

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.493 van 11 mei 2023
in de zaak A. 234.134/IX-9912**

In zake: Ludo GIELEN
woonplaats kiezend te 3400 Landen
Groenendael 1

tegen:

de REGIE DER GEBOUWEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het directiecomité van de Regie der Gebouwen van 28 april 2021 waarbij aan Ludo Gielen de tuchtsanctie van inhouding van 20% op het loon gedurende een periode van drie jaar wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft het administratief dossier neergelegd en de verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 april 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij is gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis 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 tewerkgesteld als administratief deskundige bij de afdeling Logistiek van de Regie der Gebouwen te Brussel.

3.2. Op 3 juni 2020 wordt verzoeker door zijn hiërarchische meerdere opgeroepen om op 26 juni 2020 te worden gehoord over “onrechtmatig gebruik van een dienstwagen buiten de diensturen en het hiermee veroorzaken van een verkeersongeval met stoffelijke schade, met als verzwarende omstandigheid alcohol in het verkeer”. De oproeping verwijst onder meer naar “artikel 77 – 81bis Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, zoals het van toepassing verklaard is op de Instellingen van Openbaar Nut bij Koninklijk Besluit van 8 januari 1973” en vestigt de aandacht erop “dat in het kader van een tuchtprocedure volgende tuchtstraffen (artikel 77 van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel) kunnen worden voorgesteld: terechtwijzing, inhouding van wedde, verplaatsing bij tuchtmaatregel, terugzetting, ontslag van ambtswege en afzetting”.

Na dat verhoor bezorgt de hiërarchische meerdere het volledige tuchtdossier aan het directiecomité van de verwerende partij, met het verzoek om passende maatregelen te nemen.

Verzoeker wordt gehoord door het directiecomité, waarna hem op 29 september 2020 het voorstel van tuchtstraf wordt betekend, namelijk de inhouding van wedde ten belope van 20% gedurende drie jaar. Die brief refereert onder meer aan “artikel 77 – 95bis Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, zoals het van toepassing verklaard is op de Instellingen van Openbaar Nut bij Koninklijk Besluit van 8 januari 1973”.

Op 15 oktober 2020 tekent verzoeker beroep aan bij de raad van beroep inzake tuchtzaken voor het geheel van de instellingen van openbaar nut. De raad van beroep adviseert om het voorstel van tuchtstraf te milderen en te hervormen tot de “inhouding van wedde van 10% gedurende 12 maanden”.

3.3. Met een brief van 19 mei 2021 deelt de administrateur-generaal de definitieve tuchtbeslissing mee aan verzoeker en wel als volgt:

“Betreft: Bevestiging van definitieve sanctie in het kader van een tuchtprocedure (artikel 77 – 95bis Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, zoals het van toepassing verklaard is op de Instellingen van Openbaar Nut bij Koninklijk Besluit van 8 januari 1973)

[...]

In het kader van de tuchtprocedure die tegen u werd ingesteld, werd u op 29 september 2020 op de hoogte gebracht van de beslissing van het directiecomité om de volgende tuchtsanctie voor te stellen, namelijk de ‘inhouding op wedde’, met de maximum straf, zijnde een inhouding van 20% op het loon gedurende een periode van 3 jaar.

U bent tegen deze voorgestelde tuchtsanctie in beroep gegaan bij de bevoegde beroepscommissie. De zitting van deze beroepscommissie heeft plaatsgevonden op 9 maart en het advies van de raad van beroep werd aan mij overgemaakt op 27 april 2021.

In [zijn] zitting van 28 april 2021, heeft het directiecomité de volgende beslissing genomen:

Het directiecomité behoudt de tuchtsanctie die oorspronkelijk werd voorgesteld.

Deze maatregel zal vanaf 1 juni 2021 in werking treden.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het inleidend verzoekschrift “aangaande de gegrondheid” een enig middel aan, verwoord als volgt:

“De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de besturen hun bestuurshandelingen uitdrukkelijk te motiveren. Deze formele motiveringsplicht houdt in dat in de beslissing zelf op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing te grondslag liggen.

Het belangrijkste doel van de formele motiveringsverplichting is dat verzoeker in de hem betreffende akte zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, zodat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het gepast is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Doordat de verwerende partij in de aangevochten beslissing d.d. 18 mei 2021 niet expliciet verwijst naar de toepasselijke wetgeving, de concrete toepassing ervan en de grondslag van haar beslissing.

Terwijl een beslissing de precieze grondslag dient te vermelden;

A. Toelichting bij het middel

Conform artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke

motivering van bestuurshandelingen moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Echter bevat de bestreden beslissing noch het wettelijk kader noch de concrete toepassing ervan waarop de beslissing werd gebaseerd. Op basis van

de lectuur van [de] bestreden beslissing is niet op te maken wat de rechtsgrondslag is van de beslissing.

Het bestreden besluit miskent het beginsel van de formele motiveringsplicht in de mate dat het bestreden besluit niet het wettelijk kader, de rechtsgrondslag noch de concrete gegevens en argumenten, meedeelt en evenmin verzoeker kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de adviezen waarop het besluit is gebaseerd.

Aldus is de motivering onvoldoende; het middel is derhalve gegrond.”

Beoordeling

5. Uit de lezing van het middel, zoals het door verzoeker in het inleidend verzoekschrift is uiteengezet, blijkt de kern van zijn argumentatie hierin te bestaan dat de bestreden beslissing geen vermelding bevat van “het wettelijk kader” en de “rechtsgrondslag”.

6. In de brief van 19 mei 2021, waarmee de bestreden beslissing aan verzoeker is betekend, wordt in de hoofding uitdrukkelijk verwezen naar de artikelen 77-95*bis* van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, zoals het van toepassing is verklaard op de instellingen van openbaar nut bij koninklijk besluit van 8 januari 1973.

Verzoeker kan alleszins niet hardmaken dat niet expliciet verwezen wordt naar de toepasselijke wetgeving.

Bovendien is verzoeker al in de loop van de tuchtprocedure op 3 juni 2020 erop gewezen welke tuchtstraffen hem met toepassing van artikel 77 van het statuut mogelijk boven het hoofd hingen en welke feiten hem ten laste zijn gelegd.

Het voorstel van tuchtsanctie en het advies van de raad van beroep zijn aan verzoeker meegedeeld.

7. Het middel, waarin verzoeker erover klaagt “dat het bestreden besluit niet het wettelijk kader, de rechtsgrondslag noch de concrete gegevens en argumenten, meedeelt en evenmin verzoeker kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de adviezen waarop het besluit is gebaseerd”, kan niet slagen.

Verzoeker vermocht uit de bestreden beslissing met zekerheid af te leiden welke regelgeving van toepassing is, zodanig dat het voor hem mogelijk is om, eventueel na het inwinnen van juridisch advies, de toepasselijke

bepalingen van de regelgeving te kennen. Bij het lezen van deze brief van 19 mei 2021 en mede gelet op de stukken die verzoeker in het kader van de tuchtprocedure waren bezorgd, kon verzoeker de juridische grond van de beslissing achterhalen zodat hij zich niet heeft kunnen vergissen over de draagwijdte van deze beslissing.

Het doel van de formelemotiveringsplicht is aldus, wat de elementen betreft die verzoeker in de toelichting bij het middel aankaart, alleszins bereikt. Verzoeker heeft dan ook geen belang bij dit enige middel, zoals het is geformuleerd in het inleidend verzoekschrift.

8.1. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker, voor het eerst, dat in de bestreden beslissing op geen enkel moment aangegeven wordt waarom de opgelegde tuchtstraf passend is voor de feiten die het voorwerp uitmaken van de tuchtprocedure, dat de overheid nalaat om de strafmaat van de tuchtsanctie te motiveren, dat niet is ingegaan op de argumenten van verzoeker en dat niet is gemotiveerd waarom het – voor verzoeker gunstigere – advies van de raad van beroep niet gevolgd wordt. Hij herneemt dit betoog op de terechtzitting.

8.2. Op grond van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement staat het aan verzoeker om in het verzoekschrift een “uiteenzetting van [...] de middelen” te geven. Het valt aan verzoeker toe om een middel – zowel de omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing concreet wordt geschonden – voldoende duidelijk uiteen te zetten, zodat de verwerende partij en nadien het auditoraat en de Raad van State, geen veronderstellingen moeten maken over de juiste bedoelingen van verzoeker en zo ertoe worden gebracht om in de plaats van verzoeker het middel te redigeren. Het is niet de taak van de bestuursrechter om een middel in de plaats van een verzoekende partij te construeren. Het komt de Raad van State niet toe in plaats van verzoeker zijn verzoekschrift op te stellen of te gissen waarop verzoeker zou kunnen doelen. Het valt aan verzoeker toe het

vermoeden van wettigheid van een administratieve rechtshandeling te weerleggen door aan de hand van een duidelijk geformuleerd middel uiteen te zetten welke rechtsregels en -beginselen die hij aanduidt, moeten worden geacht te zijn geschonden. Wat verzoeker in zijn uiteenzetting van het middel, zoals het door hem is geredigeerd, niet aanvecht, geniet met andere woorden het vermoeden van wettigheid waarover elke administratieve rechtshandeling beschikt.

Hieruit volgt dat het onderzoek van het door verzoeker aangevoerde middel zich dient te beperken in die zin zoals verzoeker het zelf in het inleidend verzoekschrift heeft uiteengezet en verwoord.

8.3. Wat verzoeker pas voor het eerst aanbrengt in zijn laatste memorie en wat hij op de terechtzitting doet gelden, had hij al kunnen – en dus moeten – aanvoeren in het verzoekschrift. Het betoog in de laatste memorie en de mondelinge argumentatie zijn laattijdig en niet ontvankelijk.

9. Het middel wordt verworpen.

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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf mei tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren