de omstandigheid dat de verwerende partij in de memorie van antwoord refereert aan voorgaande adviezen ervan doet blijken dat in het verslag van de hiërarchische meerdere zelf het tuchtfeit niet duidelijk wordt vermeld.

Beoordeling

19. Artikel 78, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt:

“De bevoegde hiërarchische meerdere stuurt het dossier naar het directiecomité binnen een termijn van tien dagen vanaf de datum van ontvangst.

Het omstandig dossier bevat een verslag opgesteld door de bevoegde hiërarchische meerdere dat minstens de volgende elementen bevat:

- de feiten die worden ten laste gelegd;
- het verslag van de eventuele getuigenissen;
- het proces-verbaal van de hoorzitting;
- de bezwaren van de ambtenaar tegen het proces-verbaal.”

20. Zoals reeds uiteengezet betreft het ten laste gelegde feit in de huidige tuchtprocedure niet het belangenconflict op zich maar wel het feit dat verzoeker geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om uiterlijk op 1 september 2017 een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict. Welnu, in het verslag van de hiërarchische meerdere wordt duidelijk vermeld dat verzoeker bij brief van 8 augustus 2017 werd verzocht om tegen 1 september 2017 een einde te stellen aan het op 21 oktober 2015 vastgestelde belangenconflict, doch dat verzoeker zulks weigert. Het verslag van de hiërarchische meerdere bevat dan ook het feit dat ten laste wordt gelegd.

Verzoeker kan niet ernstig beweren dat hij de inhoud van het belangenconflict niet kent. Het is geenszins vereist dat het volledige belangenconflict in het verslag van de hiërarchische meerdere wordt uiteengezet. Dit geldt des te meer omdat niet het belangenconflict op zich het tuchtfeit uitmaakt, maar wel dat verzoeker op 1 september 2017 geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om een einde te stellen aan het belangenconflict.

21. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22. Het vierde middel is genomen uit de schending van de artikelen 78, § 5, 79, § 1, eerste en derde lid, 79, §§ 1 en 3, en 94, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, gelezen in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, evenals de redelijkheidstermijnvereiste, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat de verjaringstermijn voor het instellen van de tuchtvordering werd overschreden en dat vervolgens ook de andere termijnen van de tuchtprocedure niet werden gerespecteerd. Hij onderkent de volgende termijnoverschrijdingen:

- Overeenkomstig artikel 78, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende de hiërarchische meerdere het dossier naar het directiecomité te sturen binnen een termijn van tien dagen vanaf de datum van ontvangst van de notulen. *In casu* werden de notulen door verzoeker ondertekend op 31 juli 2018 maar werd het dossier pas op 7 september 2018 naar het directiecomité gestuurd, hetgeen 38 dagen later is.
- Overeenkomstig artikel 79, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende hij binnen tien dagen nadat het dossier bij het directiecomité aanhangig was gemaakt, opgeroepen te worden. *In casu* ontving het directiecomité het dossier op 7 september 2018 maar werd hij pas op 24 oktober 2018 opgeroepen, hetgeen een termijnoverschrijding van minstens 37 dagen is.
- Overeenkomstig artikel 79, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende hij te worden gehoord tussen de twintigste en de dertigste dag volgend op het aanhangig maken van het dossier bij het directiecomité. Hij diende dus uiterlijk op 7 oktober 2018 te worden gehoord maar ook deze termijn werd miskend.
- Overeenkomstig artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende het directiecomité binnen de termijn van ten hoogste twee maanden vanaf

de dag dat de zaak is ingediend een voorstel van tuchtstraf te doen en dit te betekenen binnen vijftien dagen bij ontstentenis waarvan het directiecomité geacht wordt af te zien van de tuchtprocedure. *In casu* diende het directiecomité tegen 7 november 2018 een voorstel van tuchtstraf te doen en dit uiterlijk tegen 22 november 2018 te betekenen, terwijl het tuchtvoorstel pas op 11 december 2018 werd betekend.

- Overeenkomstig artikel 94, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 dient de minister een beslissing te nemen binnen vijftien dagen vanaf de betekening van het advies van de raad van beroep. *In casu* is het advies van de raad van beroep van 4 april 2019 op 23 april 2019 betekend terwijl de bestreden beslissing dateert van 24 juni 2019, hetgeen 62 dagen later is.

Verzoeker rekent voor dat de tuchtbeslissing een jaar en vijf maanden op zich heeft laten wachten tijdens welke periode geen onderzoeksdaden werden verricht. Hij merkt op dat de feiten reeds werden aangeklaagd in oktober 2015 zodat er eigenlijk reeds een termijn van bijna vier jaar verstreken is. Volgens verzoeker is de redelijke termijn voor het tuchtonderzoek en om een tuchtstraf uit te spreken met zekerheid overschreden.

Verzoeker stelt ten slotte nog dat in de motivering van de bestreden beslissing louter wordt geponeerd dat het niet naleven van de ordeterminen niet de nietigheid van de procedure tot gevolg heeft en dat het dossier binnen een redelijke termijn werd behandeld. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan de vervaltermijn bedoeld in artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en wordt evenmin gemotiveerd waarom de redelijke termijn niet zou zijn geschonden.

23. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker vast dat de verwerende partij nalaat om *in concreto* aan te duiden waarom elke termijn werd overschreden.

Voorts doet hij gelden dat de termijnen van artikel 79, § 3, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 “samen” moeten worden gelezen. Aangezien het dossier op 7 september 2018 bij het directiecomité aanhangig werd gemaakt, diende het directiecomité tegen 7 november 2018 een voorstel van tuchtstraf te hebben gedaan en dit op straffe van verval van de tuchtprocedure tegen uiterlijk 22 november 2018 aan hem te betekenen. *In casu* is het tuchtvoorstel pas op 11 december 2018 betekend.

24. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nogmaals dat de termijnen van artikel 79, § 3, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 in samenhang dienen te worden gelezen. Hij wijst erop dat in het tweede lid van de voornoemde bepaling gewag gemaakt wordt van een termijn van “ten hoogste” twee maanden terwijl dit voor andere ordetermijnen in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet wordt vermeld. Verzoeker besluit hieruit dat duidelijk wordt aangestuurd op een maximale termijn van twee maanden en vijftien dagen vanaf het aanhangig maken van het dossier bij het directiecomité. Deze termijn werd niet gerespecteerd, zodat de bestreden beslissing volgens verzoeker met nietigheid is behept.

Ten slotte doet verzoeker ook gelden dat de redelijke termijn in zijn geheel moet worden bekeken en niet louter gefaseerd.

Beoordeling

25. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een tuchtprocedure moet worden afgehandeld binnen een redelijke termijn.

De redelijkheid van de termijn moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld waarbij inzonderheid rekening dient te worden gehouden met het belang voor de betrokkene, met de complexiteit van de zaak en met de houding en het gedrag van de partijen.

De verplichting om een tuchtzaak zonder verwijl af te handelen, houdt niet alleen verband met het beëindigen van de onzekerheid waarin een tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar zich bevindt, maar ook met de ordentelijke werking van een administratie, die vereist dat elke verstoring van de orde zo spoedig mogelijk wordt hersteld.

Als een redelijke termijn wordt beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak haar beslag te geven. Daarbij komt dat de redelijkheid van de termijn *in concreto* moet worden beoordeeld, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak.

26. Zoals al meermaals uiteengezet, is het tuchtfeit van de huidige tuchtprocedure gelegen in het feit dat verzoeker op 1 september 2017 geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité van 8 augustus 2017 om een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict.

De start van de redelijke termijn ligt – anders dan verzoeker laat uitschijnen – dus niet bij het aanklagen van het belangenconflict in oktober 2015.

27. De tuchtoverheid heeft ten vroegste op 2 september 2017 het tuchtfeit kunnen vaststellen. Overeenkomstig artikel 81, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 moet de tuchtoverheid de tuchtvordering instellen binnen zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten.

De tuchtprocedure tegen verzoeker is opgestart met de uitnodiging van 1 februari 2018 om te worden gehoord om tuchttreden.

De periode die voorafgaat aan het opstarten van de tuchtprocedure tegen verzoeker mag evenwel niet in aanmerking worden genomen bij het beoordelen van de redelijke termijn. De redelijke termijn geldt immers slechts aanvullend ten aanzien van een normatief geregelde termijn – zoals *in casu* de verjaringstermijn van zes maanden, die zoals uit de beoordeling

van het eerste middel is gebleken, door de verwerende partij is gerespecteerd – en het bestuur mag dan ook een dergelijke termijn ten volle benutten.

28.1. De eindbeslissing in de tuchtprocedure is genomen op 24 juni 2019. Dit betekent dat er tussen het opstarten van de tuchtprocedure – op 1 februari 2018 – en de eindbeslissing ongeveer een jaar en vijf maanden verstreken zijn. De vraag is of dit tijdsverloop in overeenstemming is met het vereiste van de redelijke termijn.

28.2.1. Vooreerst wordt opgemerkt dat in die periode van een jaar en vijf maanden ook de beroepsprocedure is doorlopen. Voorts wordt vastgesteld dat in zoverre verzoeker aanvoert dat diverse ordeterminen zijn overschreden, sommige van die ordeterminen verstreken in een vakantieperiode of in een periode van verkiezingen, alsook dat verzoeker niet uiteenzet, laat staan aantoonst dat hij door die termijnoverschrijdingen in zijn belangen werd geschaad.

28.2.2. Voor zover verzoeker in het bijzonder stelt dat de termijnen van artikel 79, § 3, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet werden gerespecteerd en meer bepaald de in die bepaling opgenomen vervaltermijn, dient te worden gewezen op wat volgt.

Artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt:

“Binnen een termijn van ten hoogste twee maanden vanaf de dag dat de zaak bij het directiecomité is ingediend, doet deze een voorstel van tuchtstraf en betekent het voorstel aan de ambtenaar binnen de vijftien dagen.

Bij ontstentenis van deze betekening binnen de termijn van vijftien dagen, wordt het directiecomité geacht af te zien van de procedure voor de feiten die de ambtenaar ten laste worden gelegd.”

Deze bepaling vermeldt twee termijnen; een termijn van “ten hoogste twee maanden” en een termijn van “vijftien dagen”. Op het overschrijden van de eerste termijn is geen sanctie gesteld. Het betreft een termijn van orde. De

laatste termijn is daarentegen een dwingende vervalt termijn waaraan een duidelijke sanctie is gekoppeld: bij ontstentenis van een tijdige betekening “wordt het directiecomité geacht af te zien van de procedure voor de feiten die de ambtenaar ten laste worden gelegd”.

In casu werd de zaak bij het directiecomité aanhangig gemaakt op 7 september 2018. Het directiecomité formuleert op 29 november 2018 het voorstel om verzoeker de tuchtstraf ‘terechtwijzing’ op te leggen. Op 11 december 2018 deelt de verwerende partij het voorstel aan verzoeker mee. Daarmee werd de vervalt termijn van vijftien dagen voor de betekening nageleefd. De ordetermijn van twee maanden voor het formuleren van het voorstel van tuchtstraf werd daarentegen overschreden met drie weken. Deze vertraging komt echter niet abnormaal voor.

28.3. In die omstandigheden wordt besloten dat een doorlooptijd van zeventien maanden voor alle procedurestappen niet buiten het normale verwachtingspatroon valt en dat de behandeling van verzoekers tuchtzaak, in zijn geheel bekeken, geen abnormale vertragingen heeft opgelopen, zodat van een schending van de redelijketermijneis geen sprake is. Zoals verzoeker immers terecht opmerkt in zijn laatste memorie, moet de naleving van de redelijke termijn allereerst in zijn geheel worden bekeken.

29. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het vijfde middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat hij in elke verweernota heeft opgeworpen dat het tuchtonderzoek met nietigheden is behept. Hij verwijst naar discrepanties in het tuchtonderzoek, het niet volgen van de procedure integriteitsschending, het onwettig verkrijgen van vennootschapsdocumenten en het ontbreken van originele handtekeningen op het verslag van het administratief opsporingsonderzoek. Verzoeker betoogt dat de opgeworpen nietigheden in het tuchtvoorstel van het beheerscomité op geen enkele wijze zijn behandeld. Zo is onder meer niet gemotiveerd waarom de procedure integriteitsschending niet werd gevolgd. Hetzelfde geldt, aldus verzoeker, voor de bestreden beslissing. Zijn argumenten zijn op geen enkele manier ontkracht.

Voorts voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing niet op deugdelijke motieven steunt. Hij argumenteert dat een tuchtstraf wordt opgelegd in het belang en ten behoeve van een dienst. Volgens verzoeker is er *in casu* geen sprake van een slechte dienstuitvoering. Zijn hiërarchische meerdere is lovend over zijn werk. Dit blijkt uit een bij het proces-verbaal van verhoor gevoegde getuigenis en wordt ook bevestigd in de eerste tuchtbeslissing. Ook in de uiteenzetting van het belangenconflict wordt de werking van de dienst geenszins ter discussie gesteld. Een aantasting van de waardigheid van het ambt wordt volgens verzoeker evenmin aangetoond. Daarom treft betoogt hij dat het aandeelhouderschap van de bvba Practicali behoort tot zijn privé sfeer aangezien het een investering van spaargelden betreft. Er wordt volgens verzoeker niet afdoende gemotiveerd dat deze privésituatie een invloed heeft op het ambt. Verzoeker is van mening dat er geen sprake is van een belangenconflict. Hij merkt op dat het vermeende belangenconflict het voorwerp uitmaakt van een procedure bij de Raad van State gericht tegen de weigering van een cumulatiemachtiging. In de bestreden beslissing wordt, aldus verzoeker, niet geantwoord op zijn argumentatie dat er geen sprake is van een belangenconflict. Verzoeker wijst er ook op dat hij sedert 7 mei 2018 loopbaanonderbreking heeft genomen. Hij stelt dat de werking van de dienst geenszins in het gedrang kan komen gelet op zijn afwezigheid. De doelmatigheid van een tuchtsanctie – het vrijwaren van de goede werking van de dienst – wordt genegeerd doordat tijdens

zijn afwezigheid toch een tuchtsanctie wordt opgelegd.

Ten slotte voert verzoeker aan dat in de voorafgaande adviezen die tot de bestreden beslissing hebben geleid zijn argumentatie ook is genegeerd. Zo worden in het advies van de raad van beroep zijn schriftelijke en mondelinge uiteenzetting gewoon genegeerd. De bestreden beslissing zelf is volgens verzoeker een kopie van het tuchtvoorstel van het beheerscomité met de loutere toevoeging van een standaardalinea over het belangenconflict. Volgens verzoeker noopt dit tot het besluit dat de verwerende partij niet zorgvuldig en redelijk is geweest en niet afdoende heeft gemotiveerd.

31. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij in de memorie van antwoord nieuwe argumenten aanbrengt om de opgeworpen nietigheden te weerleggen, wat erop wijst dat de bestreden beslissing onvoldoende is gemotiveerd.

Voorts benadrukt hij dat de werking van de dienst niet ter discussie wordt gesteld en dat die werking ook niet in het gedrang kan komen, gelet op zijn afwezigheid.

Beoordeling

32. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat er is geantwoord op de door verzoeker aangevoerde nietigheden. Zo is in het kader van de eerste tuchtprocedure die geresulteerd heeft in de tuchtstraf ‘terechtwijzing’ reeds uiteengezet dat het volgen van de procedure integriteitsschending geen verplichting is en dat het niet volgen van deze procedure de regelmatigheid van de gevoerde tuchtprocedure niet aantast. De raad van beroep heeft in de huidige tuchtprocedure hetzelfde standpunt ingenomen. Voorts werd in de eerste tuchtprocedure gesteld “dat de andere door de verdediging ingeroepen nietigheden, nl. het onwettig gebruik maken van vennootschapsdocumenten en het gebrek aan authenticiteit van het verslag van het opsporingsonderzoek, niet ontvankelijk zijn; dat de tenlastelegging immers

niet gebaseerd werd op vennootschapsdocumenten maar op het geven van opleidingen en seminaries zonder hiervoor over een cumulatiemachtiging te beschikken; dat de loutere materialiteit van deze feiten voortvloeit uit de intrekking van de cumulumachtiging op 21 december 2015 zodat de argumenten met betrekking tot de vennootschapsdocumenten niet dienstig zijn; dat de authenticiteit van het opsporingsonderzoek niet in het gedrang komt en dat het ontbreken van sommige originele handtekeningen hierop zonder verband is”. Dit geldt uiteraard ook voor de huidige tuchtprocedure.

Verzoeker had dus, mede gelet op de vorige tuchtprocedure, reeds kennis van de argumenten van de verwerende partij ter zake, zodat verzoekers kritiek op dit punt niet kan leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing omwille van een motiveringsgebrek. Dat verzoeker niet akkoord gaat met het antwoord van de verwerende partij, houdt nog niet in dat de motiveringsplicht werd miskend.

33. Uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeker niet wordt gestraft voor gedragingen in zijn privéleven, maar wel voor een tekortkoming aan artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Voorts worden de aantasting van de waardigheid van het ambt en belangenconflict aangetoond in het advies van 21 oktober 2015. Verzoeker kan dan ook niet op ernstige wijze beweren dat hij de motieven daarvan niet kende. Tevens blijkt uit dat dossierstuk dat verzoekers kritiek inzake het belangenconflict daar in aanmerking werd genomen. Dit volstaat vanuit het oogpunt van de formelemotiveringsplicht, aangezien de verwerende partij er niet toe gehouden was om punt per punt op die kritiek te antwoorden.

34. Anders dan verzoeker meent, moet niet worden vastgesteld dat de kwaliteit van verzoekers werk in het gedrang komt alvorens een tuchtsanctie kan worden opgelegd. De werking van de dienst kan immers ook in het gedrang komen door deloyaal gedrag, een gebrek aan respect voor de overheidsorganen, perceptie bij het publiek van belangenvermenging en dergelijke meer.

Verzoekers afwezigheid wegens loopbaanonderbreking is daarop niet van invloed en staat er niet aan in de weg dat verzoeker tuchtrechtelijk kan worden gestraft.

35. Uit hetgeen voorafgaat, uit de stukken van het administratief dossier en uit de voorgeschiedenis van de zaak, volgt dat verzoeker hoe dan ook reeds kennis had van de antwoorden van de verwerende partij op zijn argumenten, evenals van de motieven van de bestreden tuchtstraf. Het normdoel van de formelemotiveringsplicht werd bereikt. Verzoeker overtuigt bovendien niet ervan dat die motieven ondeugdelijk zouden zijn. Hij heeft immers ontegensprekelijk op 1 september 2017 geen gevolg gegeven aan een beslissing van een hiërarchische meerdere, hetgeen in strijd is met artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

36. Het voorgaande leidt tot het besluit dat de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen niet werden miskend.

37. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juni tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren