

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 256.995 van 29 juni 2023
in de zaak A. 238.544/IX-10.215**

In zake:

XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Edith Bijmens en Hans Leyssen
kantoor houdend te 2550 Kontich
Beeklaan 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de HAVEN VAN ANTWERPEN-BRUGGE, nv van publiek
recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Alexander De Becker en Inge Derde
kantoor houdend te 9051 Gent
Drie Koningenstraat 3

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 februari 2023, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het directiecomité van de Haven van Antwerpen-Brugge van 20 december 2022 waarbij XXXX bij tuchtmaatregel van ambtswege wordt ontslagen met ingang van 1 januari 2023.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een “memorie van antwoord” ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2023.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Edith Bijmens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Isabo Heirbaut, die *loco* advocaten Alexander De Becker en Inge Derde verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 op 3 januari 1990 in statutair verband in dienst getreden van de stad Antwerpen en is daarna – volgens beide partijen – “overgenomen” door de verwerende partij.

Hij oefent de functie uit van bootman.

3.2. Op 7 september 2022 maakt verkeersleider V.B. een feitenverslag op ten laste van verzoeker, dat letterlijk luidt als volgt:

“Omstreeks 09:18 telefonische melding gekregen van [J.V.d.W.], werkleider technische dienst, dat er een wagen van PAO aan de van cauwelaertsluis geparkeerd staat, waaruit iemand aan boord van het binnenschip banco gestapt is zonder PBM’s. Na enig onderzoek en nazicht van de camerabeelden bleek het om bootman XXXX te gaan. Deze is zonder helm of reddingsvest en zonder iemand op de hoogte te stellen aan boord gegaan van het binnenship Banco. Hij heeft hiervoor de wagen van de dienst gebruikt en heeft deze wel degelijk niet op slot gedaan. Heb hem hierop aangesproken, en hij ging naar eigen

zeggen goeiendag zeggen tegen een bevriend binnenschipper (dit is ook Geconfirméerd op camerabeelden) en had er geen erg in. Ook waren de gordels van de wagen reeds ingestoken wss teneinde zonder gordel aan te kunnen rijden met de auto. Ook dit werd zo aangekaart en bootmannen erop gewezen dat Dit niet conform de verkeersregels is. In bijlage ook de non conformiteit opgemaakt door [J.V.d.W.], ook overhandigd aan de betrokken bootman.”

3.3. Op 8 september 2022 repliceert verzoeker op dat feitenverslag als volgt:

“Gisteren, woensdag 07/09/2022 omstreeks 09.15h, kwam AVL [R.P.] de refter binnen en zei ‘XXXX, er ligt een vriend van u in de van cauwelaertsluis’. Ik ben dan goeiendag gaan zeggen en heb de dienstwagen genomen om tot aan de sluis te rijden. Ik heb de wagen daar laten staan en ben dan binnengegaan. Ik besef dat ik een fout heb gemaakt door mijn vest en helm niet te dragen. Dit was ik vergeten omdat ik heel impulsief ben vertrokken. Ik ben daar dan aangesproken door een collega van de technische dienst die mij erop wees dat ik niet in orde was met mijn PBM’s.”

3.4. Met een brief van 8 september 2022 deelt de *Chief Operational Officer* van de verwerende partij aan verzoeker mee dat voor de op 7 september 2022 vastgestelde feiten een tuchtprocedure tegen hem werd ingeleid. Hij wijst erop dat het “blijkbaar niet de eerste keer [is] dat [verzoeker] zonder persoonlijke beschermingsmiddelen een sluizencomplex betrad” en dat verzoeker “een historiek van ongepast gedrag” heeft. Voorts vermeldt hij dat in afwachting van het resultaat van de tuchtprocedure een ordemaatregel wordt overwogen. Verzoeker wordt uitgenodigd om alvast daarover te worden gehoord.

3.5. Nadat dat verhoor heeft plaatsgevonden, beslist de *Chief Operational Officer* op 20 september 2022 om verzoeker, op grond van het feit dat “zijn aanwezigheid op de sluizencomplexen en de afdeling OP/NO/BL momenteel onverenigbaar [is] met het belang van deze dienst”, bij ordemaatregel gedurende vier maanden met ingang van 23 september 2022 preventief te schorsen met inhouding van 20% van zijn brutosalaris.

3.6. Op 4 oktober 2022 formuleert de afdelingsverantwoordelijke van verzoeker aan het directiecomité een voorstel om verzoeker op grond van de vastgestelde feiten, die volgens hem wijzen op “een voortdurend laakbare houding van [verzoeker]” de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

3.7. Na hem over dat tuchtvoorstel te hebben gehoord, beslist het directiecomité van de verwerende partij op 20 december 2022, bij geheime stemming en met eenparigheid van stemmen, om verzoeker bij tuchtmaatregel van ambtswege te ontslaan met ingang van 1 januari 2023.

Dat is de bestreden beslissing.

Ze steunt op de volgende motieven:

“A. De tuchtfeiten

De tuchtoverheid heeft kennis genomen van de feiten van 7 september 2022. [...]

Dit blijkt uit het tuchtdossier, en meer bepaald het feitenverslag van 7 september 2022, de non-conformiteit melding door [J.V.d.W.] van 7 september 2022, en de repliek van de heer XXXX van 8 september 2022.

Na onderzoek van het verweer ingediend namens de heer XXXX, worden deze feiten als volgt beoordeeld.

Naar het oordeel van de tuchtoverheid kwalificeren deze feiten als tuchtfeiten conform het Statuut en Arbeidsreglement van de Haven van Antwerpen-Brugge om de volgende redenen.

1. Vooreerst heeft de heer XXXX de toepasselijke veiligheidsregels overtreden, o.a.:

- de verboden toegang voor onbevoegden, te vinden op het toegangsbord bij de toegang tot het sluisplateau;
- de instructies m.b.t. de te dragen persoonlijke beschermingsmiddelen, te vinden op het toegangsbord bij de toegang tot het sluisplateau, conform de PBM-Matrix.

Hierdoor heeft de heer XXXX nagelaten de voorschriften en onderrichtingen van de Haven van Antwerpen-Brugge (stipt) na te leven. Dit is een tekortkoming aan de beroepsplichten zoals bedoeld in Titel 2, Hoofdstuk 1, Afdeling 4, artikel 5 van het statuut en arbeidsreglement, en dient dus te worden gekwalificeerd als een strafbaar feit overeenkomstig Titel 2, Hoofdstuk 4, Afdeling 2, artikel 2, eerste bullet van het statuut en arbeidsreglement.

Hierdoor heeft de heer XXXX ook een zeer onveilige situatie gecreëerd voor zichzelf, met valgevaar, en dus een groot risico op een (dodelijk) arbeidsongeval.

2. Bovendien bepaalt artikel 6 van de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk het volgende: 'Iedere werknemer moet in zijn doen en laten op de arbeidsplaats, overeenkomstig zijn opleiding en de door de werkgever gegeven instructies, naar zijn beste vermogen zorg dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en deze van de andere betrokken personen.

Daartoe moeten de werknemers vooral, overeenkomstig hun opleiding en de door de werkgever gegeven instructies:

(...)

2° op de juiste wijze gebruik maken van de persoonlijke beschermingsmiddelen die hun ter beschikking zijn gesteld en die na gebruik weer opbergen;

(...)'

In uitvoering hiervan bepaalt artikel IX.2-22 van de codex van 28 april 2017 over het welzijn op het werk het volgende:

'De werknemers moeten gebruik maken van de PBM waarover zij krachtens deze codex moeten beschikken, en zich gedragen naar de instructies die hun in dit verband worden gegeven.'

Door zijn persoonlijke beschermingsmiddelen niet te dragen, heeft de heer XXXX dus ook inbreuken gepleegd op de welzijnsreglementering.

Ambtenaren zijn nochtans steeds gebonden door de loyauteitsplicht. Dit impliceert allereerst een legaliteitsplicht: ambtenaren moeten de van kracht zijnde wetten en reglementeringen naleven. In uitvoering van de loyaliteitsplicht bepaalt Titel 2, Hoofdstuk 1, Afdeling 1, artikel 1 van het Statuut en Arbeidsreglement van de Haven van Antwerpen-Brugge bovendien dat de medewerker zich op een actieve en constructieve wijze inzet voor de realisatie van de opdracht en doelstellingen van de Haven van Antwerpen-Brugge conform de bepalingen van het statuut, de bepalingen van de gedragscode en elk ander document waarin gedragsbepalingen ten aanzien van de medewerker zijn opgenomen.

Door de welzijnsregels te overtreden, heeft de heer XXXX nagelaten een toepasselijke wet na te leven en heeft hij dus een inbreuk begaan op de legaliteits- en loyauteitsplicht. Dit vormt eveneens een tekortkoming aan de gedragsbepaling zoals opgenomen in Titel 2, Hoofdstuk 1, Afdeling 1, artikel 1 van het Statuut en Arbeidsreglement van de Haven van Antwerpen-Brugge en dient dan ook te worden gekwalificeerd als een strafbaar feit overeenkomstig Titel 2, Hoofdstuk 4, Afdeling 2, artikel 2, laatste bullet van het statuut en arbeidsreglement.

3. Daarnaast bepaalt artikel 2.1. 'Verbodsbepalingen' van de Bestendige Onderrichtingen het volgende:

'Het is de personeelsleden o.m. verboden:

o (...)

o Tijdens de diensturen personen te ontvangen vreemd aan de dienst, hetzij voor persoonlijke belangen, hetzij voor zaken die geen verband houden met de dienst.

o (...)

o Zich tijdens de diensturen bezig te houden met niet-werkgerelateerde zaken.

o Zijn werkplaats te verlaten tijdens de diensturen.'

Door tijdens zijn diensturen naar een bevriende binnenschipper te rijden om

daar een praatje te gaan maken, heeft de heer XXXX deze regels overtreden.

Hierdoor heeft de heer XXXX opnieuw nagelaten de voorschriften en onderrichtingen van de Haven van Antwerpen-Brugge (stipt) na te leven. Dit is een tekortkoming aan de beroepsplichten zoals bedoeld in Titel 2, Hoofdstuk 1, Afdeling 4, artikel 5 van het statuut en arbeidsreglement, en dient dus te worden gekwalificeerd als een strafbaar feit overeenkomstig Titel 2, Hoofdstuk 4, Afdeling 2, artikel 2, eerste bullet van het statuut en arbeidsreglement.

4. Verder bepaalt artikel 2.9 'Werkregeling sluizen en ACC' van de Bestendige onderrichtingen het volgende m.b.t. voertuigbeheer:

'De voertuigen die ter beschikking worden gesteld van het sluispersoneel vallen onder verantwoordelijkheid van de dienstdoende AVL kaai van de respectievelijke sluis waar het voertuig gestationeerd staat. De verantwoordelijkheid voor deze voertuigen is analoog aan die van de AVL mobiele ploeg. Deze voertuigen mogen slechts volgende trajecten volgen:

- o Tussen de verschillende sluizen

- o Van standplaats naar tankplaats (Total) en terug

- o Van standplaats naar garage en terug

- o Naar eender welke bestemming indien dit specifiek wordt opgedragen door een VKL, hoofdverkeersleider of dienstleiding NO.

De AVL (kaai – mobiele ploeg) zorgt ervoor dat het voertuig steeds in nette staat wordt overgedragen en elke maandag grondig gepeetst wordt.'

Bootmannen mogen de dienstvoertuigen dus enkel gebruiken voor de uitvoering van hun taken. Door het dienstvoertuig te gebruiken om een verplaatsing te maken naar een bevriende binnenschipper om daar een praatje te gaan maken, heeft de heer XXXX onrechtmatig gebruik gemaakt van het dienstvoertuig.

Bovendien had de heer XXXX de dienstdoende assistent-verkeersleider hier niet van op de hoogte gebracht, en evenmin diens toestemming of goedkeuring gevraagd. Nochtans valt dit onder diens verantwoordelijkheid.

Hierdoor heeft de heer XXXX opnieuw nagelaten de voorschriften en onderrichtingen van de Haven van Antwerpen-Brugge (stipt) na te leven. Dit is een tekortkoming aan de beroepsplichten zoals bedoeld in Titel 2, Hoofdstuk 1, Afdeling 4, artikel 5 van het statuut en arbeidsreglement, en dient dus te worden gekwalificeerd als een strafbaar feit overeenkomstig Titel 2, Hoofdstuk 4, Afdeling 2, artikel 2, eerste bullet van het statuut en arbeidsreglement.

5. Aangezien bovenstaande tekortkomingen reeds voldoende zijn om de betrokken feiten te kwalificeren als strafbare feiten overeenkomstig Titel 2, Hoofdstuk 4, Afdeling 2, artikel 2 van het statuut en arbeidsreglement, acht de Tuchtoverheid het niet meer nodig om de overtreding van de verkeersregels afzonderlijk te beoordelen.

6. Het verweer van de heer XXXX in zijn repliek en tijdens de hoorzitting heeft geen elementen aangebracht die het bestaan en de kwalificatie van deze feiten wijzigen, deze feiten relativeren of aangeven dat de heer XXXX een nieuwe kans zou verdienen m.b.t. deze feiten.

In zijn repliek op het feitenverslag erkent de heer XXXX de feiten en geeft hij zelf ook aan dat hij een fout heeft gemaakt. Ook tijdens de hoorzitting erkende de heer XXXX de feiten.

Tijdens de hoorzitting stelde de heer XXXX evenwel dat de eerste keer was

dat dit was voorgevallen. Dit is evenwel niet correct. Het was immers niet de eerste maal dat de heer XXXX de toepasselijke veiligheidsregels met de voeten trad en zonder persoonlijke beschermingsmiddelen het sluisplateau betrad. Op 10 mei 2006 werd namelijk vastgesteld dat de heer XXXX zonder reddingsvest en met licht en onaangepast schoeisel (sleffers) op het sluisplateau is verschenen voor het vastmaken van een vertrekkend super. Bovendien werden nadien uiterlijke tekenen van dronkenschap (een alcoholgeur en rood doorlopen ogen) waargenomen, waarna de heer XXXX toegaf een paar glazen wijn te hebben genuttigd. Hiervoor werd de heer XXXX op 17 juli 2006 een tuchtstraf opgelegd. De stelling van de heer XXXX kan dus niet worden gevolgd.

B. M.b.t. de tuchtstraf: bestraffing en strafmaat

1. Gelet op de ernst van de feiten, acht de tuchtoverheid het noodzakelijk om de heer XXXX te bestraffen met een tuchtstraf.

Het verweer van de heer XXXX in zijn repliek en tijdens de hoorzitting heeft geen elementen aangebracht om niet te straffen of om de straf te milderen.

2. De tuchtoverheid volgt bijgevolg het voorstel van tuchtstraf van het ontslag van ambtswege.

3. Voor de bepaling van deze strafmaat heeft de tuchtoverheid de volgende verzwarende elementen in aanmerking genomen:

- Weerslag van de feiten op de werking van de dienst

De functie van bootman is een veiligheidsfunctie bij uitstek. Van deze functiehouders moet dan ook veilig gedrag verwacht kunnen worden. Dit voorval heeft dan ook onrust gecreëerd bij de betrokken diensten (Bridges & Locks en Port Infrastructure). Zij zijn ook allemaal gebonden aan de strenge veiligheidsregels van onze organisatie en waren zeer verbouwereerd door de onveilige situatie die de heer XXXX heeft gecreëerd, in de eerste plaats voor zichzelf.

- Ernst van de feiten

Veiligheid is een topprioriteit binnen de Haven van Antwerpen-Brugge.

Reeds in het Ondernemingsplan 2018-2020 werd de veiligheid en de gezondheid van onze medewerkers als prioriteit naar voor gebracht. Ook in het strategisch plan 2022-2025 wordt bevestigd dat verder wordt gewerkt aan een veilige en beveiligde haven.

Binnen onze organisatie wordt dan ook op verschillende niveaus gecommuniceerd om de medewerkers hiervan bewust te maken.

De heer XXXX zou dus zeer goed op de hoogte moeten zijn van het belang dat de Haven van Antwerpen-Brugge hecht aan de veiligheid van haar medewerkers én zijn verplichtingen in dit verband. Hier alsnog inbreuken op begaan lijken dan ook zéér ernstige tekortkomingen te zijn.

- Herhaald karakter van de feiten

Het was niet de eerste maal dat de heer XXXX de toepasselijke veiligheidsregels met de voeten trad en zonder persoonlijke beschermingsmiddelen het sluisplateau betrad.

Op 10 mei 2006 werd namelijk vastgesteld dat de heer XXXX zonder reddingsvest en met licht en onaangepast schoeisel (sleffers) op het sluisplateau is verschenen voor het vastmaken van een vertrekkend super. Bovendien werden nadien uiterlijke tekenen van dronkenschap (een alcoholgeur en rood doorlopen ogen) waargenomen, waarna de heer XXXX toegaf een paar glazen

wijn te hebben genuttigd.

Hiervoor werd de heer XXXX op 17 juli 2006 een tuchtstraf opgelegd.

- Weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst OP/NO/BL bij het publiek

De betrokken feiten hebben een ongunstige weerslag op het aanzien van de dienst op het publiek. Door dergelijk onveilig gedrag te vertonen in aanwezigheid van externen (o.a. bemanning van het betrokken schip Banco), wekt de heer XXXX de indruk dat de Haven van Antwerpen-Brugge het niet nauw neemt met veiligheid, terwijl het net het tegendeel is.

- Tuchtrechtelijk verleden

De heer XXXX heeft reeds een omvangrijk tuchtverleden:

- o 19 mei 1993: waarschuwing wegens ongewettigde afwezigheid (schending van administratieve verplichtingen bij afwezigheid wegens ziekte)
- o 16 juni 1994: inhouding van 20% van wedde gedurende een week wegens niet uitvoeren van taak
- o 23 februari 1995: inhouding van 20% van wedde gedurende drie weken wegens ongewettigde afwezigheid (vroegtijdig verlaten van de werkpost)
- o 26 oktober 1995: inhouding van 20% van wedde gedurende vier weken wegens schending van administratieve verplichtingen bij afwezigheid wegens ziekte
- o 29 april 1999: inhouding van 20% van wedde gedurende een week wegens ongewettigde afwezigheid (vroegtijdig verlaten van de werkpost)
- o 25 augustus 2005: vermaning wegens alcoholgebruik
- o 17 juli 2006: inhouding van 20% van wedde gedurende een week wegens niet opvolgen van veiligheidsregels en alcoholgebruik
- o 7 juli 2008: inhouding van 20% van wedde gedurende vier weken wegens ongewettigde afwezigheid (vroegtijdig verlaten van de werkpost)
- o 7 maart 2012: inhouding van wedde gedurende twee maanden wegens het verlaten van de werkplaats zonder toelating tijdens een alcoholcontrole.

Daarnaast werd hij ook reeds verschillende keren niet-tuchtrechtelijk aangesproken op tekortkomingen:

- o Op 23 oktober 2009 werd afgesproken dat de heer XXXX zich bij het begin en einde van elke shift zou onderwerpen aan een alcoholtest wegens verschillende vaststellingen van alcoholgebruik / invloed van alcohol tijdens de diensturen en op de werkplaats.
- o Op 5 februari 2011 gedraagt de heer XXXX zich ongepast, wat schriftelijk wordt vastgesteld door [W.D.], assistent-verkeersleider.
- o Op 28 maart 2011 wordt opnieuw voorgesteld dat de heer XXXX zich bij het begin en einde van elke shift zou onderwerpen aan een alcoholtest wegens verschillende vaststellingen van alcoholgebruik / invloed van alcohol tijdens de diensturen en op de werkplaats. De heer XXXX weigert dit evenwel.
- o In juni 2011 schendt de heer XXXX de administratieve verplichtingen bij afwezigheid wegens ziekte.
- o Op 17 oktober 2020 is de heer XXXX onwettig afwezig op een verplichte VCA-opleiding.

Deze nieuwe tekortkoming duidt dan ook op een voortdurend laakbare houding van de heer XXXX.

- Beklede functie

De heer XXXX is bootman en oefent dus een veiligheidsfunctie uit conform de welzijnswetgeving, wat tot gevolg heeft dat ten aanzien van hen een strenger verwachtingspatroon geldt. Het niet naleven van veiligheidsregels door dergelijke functiehouders dient dan ook streng te worden bestraft.

4. Voor de bepaling van de strafmaat heeft de tuchtoverheid eveneens de erkenning van de fout door de heer XXXX en zijn schuldbesef als verzachtende omstandigheden overwogen.

Gelet op zijn omvangrijk tuchtverleden, dat een voortdurend laakbare houding aantoont, is de tuchtoverheid evenwel van oordeel dat de heer XXXX niet uit zijn fouten leert en dus geen bijkomende kans meer verdient.

5. Het verweer van de heer XXXX in zijn repliek en tijdens de hoorzitting heeft geen elementen aangebracht om het voorstel van tuchtstraf niet te volgen.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij heeft een procedurestuk ingediend dat zij een “memorie van antwoord” noemt, maar dat niet anders kan worden begrepen dan als een “nota met opmerkingen” zoals bedoeld in artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’. Het desbetreffende procedurestuk werd door de verwerende partij tijdig ingediend en dient als zodanig in aanmerking te worden genomen.

5. De voormelde “memorie van antwoord” van de verwerende partij heeft verzoeker, uit eigen initiatief, ertoe gebracht een “memorie van wederantwoord” in te dienen. Het voormelde koninklijk besluit van 5 december 1991 voorziet evenwel niet in de mogelijkheid om een dergelijk procedurestuk als repliek op de nota met opmerkingen in het administratief kort geding in te dienen. De “memorie van wederantwoord” wordt dan ook uit het debat geweerd.

V. Schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel

wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In zijn inleidend verzoekschrift licht hij het middel toe als volgt:

“[...]”

In de eerste plaats is verzoeker het niet eens met de bewering van verweester dat hij op onrechtmatige wijze van het dienstvoertuig gebruik heeft gemaakt voor een niet toegestane verplaatsing naar de Van Cauwelaertsluis tijdens zijn diensturen, zonder dat dit met de leidinggevende werd overlegd en zonder dat deze daarvan afwist.

Wel integendeel, wanneer [verzoeker] voor het eerst met het door [V.B.] opgesteld verslag wordt geconfronteerd, repliceert hij vrijwel onmiddellijk dat het een hiërarchische meerdere van hem (!) was, met name Assistent Verkeersleider [R.P.], die hem speciaal kwam melden dat een bevriend binnenschipper in de Van Cauwelaertsluis had aangelegd.

Er volgde een gesprek [tussen beiden] over het voornemen van verzoeker om zich met het dienstvoertuig naar de sluis te begeven teneinde er de bemanning te kunnen begroeten, met als gevolg dat verzoeker er vervolgens rechtmatig van uit was gegaan dat hij dit zonder problemen kon doen, net omdat [R.P.] een hiërarchische meerdere van hem betreft.

Echter, uit de stukken van het tuchtdossier waarop verzoeker vermocht acht te slaan, blijkt niet dat [R.P.] ooit op enig ogenblik over deze feiten werd verhoord, ondanks het feit dat verzoeker deze persoon *in tempore non suspecto* bij naam heeft genoemd. De tuchtoverheid achtte het klaarblijkelijk niet nodig om de precieze omstandigheden en de concrete aanleiding van het incident na te gaan en liet zich daarentegen veeleer leiden door een al te theoretische lezing van de regels ter zake, veronderstellende dat verzoeker hoe dan ook geen toestemming had om van het dienstvoertuig om die reden gebruik te maken.

Ondanks het feit dat verzoeker na de *de facto* toegestane verplaatsing met het dienstvoertuig in zijn impulsief enthousiasme weliswaar nog steeds heeft

gehandeld in strijd met de veiligheidsvoorschriften, hetgeen verzoeker nooit heeft betwist en waarvan hij wel degelijk de ernst inziet, valt het toch te betreuren dat de tuchtoverheid de foutieve veronderstelling van het onrechtmatig karakter van de verplaatsing toch als belangrijk interpretatiekader heeft gehanteerd bij de bepaling van de tuchtstrafmaat.

Een verhoor van [R.P.] had dit kunnen nuanceren of had dit minder in een ander daglicht kunnen plaatsen, doch dit werd klaarblijkelijk niet noodzakelijk bevonden.

12. Daarnaast valt het ten zeerste te betreuren dat verweerster, in haar hoedanigheid van tuchtoverheid, zich voor de bepaling van de tuchtstrafmaat uitsluitend heeft gebaseerd op niet recente incidenten die zich meer dan 10 jaar geleden hebben voorgedaan.

Zij gaat volkomen voorbij aan het feit dat verzoeker zich sinds 2013 op drastische wijze heeft herpakt en kennelijk onderhevig is aan een aanzienlijk positieve evolutie in zijn gedrag op het werk. Deze analyse vindt een uitgebreide ondersteuning in de periodieke waarderingsformulieren opgesteld door zijn hiërarchische meerderen (stuk 7). Verzoeker formuleert een uitdrukkelijk voorbehoud wat betreft de overige waarderingsformulieren die ten tijde van de redactie van dit verzoekschrift nog niet in zijn bezit waren.

Uit de stukken van het tuchtdossier waarvan verzoeker kennis vermocht te nemen, blijkt niet dat deze gegevens op de een of andere wijze werden onderzocht, laat staan dat ze bij de beoordeling van de tuchtstrafmaat in rekening werden gebracht. Sterker nog, uit de gekende stukken van het tuchtdossier blijkt zelfs niet dat de tuchtoverheid *überhaupt* van het bestaan van deze positieve evolutie bij verzoeker afwist.

Een en ander getuigt allerminst van een behoorlijke en correcte feitenvinding, noch van een deskundige voorlichting, hetgeen heeft geleid tot het samenstellen van een onvolledig dossier dat niet over alle relevante feitelijke gegevens beschikt, maar dat wel als grondslag heeft gediend voor het opleggen van een van de tuchtrechtelijke maximumstraffen.”

Beoordeling

8. Verzoeker doet in het middel vooreerst gelden dat de verwerende partij onzorgvuldig heeft gehandeld door in de bestreden beslissing ervan uit te gaan dat hij op een onrechtmatige wijze heeft gebruikgemaakt van het dienstvoertuig voor een niet-toegestane verplaatsing naar de Van Cauwelaertsluis tijdens zijn diensturen, zonder dat dit met de leidinggevende werd overlegd en zonder dat deze daarvan afwist.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de opgelegde tuchtmaatregel onder meer rekening houdt met de repliek van verzoeker van 8 september 2022 op het feitenverslag.

Uit die repliek – hiervóór geciteerd *sub* 3.3 – kan op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat er overleg tussen verzoeker en R.P. heeft plaatsgevonden over het gebruik van de dienstwagen, laat staan dat verzoeker de toestemming zou hebben gekregen om zich daarmee tijdens de diensturen naar de Van Cauwelaertsluis te begeven om er de bemanning van een schip van een vriend te gaan begroeten. Integendeel blijkt uit de repliek dat verzoeker “heel impulsief” is vertrokken.

Gelet op die repliek van verzoeker zelf, lijkt het niet onzorgvuldig dat de verwerende partij aanneemt dat verzoeker op onrechtmatige wijze heeft gebruikgemaakt van het dienstvoertuig voor een niet-toegestane verplaatsing, zonder dat zij uit eigen beweging is overgegaan tot een verhoor van R.P.

Overigens is verzoeker, zowel in de uitnodiging voor de hoorzitting over de overwogen ordemaatregel als in de uitnodiging voor de hoorzitting over het tuchtvoorstel, in kennis gesteld van de feiten die hem ten laste werden gelegd en van de mogelijkheid om getuigen te laten oproepen. Het blijkt niet dat verzoeker van deze mogelijkheid heeft gebruikgemaakt.

De schriftelijke verklaring van R.P. van 16 maart 2023 die in het administratief dossier is opgenomen, naar luid waarvan R.P. op 7 september 2022 verzoeker erover informeerde dat een vriend van hem in de sluis aanwezig was en verzoeker vervolgens is opgestaan en is vertrokken “zonder verder overleg”, laat op het eerste gezicht evenmin blijken dat verzoeker de toestemming had om zich met het dienstvoertuig naar het sluisencomplex te begeven om er een vriend tijdens de diensturen te bezoeken.

9. Verzoeker doet voorts gelden dat de tuchtoverheid zich voor het bepalen van de strafmaat uitsluitend heeft gebaseerd op “niet recente incidenten die zich meer dan 10 jaar geleden hebben voorgedaan”.

Verzoeker gaat er echter aan voorbij dat hij tuchtrechtelijk gestraft is op grond van de in de bestreden beslissing vermelde feiten van 7 september 2022, die worden gekwalificeerd als tuchtfeiten zoals bedoeld in artikel 2 van titel 2, hoofdstuk 4, van het statuut en arbeidsreglement van de verwerende partij. Verzoeker toont op het eerste gezicht niet aan dat de verwerende partij bij het bewijs en de kwalificatie van deze tuchtfeiten enige onzorgvuldigheid heeft begaan.

Het blijkt voorts niet dat verzoeker voor vroegere tekortkomingen aan zijn ambtsplichten (opnieuw) wordt gestraft. De tuchtoverheid leidt er slechts een “voortdurend laakbare houding” uit af en besluit daaruit dat verzoeker “niet uit zijn fouten leert en dus geen bijkomende kans meer verdient”. Een tuchtbeslissing mag rekening houden met de wijze waarop de betrokken ambtenaar zich in het algemeen gedraagt, gedrag waarvan de concrete feiten die hem in de tuchtbeslissing (wel) worden aangerekend de illustratie zijn.

Verzoekers bewering dat de verwerende partij bij het bepalen van de strafmaat een onderzoek had moeten doen naar “een aanzienlijk positieve evolutie in zijn gedrag op het werk”, uitgebreid ondersteund “in de periodieke waarderingsformulieren opgesteld door zijn hiërarchische meerderen”, kan op het eerste gezicht niet worden bijgevalen.

Uit het proces-verbaal van de hoorzitting voor het directiecomité op 21 november 2022 blijkt immers dat verzoeker, wanneer hij wordt verzocht zijn standpunt te willen uiteenzetten over de voorgestelde straf en eventuele verzachtende omstandigheden, enkel heeft doen gelden dat het de eerste keer was dat hij de veiligheidsregels niet heeft nageleefd. Dat argument wordt in de bestreden beslissing tegengesproken en weerlegd, wat door verzoeker in zijn

inleidend verzoekschrift voor de Raad van State dan weer niet wordt betwist. Het proces-verbaal vermeldt niet dat verzoeker heeft gesteund of gewezen op een positieve evolutie van zijn gedrag op het werk. Bijgevolg kan *prima facie* niet aan de tuchtoverheid worden verweten dat zij onzorgvuldig heeft gehandeld door geen onderzoek te voeren naar een eventuele zodanige evolutie. Bovendien staan gunstige evaluaties van het functioneren van het betrokken personeelslid in het verleden niet in de weg aan het opleggen van een tuchtsanctie wanneer, zoals in dit geval, tuchtfeiten worden vastgesteld. Ten slotte betwist verzoeker niet dat, zoals in de bestreden beslissing wordt overwogen, hij “ook reeds verschillende keren niet-tuchtrechtelijk aangesproken [werd] op tekortkomingen” en dat hij alzo laatst nog – op 17 oktober 2020 – “onwettig afwezig [was] op een verplichte VCA-opleiding”.

10. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel”.

Hij betoogt dat de tuchtoverheid bij de keuze van de strafmaat gebonden is door het evenredigheidsbeginsel, dat impliceert dat de tuchtstraf in een redelijke verhouding moet staan tot de feiten en de concrete omstandigheden van de zaak.

Verzoeker argumenteert:

“Om de redenen reeds uiteengezet *supra* onder punt 2., staat vast dat een normale en zorgvuldige administratieve overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden, niet zou zijn overgegaan tot het ontslag van ambtswege van

verzoeker, [temeer] nu verweerster op grond van haar Statuut en Arbeidsreglement over tal van minder ingrijpende tuchtmaatregelen beschikte die evenzeer een gewenst effect zouden hebben gesorteerd.

In tegenstelling tot wat te lezen in het voorstel van tuchtstraf dat twee maanden aan de bestreden beslissing voorafging, blijkt uit de bestreden beslissing geenszins dat minder ingrijpende maatregelen zoals bv. overplaatsing werden overwogen.”

Beoordeling

12. Een tuchtoverheid beschikt bij het opleggen van een tuchtstraf voor feiten die zij als tuchtrechtelijk te beteugelen beschouwt, over een grote beleidsvrijheid. Die discretionaire bevoegdheid is begrensd door het redelijkheidsbeginsel, wat inzake tucht impliceert dat een tuchtstraf in een redelijke verhouding van evenredigheid moet staan tot de tuchtfeiten.

Bij het beoordelen van de evenredigheid van een tuchtmaatregel mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de tuchtoverheid, maar moet hij haar beleidsvrijheid respecteren. Enkel mag de Raad van State in het kader van zijn wettigheidscontrole nagaan of het oordeel van de verwerende partij binnen de grenzen is gebleven van wat nog als redelijk kan worden aangezien. Dat een tuchtmaatregel streng is, levert niet het bewijs dat hij onredelijk is. Er kan slechts sprake zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel, wanneer de beslissing, waarvan vastgesteld wordt dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldige overheid, geplaatst voor dezelfde omstandigheden, die beslissing zou nemen.

Het evenredigheidsbeginsel vergt niet dat de opgelegde tuchtstraf de enige geschikte tuchtstraf is of dat wordt verantwoord waarom niet wordt gekozen voor een andere tuchtstraf. De vraag of er door de overheid binnen de perken van de redelijkheid mogelijk ook een andere – lichtere – tuchtstraf kon zijn opgelegd, doet met andere woorden niet ter zake.

13. De Raad van State gaat bij de beoordeling van de evenredigheid van een opgelegde tuchtstraf uit van de motieven zoals ze blijken uit de voor hem bestreden tuchtbeslissing en waarvan de verzoekende partij de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door die partij in het middel aangevoerde argumenten die beogen ervan te overtuigen dat de bestreden tuchtbeslissing het evenredigheidsbeginsel miskent. Op de verzoekende partij voor de Raad van State rust aldus de bewijslast om aannemelijk te maken dat het door haar aangevoerde beginsel van behoorlijk bestuur door de tuchtoverheid is geschonden.

14. Volgens verzoeker zou een “normale” en zorgvuldige administratieve overheid, geplaatst in dezelfde omstandigheden, niet zijn overgegaan tot het opleggen van de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ “[o]m de redenen reeds uiteengezet *supra* onder punt 2”.

Het is echter helemaal niet duidelijk welke de redenen zijn die verzoeker aldus voor ogen heeft. Er is immers in dat verband op het eerste gezicht geen dienstig “punt 2” in het inleidend verzoekschrift te onderkennen. Voor zover in de huidige stand van de rechtspleging mag worden aangenomen dat verzoeker daarmee doelt op de in zijn uiteenzetting van het eerste middel ter sprake gebrachte “positieve evolutie in zijn gedrag op het werk”, die “een uitgebreide ondersteuning [vindt] in de periodieke waarderingsformulieren opgesteld door zijn hiërarchische meerderen”, moet worden opgemerkt dat reeds bij de beoordeling van het eerste middel voorlopig is geoordeeld dat de verwerende partij geen onzorgvuldigheid heeft begaan door geen nader onderzoek te voeren naar een eventuele zodanige evolutie.

In de bestreden beslissing is uitvoerig gemotiveerd waarom wordt gekozen voor de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’. Zo wordt verantwoording gezocht in de ernst en het herhaald karakter van de feiten, hun weerslag op de werking en het aanzien van de dienst, het tuchtrechtelijke verleden van verzoeker dat “omvangrijk” wordt genoemd en de aard van de beklede functie,

die een veiligheidsfunctie is. Verzoeker ontkracht die gegeven verantwoording niet.

Uit de bestreden beslissing blijkt alzo genoegzaam om welke niet-weerlegde redenen de tuchtoverheid besluit tot het ontslag van ambtswege. Verzoeker maakt op het eerste gezicht niet aannemelijk dat het ondenkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende tuchtoverheid in dezelfde omstandigheden tot het opleggen van dezelfde tuchtstraf zou besluiten.

15. Het tweede middel is evenmin ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van “de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het gelijkheidsbeginsel”.

Hij stelt in dat verband in zijn inleidend verzoekschrift:

“Met het Statuut en Arbeidsreglement van de Haven Antwerpen-Brugge geeft verweerster zichzelf de discretionaire bevoegdheid om op volledig arbitraire wijze statutair tewerkgestelde personeelsleden zonder enige vorm van verbrekingsvergoeding om tuchtrekenen te ontslaan.

Om op dezelfde manier een einde te stellen aan de betrekkingen van de werknemers die onder een arbeidsovereenkomst ressorteren, dient verweerster daarentegen de strikte regels van artikel 35 Arbeidsovereenkomstenwet na te leven. Dat veronderstelt dat er bij die werknemers strikte en korte termijnvereisten van toepassing zijn en een controle door de Arbeidsrechtbank, waarbij de formaliteiten erop gericht zijn de arbeidsrechter toe te laten de feiten te beoordelen die tot het ontslag hebben geleid en hierbij zelfs een opportuniteitsafweging te maken omtrent de aangevoerde ernst van de dringende reden.

Verweerster geeft zichzelf daarentegen de macht om haar statutaire personeelsleden zonder enige vorm van verbrekingsvergoeding van ambtswege te ontslaan, hiervoor vier maanden de tijd nodig heeft en dit zelfs om redenen die door de arbeidsrechtbank nooit als dringende reden zouden worden

aanvaard, [temeer] gelet op de omstandigheid dat verzoeker reeds gedurende 33 jaar bij verweerster in dienst is geweest en hij de laatste 10 jaar aan een aanzienlijk positieve evolutie onderhevig was.

Verzoeker formuleert een uitdrukkelijk voorbehoud voor verdere uitwerking van dit middel hangende de procedure.”

Beoordeling

17. Het middel zoals in het inleidend verzoekschrift uiteengezet, laat volkomen in het ongewisse welke precieze bepalingen van het statuut en arbeidsreglement van de verwerende partij verzoeker beoogt te bekritisieren, waarom de statutaire personeelsleden van de verwerende partij, zoals verzoeker, waarop die bepalingen van toepassing zijn, op het vlak van het ontslag om tuchtrekenen vergelijkbaar zijn met “de werknemers die onder een arbeidsovereenkomst ressorteren” en waarom dan de vastgestelde verschillen doen besluiten dat die niet-geïdentificeerde bepalingen van het statuut en arbeidsreglement van de verwerende partij het gelijkheidsbeginsel schenden.

Het gaat niet op dat verzoeker “een uitdrukkelijk voorbehoud [formuleert] voor verdere uitwerking van dit middel hangende de procedure”, aangezien er geen enkele deugdelijke reden blijkt waarom een afdoende uitwerking niet reeds in het inleidend verzoekschrift mogelijk was.

18. Het derde middel wordt in de huidige stand van de rechtspleging niet ontvankelijk geacht.

VII. Besluit

19. Bij gebrek aan een ernstig middel dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan verantwoorden, is er alvast niet voldaan aan één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, opdat de vordering tot schorsing zou kunnen worden ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. 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 drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bert Thys