

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 256.913 van 23 juni 2023
in de zaak A. 232.728/IX-9828**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Beelen en Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het autonoom overheidsbedrijf SKEYES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe, Ian Arnouts en Lieselotte
Schellekens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het directiecomité van het autonoom overheidsbedrijf Skeyes van 25 november 2020 waarbij:

- de schorsing van XXXX in het belang van de dienst, die bij beslissing van 29 september 2017 werd uitgesproken en op 30 mei 2018, 28 september 2018 en 28 januari 2019 werd gehandhaafd, nogmaals wordt gehandhaafd, met dien verstande dat:

- het directiecomité zal overgaan tot een herevaluatie van de schorsing in het belang van de dienst in het geval dat zich nieuwe feiten voordoen die een nieuw licht kunnen werpen op de gepastheid van de schorsing in het belang van de dienst;

- de schorsing in ieder geval van kracht blijft totdat het directiecomité zal hebben beslist in het kader van die herevaluatie;
 - de schorsing maximaal van kracht blijft totdat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak is gedaan over de strafvordering en totdat de twee in de beslissing van 29 september 2017 vermelde tuchtrechtelijke vervolgingen op definitieve wijze zijn beslecht, desgevallend na uitputting van de beroepsmogelijkheid waarin is voorzien in artikel 27 van het administratief statuut;
 - XXXX tijdens de periode van schorsing de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van Skeyes wordt ontzegd;
- tevens wordt beslist dat de schorsing van XXXX in het belang van de dienst met ingang van 1 januari 2021 gepaard zal gaan met een gedeeltelijk behoud van de wedde, “met name zonder verdere toekenning van het weddecomplement”.

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.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 mei 2023.

Met toepassing van artikel 90, § 1, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met één lid.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Ian Arnouts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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 bij de verwerende partij tewerkgesteld als eerstaanwezend verkeersleider ‘ADR’.

3.2. Door de verwerende partij wordt ten laste van verzoeker op grond van feiten die zich op de werkvloer hebben voorgedaan op 24 juli 2017 een eerste tuchtprocedure opgestart. Op grond van feiten die zich hebben voorgedaan op 11, 29 en 30 augustus 2017 en op 18 september 2017 volgt een tweede tuchtprocedure.

3.3. Gelet op de aard van (het merendeel van) de feiten die aanleiding zijn voor het opstarten van de twee tuchtprocedures ten laste van verzoeker, dienen de betrokken personen op 12 september 2017 tegen verzoeker een klacht met burgerlijke partijstelling in bij de onderzoeksrechter te Brussel.

3.4. Op 15 september 2017 beslist het directiecomité van de verwerende partij om verzoeker bij hoogdringendheid met onmiddellijke ingang te

schorsen in het belang van de dienst, met behoud van de volledige wedde. Deze beslissing is tijdelijk, in afwachting van de beslissing die het directiecomité zal nemen na verzoeker te hebben gehoord. Tijdens de periode van schorsing wordt verzoeker de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van de verwerende partij ontzegd.

3.5. Bij gerechtsdeurwaardersexploot van 20 september 2017 laat de verwerende partij aan verzoeker weten dat op 18 september 2017 nieuwe feiten hebben plaatsgevonden die mee in rekening zullen worden gebracht in het kader van de schorsing in het belang van de dienst en waarover verzoeker eveneens zal worden gehoord.

3.6. Op 22 september 2017 wordt verzoeker door het directiecomité gehoord over zijn schorsing in het belang van de dienst.

3.7. Op 29 september 2017 beslist het directiecomité dat verzoeker met onmiddellijke ingang wordt geschorst in het belang van de dienst, zonder inhouding van een deel van de wedde, totdat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak is gedaan over de strafvordering en totdat de twee tuchtrechtelijke vervolgingen op definitieve wijze zijn beslecht, desgevallend na uitputting van de beroepsmogelijkheid. Tijdens de periode van schorsing wordt verzoeker de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van de verwerende partij ontzegd.

3.8. Eveneens op 29 september 2017 tekent verzoeker bij de adviesraad van de verwerende partij beroep aan tegen de beslissing van het directiecomité van 15 september 2017 betreffende zijn schorsing bij hoogdringendheid in het belang van de dienst.

Op 6 oktober 2017 doet hij dat ook tegen de beslissing van het directiecomité van 29 september 2017.

3.9. Op 10 oktober 2017 beslist het directiecomité om de twee ten laste van verzoeker opgestarte tuchtvorderingen te schorsen totdat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak zal zijn gedaan over de ingestelde strafvordering.

3.10. Op 9 januari 2018 brengt de adviesraad een gemotiveerd advies uit over de door verzoeker aangetekende beroepen tegen de beslissingen van het directiecomité van 15 september 2017 en 29 september 2017 betreffende zijn schorsing in het belang van de dienst.

Wat de beslissing van 15 september 2017 betreft, stelt de adviesraad vast dat er geen rechtsgrond bestaat die hem toelaat daarover een gemotiveerd advies uit te brengen. Wat de beslissing van 29 september 2017 betreft, adviseert de adviesraad om ze te herevalueren.

3.11. In een schrijven van 10 januari 2018 meldt de onderzoeksrechter te Brussel aan de indieners van de klacht met burgerlijke partijstelling dat verzoeker “in verdenking [werd] gesteld voor feiten van mondelinge bedreigingen onder bevel of een voorwaarde met een aanslag op personen of op eigendommen, bedreigingen door gebaren of zinnebeelden met een aanslag op personen of op eigendommen, en belaging”, alsook dat verzoeker “na afloop van zijn voorgeleiding onder voorwaarden opnieuw in vrijheid [werd] gesteld” en dat hem onder meer een contactverbod werd opgelegd.

3.12. Nadat het voormelde schrijven van de onderzoeksrechter aan het dossier van verzoeker is toegevoegd en daarover een hoorzitting is georganiseerd, beslist het directiecomité op 30 mei 2018 dat de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst, zonder inhouding van een deel van de wedde, waartoe op 29 september 2017 werd besloten, gehandhaafd blijft, met dien verstande dat de schorsing wordt beperkt in de tijd, in die zin dat de schorsing en de eventuele verlenging ervan om de vier maanden opnieuw door het directiecomité zullen worden geëvalueerd, de schorsing van kracht blijft totdat het directiecomité in het kader van die herevaluatie zal hebben beslist en de schorsing maximaal van kracht

blijft totdat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak is gedaan over de strafvordering en de twee in de beslissing van 29 september 2017 vermelde tuchtrechtelijke vervolgingen op definitieve wijze zijn beslecht, desgevallend na uitputting van de beroepsmogelijkheid waarin is voorzien in artikel 27 van het administratief statuut van de ambtenaren van de verwerende partij (hierna: het administratief statuut).

Voorts blijft aan verzoeker tijdens de periode van schorsing de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van de verwerende partij ontzegd.

3.13. Op 28 september 2018 herevalueert het directiecomité de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst en beslist hij om die schorsing zonder inhouding van een deel van de wedde te handhaven, onder dezelfde voorwaarden als bepaald op 30 mei 2018.

3.14. Op 28 januari 2019 volgt een nieuwe evaluatie, door het directiecomité, van de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst. Het directiecomité handhaaft andermaal deze schorsing zonder inhouding van een deel van de wedde, ditmaal met dien verstande dat “[h]et Directiecomité zal overgaan tot een herevaluatie van de schorsing in het belang van de dienst, in het geval zich nieuwe feiten voordoen die een nieuw licht kunnen werpen op de gepastheid van de schorsing in het belang van de dienst”.

3.15. Op 14 april 2020 beslist de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel om verzoeker naar de correctionele rechtbank te verwijzen.

3.16. Nadat de verwerende partij kennis heeft gekregen van die verwijzing, nodigt zij verzoeker uit om daarover te worden gehoord in het kader van de herevaluatie van zijn schorsing in het belang van de dienst en het behoud van zijn wedde. Verzoeker wordt erop gewezen dat dit nieuwe element meegenomen zal kunnen worden in de herevaluatie van zijn schorsing en dat gelet

op dat nieuwe element en aangezien verzoeker sinds lange tijd geen prestaties meer levert, wordt overwogen om het “weddecomplement” niet meer toe te kennen.

3.17. Op 25 november 2020 beslist het directiecomité om de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst te handhaven, met dien verstande dat:

- het directiecomité zal overgaan tot een herevaluatie van de schorsing in het belang van de dienst, in het geval dat zich nieuwe feiten voordoen die een nieuw licht kunnen werpen op de gepastheid van de schorsing in het belang van de dienst;
- de schorsing in ieder geval van kracht blijft totdat het directiecomité zal hebben beslist in het kader van die herevaluatie;
- de schorsing maximaal van kracht blijft totdat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak is gedaan over de strafvordering en totdat de twee in de beslissing van 29 september 2017 vermelde tuchtrechtelijke vervolgingen op definitieve wijze zijn beslecht, desgevallend na uitputting van de beroepsmogelijkheid waarin is voorzien in artikel 27 van het administratief statuut;
- verzoeker tijdens de periode van schorsing de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van de verwerende partij wordt ontzegd.

Tevens wordt beslist dat de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst met ingang van 1 januari 2021 gepaard zal gaan met een gedeeltelijk behoud van de wedde, “met name zonder verdere toekenning van het weddecomplement”.

Dat is de bestreden beslissing.

3.18. Met een aangetekende brief van 18 december 2020 stelt het directiecomité verzoeker in kennis van die beslissing.

3.19. Op 6 januari 2021 tekent verzoeker bij de adviesraad beroep aan tegen de beslissing van 25 november 2020 tot handhaving van de schorsing in het

belang van de dienst met gedeeltelijk behoud van zijn wedde, zonder verdere toekenning van het weddecomplement.

3.20. Op 16 februari 2021 wijst het secretariaat van de adviesraad verzoeker erop dat de adviesraad momenteel niet operationeel is, omdat hij niet is samengesteld, en dat het beroep bijgevolg niet binnen de in het reglement van de adviesraad bepaalde termijnen kan worden behandeld.

3.21. Bij vonnis van 29 maart 2021 verklaart de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in strafzaken bepaalde feiten in hoofde van verzoeker bewezen en veroordeelt hem op grond daarvan tot een gevangenisstraf, met uitstel van de tenuitvoerlegging, en een geldboete.

3.22. Op 23 april 2021 tekent verzoeker tegen het voormelde vonnis beroep aan bij het hof van beroep te Brussel.

3.23. Daaropvolgend beslist het directiecomité op 31 mei 2021 om de schorsing op te heffen van de twee ten laste van verzoeker opgestarte tuchtvorderingen voor de feiten die zich hebben voorgedaan op 24 juli 2017 enerzijds en op 11, 29 en 30 augustus 2017 en op 18 september 2017 anderzijds en aldus beide tuchtvorderingen voort te zetten.

Verzoeker vecht ook deze beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (derde bestreden beslissing in de zaak A. 235.645/IX-10.003).

3.24. Op 15 juli 2021 beslist het directiecomité om verzoeker de tuchtstraf van het ontslag op te leggen met ingang van 31 juli 2021.

Verzoeker vecht ook deze beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (eerste bestreden beslissing in de zaak A. 235.645/IX-10.003).

3.25. Op 27 juli 2021 tekent verzoeker bij de adviesraad beroep aan tegen die tuchtbeslissing.

3.26. Op 20 december 2021 brengt de adviesraad alsnog volgend advies uit over het op 6 januari 2021 door verzoeker aangetekende beroep tegen de beslissing van het directiecomité van 25 november 2020 tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst met gedeeltelijk behoud van wedde, zonder verdere toekenning van het weddecomplement:

“[De adviesraad] [a]dviceert om de bewuste beslissing te herzien in die zin dat de tijdelijke schorsing in het belang van de dienst en het ontzeggen van de toegang tot de lokalen en de IT-systemen van skeyes en met gedeeltelijk behoud van de wedde zou behouden blijven met dien verstande evenwel dat:

- ten volle wordt rekening gehouden met het feit dat de wedde zoals hier bedoeld twee componenten heeft waarbij een eventuele vermindering van elk van die componenten afzonderlijk wordt gemotiveerd,

- bij het verminderen van het deel weddecomplement, ter begroting van het aandeel dat voor een inhouding van wedde kan overwogen worden, een berekening zou worden gemaakt die analoog is met hetgeen omschreven staat in artikel 4 van het Gradenreglement,

- het aan het Directiecomité toekomt om te beoordelen of het volstaat om een inhouding op de wedde te berekenen zoals hiervoor geadviseerd, dan wel of daarnaast ook nog een vermindering van de basiswedde aangewezen voorkomt; daartoe zal het Directiecomité zodanige vermindering dienen te motiveren,

- dat de inhouding van de wedde proportioneel en redelijk dient te zijn en alleszins geen verdoken tuchtmaatregel kan zijn.”

3.27. Op 21 december 2021 brengt de adviesraad advies uit over het door verzoeker aangetekende beroep tegen de beslissing van het directiecomité van 15 juli 2021 waarbij hem de tuchtstraf van het ontslag wordt opgelegd.

3.28. Op 7 januari 2022 beslist het directiecomité, na kennis te hebben genomen van het advies van de adviesraad, om zijn beslissing van 15 juli 2021 tot ontslag van verzoeker met ingang van 31 juli 2021 te bevestigen en te handhaven.

Verzoeker vecht ook deze beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (tweede bestreden beslissing in de zaak A. 235.645/IX-10.003).

3.29. Nog op 7 januari 2022 beslist het directiecomité om zijn beslissing van 25 november 2020, zowel wat betreft de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst, als wat betreft het daarmee gepaard gaande gedeeltelijke behoud van zijn wedde, zonder verdere toekenning van het weddecomplement, te bevestigen en te handhaven.

Verzoeker vecht ook deze beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (tweede bestreden beslissing in de zaak A. 235.654/IX-10.005). In datzelfde beroep vecht verzoeker nogmaals de in de huidige zaak bestreden beslissing van het directiecomité van 25 november 2020 aan (zie hiervóór *sub* 3.17).

IV. Verzoek tot samenvoeging

4. In zijn laatste memorie vraagt verzoeker de samenvoeging van de thans voorliggende zaak met de zaak A. 235.654/IX-10.005 waarin het beroep gericht is tegen zowel de thans bestreden beslissing van het directiecomité van 25 november 2020 als tegen de beslissing van datzelfde directiecomité van 7 januari 2022 over de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst.

5. Aangezien beide voornoemde zaken terzelfder tijd ter terechtzitting zijn opgeroepen en voorwerp van debat zijn geweest, kan de Raad van State er met kennis van zaken over oordelen en vergt een goede rechtsbedeling niet de gevraagde samenvoeging van deze zaken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van verzoeker en ambtshalve exceptie

6. In zijn inleidend verzoekschrift betoogt verzoeker dat de bestreden beslissing kennelijk een aanvechtbare administratieve rechtshandeling is en geen louter bevestigende beslissing. Ze steunt, aldus verzoeker, op “een periodieke herevaluatie van nieuwe feiten die een nieuw licht kunnen werpen op de gepastheid van de schorsing in het belang van de dienst en op grond waarvan iedere voorgaande ordemaatregel zijn gelding voor de toekomst verliest”. Dit is wat de adviesraad op 9 januari 2018 vereist na verzoekers georganiseerd administratief beroep tegen de beslissingen van het directiecomité van 15 en 29 september 2017. De thans bestreden beslissing, zo vervolgt verzoeker, sorteert derhalve nieuwe en tevens andere rechtsgevolgen waar ze ertoe strekt “met ingang van 1 januari 2021 (en dus voor het eerst bij de uitbetaling van de wedde van januari 2021) [...] de schorsing in het belang van de dienst gepaard te laten gaan met het gedeeltelijk behoud van zijn wedde, met name zonder verdere toekenning van het weddecomplement, dit in toepassing van artikel 66 § 1 van het Administratief Statuut”.

7. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve een exceptie van onontvankelijkheid *ratione materiae* van het beroep opgeworpen, als volgt:

“Waar verzoeker de bestreden beslissing ziet als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling en hij zich hiervoor ondermeer steunt op het argument dat, na het georganiseerd administratief beroep te hebben ingesteld, op grond van de bestreden beslissing iedere voorgaande ordemaatregel zijn gelding voor de toekomst verliest, gaat hij er in wezen van uit dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst met gedeeltelijk behoud van wedde, zonder verdere toekenning van het weddecomplement, in de plaats is gekomen van elke daaraan voorafgaande beslissing i.v.m. (de handhaving van) zijn schorsing in het belang van de dienst en het daarmee gepaard gaande al dan niet behoud van wedde.

In toepassing van artikel 66, § 3, van het administratief statuut tekent verzoeker op 6 oktober 2017 beroep aan bij de adviesraad tegen de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 tot schorsing in het belang van de dienst, zonder inhouding van een deel van de wedde. Naar aanleiding van dat beroep bij de adviesraad tegen de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017, brengt de adviesraad overeenkomstig artikel 35, § 3, van het administratief statuut op 9 januari 2018 advies uit. Naar aanleiding van/in lijn met dat advies van de adviesraad van 9 januari 2018 neemt het directiecomité

van verwerende partij opeenvolgend een aantal beslissingen waarbij de schorsing in het belang van de dienst dan gehandhaafd blijft, steeds zonder inhouding van een deel van de wedde (met name op 30 mei 2018, op 28 september 2018 en op 28 januari 2019) om vervolgens – na een nieuwe inzage in het strafdossier door verwerende partij en na kennis te hebben gekregen van de beschikking van de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg Brussel van 14 april 2020 om verzoeker naar de correctionele rechtbank te verwijzen – op 25 november 2020 de beslissing te nemen om de schorsing in het belang van de dienst te handhaven met slechts gedeeltelijk behoud van wedde (zonder verdere toekenning van het weddecomplement).

In die zin lijkt de bestreden beslissing van 25 november 2020 weliswaar te kunnen worden gezien als een beslissing die nog steeds is genomen in het kader van/in lijn met het door de adviesraad op 9 januari 2018 uitgebrachte advies, doordat daarmee de schorsing in het belang van de dienst verder gehandhaafd blijft na de daaraan reeds voorafgaande (tijdelijke) beslissingen tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst (met name deze van 30 mei 2018, van 28 september 2018 en van 28 januari 2019).

Evenwel lijkt hieruit niet te kunnen worden afgeleid dat het ook de bestreden beslissing van 25 november 2020 is die als dusdanig als de in beroep genomen beslissing moet worden gezien (na het in artikel 66, § 3, *juncto* artikel 35, §§ 3 en 4, van het administratief statuut georganiseerd administratief beroep bij de adviesraad, door verzoeker aangetekend op 6 oktober 2017) en die dus in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017. Hooguit ligt de bestreden beslissing van 25 november 2020 in het verlengde van en volgt zij logischerwijze uit de daaraan reeds voorafgaande (tijdelijke) beslissingen tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst, dewelke verzoeker niet heeft aangevochten voor de Raad van State en die dus niet uit de rechtsorde zijn verdwenen. Immers, de eerste beslissing die is genomen na het advies van de adviesraad van 9 januari 2018 is deze van 30 mei 2018, waarin – in navolging van het advies – is beslist dat de schorsing in het belang van de dienst beperkt moet zijn in de tijd en dat een gebeurlijke verlenging om de 4 maanden zal worden geëvalueerd. Deze beslissing – dewelke, zoals gezegd, niet is aangevochten voor de Raad van State – is dus de eerstvolgende beslissing op het advies van de adviesraad. Al de verdere beslissingen tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst zijn dan ook genomen louter in navolging van, en vloeien voort uit, deze beslissing van 30 mei 2018. Daarom is het deze beslissing die in wezen de in beroep genomen beslissing uitmaakt. Inderdaad, in navolging van die beslissing van 30 mei 2018 is een beslissing gevolgd op 28 september 2018 en vervolgens op 28 januari 2019 – en dus telkens na die 4 maanden waarvan sprake in de beslissing van 30 mei 2018 –. In de laatstgenoemde beslissing van 28 januari 2019 is dan beslist om – i.p.v. een herevaluatie om de 4 maanden – een herevaluatie te doen ingeval van nieuwe feiten die een nieuw licht kunnen werpen op de gepastheid van de schorsing in het belang van de dienst. Het is nu net dit dat aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing van 25 november 2020, vermits deze is genomen nadat verwerende partij na een nieuwe inzage in het strafdossier kennis heeft gekregen van de beschikking van de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg Brussel van 14 april 2020 om verzoeker naar de correctionele

rechtbank te verwijzen. De bestreden beslissing is er dus gekomen in het verlengde van de daaraan voorafgaande beslissing, dewelke op haar beurt is genomen op de daaraan voorafgaande beslissingen, en dit tot aan de beslissing van 30 mei 2018.

Dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 niet als dusdanig de in beroep genomen beslissing uitmaakt, volgt trouwens ook uit de tijdspanne die is verstreken tussen het advies van de adviesraad, de dag dat dat advies door verzoeker is geïnviseerd en de bestreden beslissing. Het advies van de adviesraad dateert van 9 januari 2018, de datum dat het is geïnviseerd door verzoeker is 29 januari 2018 en de bestreden beslissing dateert van 25 november 2020. Dit impliceert dus dat er tussen het advies en de bestreden beslissing maar liefst een tijdspanne van 2 jaar en ruim 10 maanden is verstreken en tussen het tijdstip van het viseren van het advies door verzoeker en de bestreden beslissing een tijdspanne van twee jaar en 10 maanden. Hiermee is dus de in artikel 35, § 3, van het administratief statuut voorziene termijn van 15 dagen waarbinnen het directiecomité van verwerende partij na advies van de adviesraad moet beslissen na het in artikel 66, § 3, van het administratief statuut voorziene georganiseerd administratief beroep ruimschoots overschreden.

Daarbij komt dan nog dat met de bestreden beslissing van 25 november 2020 de schorsing in het belang van de dienst voor het eerst gepaard gaat met slechts een gedeeltelijk behoud van wedde en geen verdere toekenning van het weddecomplement. In al de aan de bestreden beslissing van 25 november 2020 voorafgaande beslissingen en de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 gaat de schorsing in het belang van de dienst daarentegen gepaard zonder inhouding van een deel van de wedde.

Al de voorgaande elementen in acht genomen, moet worden besloten dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 bezwaarlijk kan worden gezien als de in beroep genomen beslissing na het op 6 oktober 2017 door verzoeker ingestelde administratief beroep die in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 tot schorsing in het belang van de dienst, zonder inhouding van een deel van de wedde. Aldus kan de bestreden beslissing van 25 november 2020 bezwaarlijk worden gezien als de uiteindelijke voor de Raad van State aanvechtbare eindbeslissing. Het is enkel een beslissing die voortvloeit uit de daaraan voorafgaande (tijdelijke) beslissingen tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst (van 30 mei 2018, van 28 september 2018 en van 28 januari 2019) en die enkel vanuit de logica van die voorgaande beslissingen is genomen. In die zin gaat het dan ook om een eigen beslissing in de zin van artikel 66, § 1, van het administratief statuut, die zelf het voorwerp kan uitmaken van een beroep bij de adviesraad in de zin van artikel 66, § 3, van het administratief statuut, of die minstens zelf het voorwerp zou moeten kunnen uitmaken van zulk een beroep bij de adviesraad.

Dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 zelf het voorwerp kan uitmaken van een beroep bij de adviesraad, wordt trouwens bevestigd doordat de bestreden beslissing van 25 november 2020 ook effectief voorwerp heeft uitgemaakt van het in artikel 66, § 3, van het administratief statuut voorziene beroep bij de adviesraad. Verzoeker heeft er nl. in toepassing van artikel 66, § 3, van het administratief statuut op 6 januari 2021 zelf beroep tegen aangetekend bij de adviesraad.

Dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 minstens zelf het voorwerp zou moeten kunnen uitmaken van een beroep bij de adviesraad – zelfs ingeval zij al zou moeten worden beschouwd als de in beroep genomen beslissing na het op 6 oktober 2017 door verzoeker ingestelde administratief beroep die in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 (*quod non*) – lijkt overigens niet te worden verhinderd door het administratief statuut. Immers, met deze beslissing van 25 november 2020 heeft het directiecomité van verwerende partij zich (opnieuw) een oordeel gevormd over de schorsing in het belang van de dienst en daarmee gepaard gaand het al dan niet behoud van wedde, en dit zo lang na de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 en na de vele tussengekomen beslissingen (er is maar liefst een tijdspanne verstreken van 3 jaar en 2 maanden tussen de oorspronkelijke beslissing van 29 september 2017 en de bestreden beslissing van 25 november 2020 en een tijdspanne van 1 jaar en 10 maanden tussen de laatst genomen beslissing tot handhaving van de schorsing in het belang van de dienst van 28 januari 2019 en de bestreden beslissing van 25 november 2020), wat er in wezen op neerkomt dat het directiecomité opnieuw een beslissing heeft genomen in de zin van artikel 66, § 1, van het administratief statuut. Welnu, tegen een dergelijke beslissing kan overeenkomstig artikel 66, § 3, van het administratief statuut (opnieuw) administratief beroep worden aangetekend bij de adviesraad. Wanneer een dergelijk lange tijdspanne is verstreken tussen een oorspronkelijke (in eerste aanleg genomen) beslissing en een beslissing die – na verschillende daaraan voorafgaande (tijdelijke) beslissingen – naar aanleiding van een in het kader van een administratief beroep verstrekt advies van de adviesraad is genomen, komt het ook verantwoord voor dat de ambtenaar tegen wie de schorsing in het belang van de dienst wordt genomen (gehandhaafd) tegen die laatste beslissing ook (opnieuw) met een administratief beroep bij de adviesraad moet kunnen opkomen en dat hem alzo de mogelijkheid wordt geboden ook op te komen tegen de schorsing in het belang van de dienst en daarmee gepaard gaand het al dan niet behoud van wedde die in de huidige situatie opnieuw is beoordeeld.

Zoals in voorgaande bespreking reeds is aangekaart geworden, maakt de in artikel 66, § 3 *juncto* artikel 35, §§ 3 en 4, van het administratief statuut voorziene beroepsmogelijkheid bij de adviesraad een georganiseerd administratief beroep uit. Naar aanleiding van dit beroep brengt de adviesraad overeenkomstig artikel 35, § 3, van het administratief statuut een gemotiveerd advies uit, waarna ofwel (nog steeds overeenkomstig artikel 35, § 3, van het administratief statuut) een beslissing volgt van het directiecomité van verwerende partij binnen 15 dagen, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop de verzoeker dat advies heeft geviseerd ofwel (overeenkomstig artikel 35, § 4, van het administratief statuut) dat advies als beslissing zal gelden bij het uitblijven van een beslissing door het directiecomité van verwerende partij.

Onder een georganiseerd administratief beroep moet inderdaad worden verstaan een beroep dat ertoe strekt de oorspronkelijke (in eerste aanleg genomen) beslissing te doen intrekken, wijzigen of vernietigen en waarbij de overheid tot wie het beroep gericht is, verplicht is te antwoorden krachtens een duidelijke normatieve tekst die de beroepsvorm organiseert. Dergelijke georganiseerde beroepsprocedure impliceert aldus dat het bestuur een nieuw

onderzoek aan de zaak moet wijden, waarbij rekening moet worden gehouden met de ingediende bezwaren. De in beroep (in laatste aanleg) genomen beslissing komt geheel in de plaats van de oorspronkelijke (in eerste aanleg genomen) beslissing, krachtens de devolutieve werking van het administratief beroep, en dit is dan de voor de Raad van State aanvechtbare eindbeslissing. Het administratief beroep dient aldus op regelmatige wijze te worden uitgeput alvorens de betrokkene bij de Raad van State een ontvankelijk annulatieberoep van de beslissing die in laatste aanleg is genomen (de eindbeslissing), kan instellen. Wanneer tegen een beslissing een georganiseerd administratief beroep openstaat, kan met andere woorden alleen tegen de in laatste aanleg genomen beslissing, die in de plaats komt van de beroepen (in eerste aanleg genomen) beslissing, een annulatieberoep bij de Raad van State worden ingesteld. De oorspronkelijke (in eerste aanleg genomen) beslissing kan en zal geen enkel rechtsgevolg meer sorteren, noch verhinderen dat enig rechtsgevolg tot stand komt. Een dergelijke beslissing kan niet ontvankelijk met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden bestreden. Een beroep bij de Raad van State tegen de initiële beslissing in eerste aanleg dient derhalve te worden afgewezen als onontvankelijk.

Aan de vaststelling dat de bestreden beslissing van 25 november 2020 effectief het voorwerp heeft uitgemaakt van het administratief beroep bij de adviesraad wordt geen afbreuk gedaan doordat op 16 februari 2021 door het secretariaat van de adviesraad aan de raadsman van verzoeker is gemeld dat het beroep niet binnen de in het adviesraadreglement voorziene termijnen kan worden behandeld wegens het niet-samengesteld zijn van de adviesraad op dat ogenblik. Wat het ‘adviesraadreglement Belgoncontrol’ betreft, kan nl. worden gewezen op de artikelen 9 en 10 (die zijn opgenomen onder: ‘Titel III – Aanhangig maken van de zaak bij de Adviesraad’), op de artikelen 14-17 (die zijn opgenomen onder: ‘Titel V – Beraadslaging en stemming van de Adviesraad’) en op artikel 18 (dat is opgenomen onder: ‘Titel VI – Het Advies’). Hieruit volgt nl. dat slechts termijnen zijn voorzien voor de kennisgeving aan het directiecomité (artikel 9) en voor het samenroepen van de adviesraad (artikel 10) doch dat daarop geen sancties zijn voorzien als dat niet binnen die termijnen gebeurt. Voorts zijn er in de overige genoemde artikelen van het adviesreglement geen termijnen voorzien (dus niet voor de beraadslaging en stemming van de adviesraad, noch voor wat betreft het advies). Evenmin is in artikel 35, § 3, van het administratief statuut in een termijn voorzien waarbinnen de adviesraad zijn advies moet hebben uitgebracht. Dit alles impliceert dan ook dat de adviesraad eventueel nog buiten de voorziene termijnen (wanneer zij effectief is samengesteld) kan worden samengeroepen en vervolgens het door verzoeker op 6 januari 2021 ingestelde beroep wel degelijk nog kan worden behandeld en advies daaromtrent kan worden uitgebracht. Dit alles wordt trouwens bevestigd doordat de adviesraad *in casu* op 20 december 2021 toch nog effectief advies heeft uitgebracht over dit beroep van 6 januari 2021 tegen de bestreden beslissing van 25 november 2020, zoals uiteengezet onder randnummer III.18. van dit auditoraatsverslag en wat moge blijken uit een nieuw beroep tot nietigverklaring dat door verzoeker is ingediend (d.i. de zaak met het rolnummer A.235.654/IX-10005) en het stuk 10, gevoegd bij dit nieuwe verzoekschrift tot nietigverklaring.

Naar aanleiding van dat advies van de adviesraad van 20 december 2021 neemt het directiecomité van verwerende partij in toepassing van artikel 35, § 3, van het administratief statuut op 7 januari 2022 een beslissing over de (handhaving van de) schorsing in het belang van de dienst van verzoeker, zoals uiteengezet onder randnummer III.20. van dit auditoraatsverslag en wat eveneens moge blijken uit een nieuw beroep tot nietigverklaring dat door verzoeker is ingediend (d.i. de zaak met het rolnummer A.235.654/IX-10005) en het stuk 10, gevoegd bij dit nieuwe verzoekschrift tot nietigverklaring.

Dit betekent dan ook dat deze beslissing die het directiecomité van verwerende partij op 7 januari 2022 heeft genomen na het georganiseerd administratief beroep dat door verzoeker is aangetekend tegen de bestreden beslissing van 25 november 2020 op 6 januari 2021 en naar aanleiding van het daaropvolgend advies van de adviesraad van 20 december 2021, krachtens de devolutieve werking van dit administratief beroep in de plaats is gekomen van de bestreden beslissing van 25 november 2020. Deze beslissing van 7 januari 2022 is dan ook de enige voor de Raad van State aanvechtbare eindbeslissing. De bestreden beslissing van 25 november 2020, waarvan het niet meer kan worden betwist dat zij thans als een in eerste aanleg genomen beslissing moet worden gezien en dus niet als een voor de Raad van State aanvechtbare eindbeslissing, kan derhalve niet ontvankelijk het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring.

Het voorliggend beroep tot nietigverklaring is derhalve niet ontvankelijk *ratione materiae*.”

8. Verzoeker repliceert in zijn laatste memorie dat de bestreden beslissing een aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt “aangezien ze slechts werd bevestigd in de beslissing van het directiecomité van 7 januari 2022”. Hij wijst erop dat uit de tekst van de beslissing van 7 januari 2022 blijkt dat de beslissing van 25 november 2020 wordt “bevestigd en gehandhaafd” en “derhalve niet vervangen”.

Beoordeling

9. Alleen in laatste aanleg genomen administratieve beslissingen kunnen op een ontvankelijke wijze bij de Raad van State met een beroep tot nietigverklaring worden aangevochten.

10. Artikel 66 van het administratief statuut luidt:

“§ 1. In geval van strafrechtelijke vervolging of tuchtrechtelijke vervolging ingevolge een ernstige tekortkoming kan de ambtenaar in het belang van de dienst bij beslissing van het Directiecomité worden geschorst, al dan niet met behoud van de volledige wedde.

§ 2. [...].

§ 3. Binnen de vijftien dagen na de beslissing tot schorsing in het belang van de dienst kan de ambtenaar beroep aantekenen bij de Adviesraad.”

Artikel 35, §§ 3 en 4, van het administratief statuut luidt:

“§ 3. De Adviesraad brengt een gemotiveerd advies uit, gericht aan het Directiecomité. Het Directiecomité beslist vervolgens op gemotiveerde wijze binnen een termijn van vijftien dagen, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop de verzoeker het uitgebrachte advies heeft geviseerd.

§ 4. In het geval het Directiecomité nalaat een beslissing te nemen binnen de termijn bepaald in § 3 van dit artikel, zal het gemotiveerd advies van de Adviesraad als beslissing gelden.”

Om de redenen die in het auditorsverslag uitvoerig en beredeneerd zijn uiteengezet, zoals hiervóór *sub* 7 geciteerd, en waarbij de Raad van State zich na eigen onderzoek aansluit, moet worden besloten dat de bestreden beslissing van het directiecomité van 25 november 2020 géén in laatste aanleg genomen beslissing is, maar dat er overeenkomstig artikel 66, § 3, van het administratief statuut een georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid tegen openstaat. Dat beroep houdt voor verzoeker alvast een mogelijkheid in om de procedure tot schorsing in het belang van de dienst die tegen hem wordt gevoerd, een voor hem gunstige wending te doen nemen. Hij moet ze dan ook uitputten opdat hij zich – tegen de eindbeslissing – tot de Raad van State zou kunnen wenden.

Verzoeker heeft overigens op 6 januari 2021 het bedoelde beroep tegen de thans bestreden beslissing van het directiecomité van 25 november 2020 bij de adviesraad ingesteld. Dat beroep heeft geleid tot het advies van de adviesraad van 20 december 2021. Na kennis te hebben genomen van dat advies, besliste het directiecomité op 7 januari 2022 om zijn beslissing van 25 november 2020, zowel wat betreft de schorsing van verzoeker in het belang van de dienst, als wat betreft het daarmee gepaard gaande gedeeltelijke behoud van zijn wedde, zonder verdere toekenning van het weddecomplement, te bevestigen en te handhaven.

Ingevolge de devolutieve werking van het beroep, is deze laatstgenoemde beslissing van het directiecomité in de plaats gekomen van de

bestreden beslissing van het directiecomité van 25 november 2020. De omstandigheid dat de beslissing van het directiecomité van 7 januari 2022 gewag maakt van een bevestiging en handhaving van de eerder uitgesproken schorsing van verzoeker in het belang van de dienst en van het gedeeltelijke behoud van zijn wedde, doet daaraan geen afbreuk.

11. Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling tot voorwerp heeft en om die reden niet ontvankelijk is.

De ambtshalve exceptie is gegrond.

VI. Kosten

Standpunt van de partijen

12. Verzoeker doet in zijn inleidend verzoekschrift gelden dat de voorwaardelijke wijze waarop de verwerende partij de beroepsmogelijkheid in de schriftelijke kennisgeving van de bestreden beslissing heeft vermeld, niet voldoet aan het voorschrift van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hij leidt daaruit af dat “alle kosten van een eventueel onontvankelijk beroep om die reden ten laste van de verwerende partij [zouden] moeten worden gelegd”.

In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de verwerende partij de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State heeft vermeld, maar “op een dubbelzinnige wijze, [mogelijk] in de hoop om verzoeker op het verkeerde been te zetten opdat die geen beroep bij de Adviesraad zou instellen”.

13. De verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat het aan een verzoekende partij toekomt om te beslissen of zij al dan niet een beroep bij

de Raad van State wenst in te stellen en dat een gebeurlijk onontvankelijk beroep haar niet kan worden verweten. De bewering van verzoeker dat de verwerende partij hem op het verkeerde been wilde zetten, kan volgens de verwerende partij niet ernstig worden genoemd. Verzoeker heeft weloverwogen zowel een beroep bij de Raad van State als bij de adviesraad ingesteld en heeft aldus via een dubbele weg geprobeerd om de bestreden beslissing aan te vechten, waarvan de kost niet ten laste van de verwerende partij kan worden gelegd.

Beoordeling

14. In de aangetekende brief van 18 december 2020 waarmee het directiecomité de bestreden beslissing aan verzoeker ter kennis heeft gebracht, is vermeld:

“Indien u van oordeel bent dat deze beslissing een aanvechtbare rechtshandeling inhoudt in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, [dan] kunt u tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring indienen bij de Raad van State binnen de zestig dagen na onderhavige kennisgeving overeenkomstig artikel 4 van het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (procedurereglement). Het verzoekschrift dient te voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 1 - 3bis van het procedurereglement. Een vordering tot schorsing dient te beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

15. Die mededeling kan niet als een adequate vermelding van de beroepsmogelijkheid worden beschouwd. Ze maakt helemaal geen gewag van de beroepsmogelijkheid overeenkomstig artikel 66 van het administratief statuut bij de adviesraad en bovendien suggereert ze aan verzoeker de mogelijkheid om tegen de ter kennis gebrachte beslissing een beroep in te stellen bij de Raad van State. Op zijn minst kan een dergelijke vermelding verzoeker in verwarring hebben gebracht. De omstandigheid dat verzoeker alsnog een beroep bij de adviesraad heeft ingesteld en finaal ook bij de Raad van State tegen de eindbeslissing die het directiecomité, na kennis te hebben genomen van het advies van de adviesraad, op 7 januari 2022 heeft genomen, leidt niet tot een ander oordeel.

In de gegeven omstandigheden past het om de kosten ten laste te leggen van de verwerende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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 drieëntwintig juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren