

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.206 van 16 december 2025
in de zaak A. 241.424/IX-10.430**

In zake : J.R.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 9051 Gent
Drie Koningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mattijs Vanmarcke
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Budastraat 23 bus 1

tegen :

het AUTONOOM OVERHEIDSBEDRIJF SKEYES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Ian Arnouts en Vybe Gesquière
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het directiecomité van het autonoom overheidsbedrijf skeyes van 10 januari 2024 waarbij verzoeker de tuchtstraf van de inhouding van wedde ten belope van een vijfde van het dagloon gedurende twee weken wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Samuel Mens 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 20 oktober 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabo Heirbaut, die *loco* advocaten Alexander De Becker en Mattijs Vanmarcke verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Vybe Gesquière, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Samuel Mens, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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 als statutair ambtenaar in dienst van de verwerende partij in de functie van eerstaanwezend verkeersleider *Area Control Surveillance* ('ACS') en werkzaam in het luchtverkeersleidingscentrum CANAC te Steenokkerzeel.

3.2. Op 11 januari 2023 vindt ter hoogte van de toegangspoort van de bedrijfssite van skeyes te Steenokkerzeel een incident plaats waarbij verzoeker is betrokken en waarvan door de dienst *Physical Security* diezelfde dag het volgende

verslag wordt opgesteld, dat wordt toegezonden aan B.H., de verantwoordelijke van de voormelde dienst:

“Omstreeks 20u45 rijdt [verzoeker] buiten met zijn wagen en ontmoet enkele andere personen op de parking, deze personen laten hun voertuig staan op de parking [...]. Ik heb hem vriendelijk verzocht deze wagens te verplaatsen aangezien de eigenaren niet voor skeyes werken en dus ook geen toegang hebben, en ik dus niet kan toelaten dat deze wagens hier blijven staan. Hij repliceerde hierop dat [B.H.] hier niets over te zeggen heeft aangezien het om een openbaar terrein gaat. Bij deze ben ik dan ook niet verder in discussie gegaan. Hij is hierna dan gewoon met de andere personen weggereden en heeft beide wagens laten staan. Het is niet geweten hoe lang de heren weg blijven.”

Dit verslag wordt bezorgd aan A.G., de hiërarchische overste van verzoeker.

Op 18 januari 2023 vindt een gesprek plaats tussen verzoeker, zijn hiërarchische overste en HR-medewerker L.J. In dat gesprek, waarvan het onderstaande verslag wordt opgesteld, komen naast het voormelde incident nog enkele vaststellingen inzake de registratie van de werktijd ter sprake.

“[A.G.] merkt op dat [verzoeker] omstreeks 23u25 opnieuw de site is binnengereden om pas dan in het tijdregistratiesysteem het einde van zijn werktijd te regist[r]eren. Het tijdstip van registratie Clock OUT = 23u27. Ter info geeft [A.G.] mee dat het intussen ook werd uitgeklaard dat de parkeerplaatsen vooraan de site wel degelijk géén openbaar terrein zijn.

[A.G.] herhaalt dat [verzoeker] de site verlaten heeft om 20u45, terwijl zijn dienst eindigde om 21u15. Eventueel rekening houdend met 15 min flexibiliteit in vertrek mist hij dan alsnog 15 min. Door bij terugkeer te gaan badgen heeft hij dus ‘gefraudeerd’ met zijn tijdsregistratie.

[Verzoeker] bevestigt deze tijdstippen en voegt eraan toe dat hij dit reeds bij de start van zijn shift besproken had met zijn collega's en het akkoord van de supervisor had.

[A.G.] reageert dat de tijdsregistratie op deze manier niet correct verlopen is.

[Verzoeker] geeft aan dat zijn redenering was dat die afwezigheid zijn half uur break was, waarvoor hij niet op de site dient aanwezig te zijn. Hij heeft dus pas om 20u45 break genomen.

[A.G.] vraagt of hij daarnaast nog break heeft genomen, wat [verzoeker] bevestigt.

Op de vraag wanneer dit dan was kan [verzoeker] niet meer antwoorden, dat weet hij niet meer.

[Verzoeker] schetst voor de volledigheid dat hij met vrienden naar een voetbalmatch gegaan is in Steenokkerzeel en daar heeft gegeten terwijl zijn vrienden voetbalden.

Hij voegt hier nog aan toe dat, los van het feit rond de prikklok, hij op eigen initiatief met [B.H.] gesproken heeft en zich heeft geëxcuseerd en stelt dat het voor [B.H.] ‘daarmee in orde is’.

Het ‘omzeilen’ van de tijdsregistratie vormt een probleem benadrukken [L.J.] en [A.G.].

[A.G.] vraagt of dit nog gebeurt. [Verzoeker] bevestigt dit eerlijkheidshalve en voegt toe dat dit zeker niet constant of veel gebeurt.

[A.G.] reageert hierop dat verwacht wordt van alle medewerkers om hun correcte tijd te registreren en de eventuele consequentie bij te vroeg vertrek erbij te nemen. [Verzoeker] geeft opnieuw aan dat hij dat half uur beschouwde als zijn break.

[A.G.] en [L.J.] bedanken [verzoeker] voor de verduidelijking en geven aan op dit moment geen vragen meer te hebben en informeren of er nog vragen zijn van [verzoeker].

[Verzoeker] wil graag meer duidelijkheid over de volgende stappen.

[A.G.] en [L.J.] lichten toe dat dit gesprek bedoeld was om duidelijkheid te scheppen in de situatie van afgelopen woensdag, 11/01/’23, en dat er voor de volledigheid een verslag zal worden opgemaakt. Dit verslag zal ook gedeeld worden met [verzoeker].

Het voorval zal intern verder besproken worden en indien er vervolg aan zal gegeven worden zal [verzoeker] hier spoedig van op de hoogte gebracht worden.

[Verzoeker] gaat hier verder op in en wil graag duidelijkheid wat een vervolgsanctie dan wel zou kunnen zijn. [A.G.] antwoordt dat er eventueel een tuchtonderzoek kan opgestart worden en dat er in dat kader sancties kunnen opgelegd worden gaande van een waarschuwing tot impact op verloning afhankelijk van de zwaarwichtigheid van de feiten”.

Op 2 februari 2023 vindt een opvolgingsgesprek plaats tussen verzoeker, zijn hiërarchische overste, de HR-directeur en een syndicaal vertegenwoordiger van verzoeker. Ook van dat gesprek wordt een verslag opgesteld, waarop verzoeker en zijn syndicaal vertegenwoordiger op 8 maart 2023 opmerkingen formuleren.

3.3. Met een aangetekend schrijven van 8 maart 2023 en per e-mail wordt verzoeker door zijn hiërarchische overste met toepassing van artikel 26 van het ‘administratief statuut van de ambtenaren van skeyes’ (hierna: het administratief statuut) uitgenodigd voor een onderhoud op 16 maart 2023, met betrekking tot de gebeurtenissen van 11 januari 2023 en de in dat verband gedane vaststellingen. Aan verzoeker wordt meegedeeld dat “het ongepast gedrag t.a.v. de

veiligheidsagent, het niet naleven van de principes van de tijdsregistratie en het verlaten van de site tijdens uw operationele shift” kunnen worden aangemerkt als tekortkomingen aan zijn plichten en dat dit aanleiding kan geven tot een tuchtsanctie.

Van het onderhoud wordt een verslag opgesteld, waarop verzoeker en zijn syndicaal afgevaardigde opmerkingen formuleren.

Op 25 april 2023 formuleert de hiërarchische overste van verzoeker een voorstel tot tuchtstraf. De feiten worden daarin als volgt weergegeven:

“Op 12 januari 2023 werd een rapport van de dienst Physical Security ontvangen over een voorval aan de toegangspoort van de site in Steenokkerzeel op 11 januari 2023. In dit rapport wordt gemeld dat [verzoeker] omstreeks 20u45 de site heeft verlaten met zijn wagen en heeft afgesproken met enkele personen op de parking voor de toegangspoort van de site. Deze personen, niet werkzaam bij skeyes, hebben hun auto's achtergelaten op deze parking waarna hierover tussen [verzoeker] en de veiligheidsagent een discussie is ontstaan waarbij [verzoeker] er de veiligheidsagent op wijst dat het hoofd Security van skeyes 'niets te zeggen heeft' over deze parking die volgens [verzoeker] tot het openbaar domein behoort. [Verzoeker] is vervolgens met deze personen weggereden en de beide wagens bleven geparkeerd staan.

Op 11 januari 2023 liep de shift van [verzoeker] tot 21u15. Op basis van het voormeld rapport werd vastgesteld dat [verzoeker] vroegtijdig de site heeft verlaten om 20u45 terwijl hij het einde van zijn shift via de tijdsregistratie heeft ingegeven om 23u27.

Naar aanleiding van voormeld rapport heeft ondergetekende op 18 januari 2023, in aanwezigheid van een HR medewerker, een gesprek gehad met [verzoeker]. Een opvolggesprek vond plaats op 2 februari 2023 in aanwezigheid van de HR directeur en [C.], de syndicaal vertegenwoordiger van [verzoeker]. Van deze 2 gesprekken werd een verslag opgemaakt en overgemaakt aan [verzoeker]. Op het verslag van het 2^e gesprek werden op 8 maart 2023 enkele opmerkingen gemaakt door [C.] via e-mail. Uit deze 2 gesprekken en uit het onderzoek van de toegangsbadgegegevens van 11 januari 2023 in het kader van het veiligheidsbeheer en -verificatie is gebleken dat [verzoeker] (i) de site ook eerder die dag, tijdens zijn operationele shift, gedurende 40 min heeft verlaten, (ii) het U-gebouw – en dus zijn operationele shift – verlaten heeft tussen 17h59 en 18h55.”

De hiërarchische overste stelt voor om verzoeker een tuchtstraf op te leggen in de vorm van een inhouding van wedde, ten belope van een vijfde van het dagloon, gedurende een maand. Dit voorstel wordt door verzoeker geïmplementeerd op 3 mei 2023.

3.4. Op 17 mei 2023 dient verzoeker bij het directiecomité tegen dit voorstel van tuchtstraf een gemotiveerd bezwaar in.

Bij aangetekend schrijven van 17 mei 2023 en bij e-mail wordt verzoeker door het directiecomité uitgenodigd om gehoord te worden op 31 mei 2023, waarna – zo wordt meegedeeld – een beslissing zou worden genomen inzake de tuchtstraf. Ingevolge een vraag tot uitstel van verzoeker wordt de hoorzitting verplaatst naar 7 juni 2023.

Van de hoorzitting wordt een verslag opgesteld, waarop verzoeker op 8 juni 2023 opmerkingen formuleert.

Met een aangetekend schrijven van 9 juni 2023 wordt verzoeker in kennis gesteld van de beslissing van het directiecomité van diezelfde datum tot het opleggen van een tuchtsanctie, die strekt tot de inhouding van wedde ten belope van een vijfde van het dagloon, gedurende twee weken.

3.5. Op 4 juli 2023 stelt verzoeker tegen die tuchtbeslissing een beroep in bij de adviesraad. Met een aangetekend schrijven van 6 november 2023 wordt verzoeker uitgenodigd voor de zitting van de adviesraad van 20 november 2023. Skeyes legt op 8 november 2023 een ‘replieknota’ neer, waarop verzoeker repliceert in een ‘verweerschrift’.

Op 20 december 2023 formuleert de adviesraad aan het directiecomité van skeyes een advies, dat ertoe strekt (i) “vast te stellen dat het parkeerplaatsincident als afgesloten dient aangezien en dat er geen aanleiding is daarvoor enige tuchtsanctie op te leggen”, (ii) “vast te stellen dat de overige twee aan [verzoeker] verweten feiten aangetoond zijn en dat zij tuchtrechtelijke

inbreuken uitmaken” en (iii) “te beslissen dat, voor die twee feiten samen, één tuchtsanctie zou worden opgelegd waarbij het [d]irectiecomité dan een te motiveren keuze maakt om de betrokken ambtenaar de tuchtstraf op te leggen van hetzij een terechtwijzing hetzij een blaam”.

3.6. Het directiecomité van skeyes beslist op 10 januari 2024 om verzoeker de tuchtsanctie op te leggen van de inhouding van wedde, ten belope van een vijfde van het dagloon, gedurende twee weken. Die beslissing steunt op de volgende overwegingen:

“a. Betreffende de gebeurtenissen die aanleiding geven tot een tuchtstraf Overwegende dat in de beslissing d.d. 9 juni 2023 wordt uiteengezet dat uit de stukken van het tuchtdossier blijkt dat op 11 januari 2023 drie gebeurtenissen hebben plaatsgevonden alsook ‘dat elk van de drie gebeurtenissen van 11 januari 2023 van die aard zijn dat ze elk afzonderlijk met een tuchtsanctie bestraft kunnen worden; dat het in dit geval om een combinatie, over een korte periode, van drie feiten gaat en het geheel van deze feiten een gepaste bestraffing vereist’.

Overwegende dat de Adviesraad ten eerste bevestigt dat er zich ‘op 11 januari 2023 omstreeks 20.45u een incident heeft voorgedaan aan die parkeerplaatsen waarbij [verzoeker] zich onheus heeft uitgelaten over [B.H.] en dit ten overstaan van een van diens ondergeschikte veiligheidsagenten’;

Dat de Adviesraad evenwel van oordeel is dat dit ‘parkeerplaatsincident’ ‘los van mogelijke andere feiten’ dient te worden beoordeeld en ingevolge de aangeboden en aanvaarde verontschuldigen als afgesloten dient te worden beschouwd, zodat ‘er geen aanleiding is om hiervoor nog een tuchtsanctie, van welke aard dan ook, te overwegen’, tevens omdat een inbreuk op artikel 14 van het Administratief Statuut ‘onvoldoende’ zou zijn aangetoond.

Overwegende dat de Adviesraad ten tweede de visie van het Directiecomité inzake de ‘breaks’ bijtreedt en aldus bevestigt dat ‘Dergelijke breaks kunnen niet aangezien worden als impliciete toelating om de bedrijfssite te verlaten; het is evenmin aan de verkeersleider om, al dan niet in overleg met de aanwezige supervisor/collega’s, zelf de veiligheidssituatie in te schatten voor het geval hij desondanks tijdens die onderbreking de bedrijfssite zou willen verlaten’. De Adviesraad erkent dat ‘uit dit alles blijkt voldoende dat de verkeersleider tijdens zijn break/onderbreking ter beschikking moet blijven van skeyes en dus niet zomaar de bedrijfssite kan verlaten’.

Dat de Adviesraad aldus besluit: ‘voormeld gedrag van [verzoeker] vormt dan ook een overtreding van de voormelde plichten van de ambtenaar; derhalve is dat gedrag in hoofde van [verzoeker] tuchtrechtelijk sanctioneerbaar’.

Overwegende dat de Adviesraad ten derde m.b.t. het vroegtijdig stopzetten van de shift en het verlaten van de site om 20u45, terwijl pas om 23u27 werd uitgeprikt, tevens het standpunt van het Directiecomité bijtreedt: ‘reglementair diende [verzoeker] zijn vertrektijd correct te registreren om 20u45 hetgeen hij niet deed’. Dat zij het tevens niet relevant acht dat [verzoeker] binnen een tijdsvenster van 4 uur na het einde van zijn shift heeft uitgeprikt omdat dit enkel gebeurd is omdat hij de site vroegtijdig verlaten heeft.

Dat de Adviesraad aldus besluit: ‘ook die handelwijze als ambtenaar is deloyaal ten overstaan van skeyes en als dusdanig tuchtrechtelijk te sanctioneren’.

Overwegende dat het standpunt van de Adviesraad inzake het ‘parkeerplaatsincident’ allerminst bijgetreden kan worden, aangezien deze gebeurtenis niet losgekoppeld kan worden van de twee daaropvolgende feiten en dus geenszins afgescheiden van de andere gebeurtenissen d.d. 11 januari 2023 mag én kan worden beoordeeld.

Dat het immers drie gebeurtenissen betreft die zich allemaal op dezelfde dag – en zelfs binnen een tijdspanne van nauwelijks enkele uren – hebben voorgedaan. Bovendien staan de verschillende gebeurtenissen ook ontegensprekelijk in rechtstreeks verband met elkaar: het ‘parkeerplaatsincident’ kon zich enkel voordoen omdat [verzoeker] de site vroegtijdig verliet. Tot slot stipuleert artikel 28, § 2 van het Administratief Statuut uitdrukkelijk dat indien ‘meer dan één feit ten laste van de ambtenaar wordt gelegd’ dit ‘slechts aanleiding (kan) geven tot één procedure en tot het uitspreken van één tuchtstraf’. Het valt dus niet in te zien waarom het ‘parkeerplaatsincident’ afzonderlijk beoordeeld zou dienen te worden, meer nog: dit is overeenkomstig het Administratief Statuu[t] zelfs niet toegelaten.

Dat het ‘parkeerplaatsincident’ mede om die reden geenszins als ‘afgesloten’ kan worden beschouwd, net omdat het samenhangt met de andere feiten en het geheel van deze feiten in overweging dient te worden genomen om de tuchtstraf te bepalen. De omstandigheid dat excuses werden aangeboden, is een element dat verder meegenomen wordt in de bepaling van de tuchtstraf.

Dat een inbreuk op artikel 14 van het Administratief Statuut onvoldoende zou zijn aangetoond, verwondert, aangezien nooit een inbreuk op dit artikel werd voorgehouden. Integendeel werd in de beslissing d.d. 9 juni 2023 – alsook in de replieknota d.d. 8 november 2023 – aangetoond dat [verzoeker] door het ‘parkeerplaatsincident’ een schending heeft begaan van artikel 16, § 1 van het Administratief Statuut. De verplichting uit artikel 16 om het ambt uit te oefenen op een loyale en integere wijze vormt aldus net de tegenhanger van het recht uit artikel 14 om met waardigheid en hoffelijkheid te worden behandeld. Met andere woorden: alle ambtenaren dienen elkaar wederzijds met respect te behandelen. Net omdat de Adviesraad ook zelf erkent dat ‘[verzoeker] zich onheus heeft uitgelaten over [B.H.] en dit ten overstaan van een van diens ondergeschikte veiligheidsagenten’, kan niet betwist worden dat [verzoeker] tekortgekomen is aan diens beroepsplichten overeenkomstig artikel 16 van het Administratief Statuut.

Overwegende dat het Directiecomité van oordeel is dat de overwegingen m.b.t. de gebeurtenissen d.d. 11 januari 2023, zoals geformuleerd in de beslissing d.d. 9 juni 2023 en gedurende de procedure voor de Adviesraad, integraal overeind blijven.

b. Betreffende de proportionaliteit van de tuchtstraf

Overwegende dat in de beslissing d.d. 9 juni 2023 wordt overwogen ‘dat een tuchtsanctie onder de vorm van een inhouding van wedde, ten belope van 1/5 van het dagloon, gedurende twee weken, zoals voorzien in artikel 25, § 1, 3 van het Administratief Statuut in verhouding staat tot de feiten’.

Overwegende dat de Adviesraad oordeelt dat ‘het opleggen van de tuchtstraf van ‘de inhouding van de wedde’ en ongeacht zelfs een minimale duurtijd en weddeaandeel daarbij, is in deze evenwel disproportioneel en staat niet in verhouding tot de relatieve ernst van de aangenomen feiten, de persoon van [verzoeker] en [diens] staat van verdiensten binnen het bedrijf’ en zij daarom adviseert ‘om aan [verzoeker] de tuchtstraf op te leggen van hetzij de terechtwijzing, hetzij de blaam, naargelang het directiecomité daaromtrent zal motiveren’.

Overwegende dat het standpunt van de Adviesraad allerm minst bijgetreden kan worden, aangezien de ernst van de feiten geenszins geminimaliseerd mag worden en de tuchtstraf bijgevolg niet als disproportioneel kan worden beschouwd.

Overwegende dat in de beslissing d.d. 9 juni 2023 reeds omstandig werd toegelicht dat ‘de primaire en wettelijke taak van skeyes erin bestaat om de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren en skeyes de verantwoordelijkheid én verplichting heeft deze veiligheid op continue wijze te vrijwaren; dat dit onder meer impliceert dat skeyes actief optreedt en maatregelen neemt die erop gericht zijn om het functioneren en de continuïteit van de veilige luchtverkeersleiding te verzekeren en de risico’s op een verstoring of ontwrichting ervan af te wenden/te neutraliseren’.

Dat het Directiecomité in haar beslissing d.d. 9 juni 2023 heeft verduidelijkt dat zij daarom ‘haar luchtverkeersleiders dusdanig operationeel inplant dat de veiligheid van het luchtverkeer op continue wijze gegarandeerd wordt; dat skeyes er in dit kader ten allen tijde moet op kunnen rekenen dat de luchtverkeersleiders die operationeel staan ingepland tijdens de arbeidsduur ook effectief op de arbeidsplaats aanwezig zijn’, zodat de afwezigheid van een luchtverkeersleider tijdens zijn operationele shift ‘onaanvaardbaar is in de specifieke operationele en veiligheidscontext’. Mochten er tijdens een ernstige situatie slechts een ontoereikend aantal verkeersleider[s] aanwezig zijn, terwijl dit voorkomen had kunnen worden, dan zal skeyes immers integraal aanspreekbaar zijn voor de gevolgen.

Dat de Adviesraad het belang van de aanwezigheid van de luchtverkeersleiders ook zelf blijkt te erkennen, door enerzijds te poneren ‘er zich op elk ogenblik, en dus ook tijdens de onderbreking van een verkeersleider, een zodanig onvoorzien gegeven (kan) voordoen waardoor plots het veiligheidsrisico zodanig oploopt dat een normale staffing ontoereikend is en dat als het ware alle hens aan dek geroepen wordt en

dus dan ook de verkeersleider(s) die in break zouden zijn, zouden kunnen teruggeroepen worden’ en anderzijds te benadrukken dat ‘de taak van een verkeersleider is belangwekkend en vereist ook een ernstig persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel mede gezien hij dient te weten dat een kerntaak van skeyes juist is de veiligheid van het luchtruim te verzekeren en dat hij daarin een belangwekkende rol te vervullen heeft’. De Adviesraad besluit zodoende terecht dat ‘vanuit dergelijk besef dat [verzoeker] als verkeersleider had moeten weten/aanvoelen dat hij, die loyaal en op integere wijze zijn ambt dient uit te oefenen (A.SAs. art 16 § 1) en daarbij o.a. ook de billijkheid- en doelmatigheidsaspecten dient in acht te nemen (A.S.A.s. artikel 16 § 2), de bedrijfssite tijdens de break/onderbreking niet had mogen verlaten’.

Dat niet valt in te zien hoe enerzijds het belang van de aanwezigheid op de bedrijfssite – ook tijdens een break – aanvaard en benadrukt wordt, maar anderzijds alsnog besloten wordt tot ‘de relatieve ernst van de aangenomen feiten’. Uit de eigen overwegingen van de Adviesraad blijkt zodoende net de ernst van de feiten, die immers een zeer ernstig veiligheidsrisico met potentieel verregaande gevolgen hadden kunnen creëren.

Overwegende dat het Directiecomité daarnaast reeds rekening heeft gehouden met de verzachtende omstandigheden die de Adviesraad vermeldt. Dit blijkt duidelijk uit de beslissing d.d. 9 juni 2023 waarin wordt gemeld dat ‘het Directiecomité in haar beoordeling rekening houdt met een aantal verzachtende omstandigheden; dat op heden geen enkele tuchtstraf is ingeschreven in het persoonlijk dossier van [verzoeker]; dat [verzoeker] tijdens de hoorzitting van 7 juni 2023 erkende dat het verlaten van de site tijdens zijn operationele break niet helemaal correct was; dat hij tevens benadrukt dat het verlaten van de site tijdens zijn breaks zich na 11 januari 2023 niet meer herhaald heeft; dat het Directiecomité tevens akte neemt van en rekening houdt met de excuses die [verzoeker] heeft aangeboden aan het voltallige Directiecomité en andere betrokken collega’s in zijn schriftelijke opmerkingen bij het verslag van de hoorzitting van 7 juni 2023’.

Dat het Directiecomité de tuchtstraf daarom reeds beperkt heeft tot de inhouding van de wedde, ten belope van 1/5 van het dagloon gedurende twee weken. Artikel 25, § 2 van het Administratief Statuut bepaalt immers dat de inhouding van de wedde voor een periode van maximum één maand kan gebeuren, hetgeen ook het uitgangspunt was van het voorstel tot tuchtstraf dat werd opgesteld door de hiërarchisch overste van [verzoeker], maar gelet op voormelde omstandigheden is de inhouding van de wedde uitdrukkelijk beperkt tot een periode van twee weken, met als redenering dat dit ‘in verhouding staat tot de feiten’.

Overwegende dat eens te meer herhaald dient te worden dat er sprake is van drie verschillende gebeurtenissen die elk afzonderlijk met een tuchtsanctie bestraft kunnen worden en dat de combinatie van deze feiten binnen een erg kort tijdsbestek een gepaste bestraffing vereist. De Adviesraad stelt zelf dat ‘het verlaten van de bedrijfssite tijdens de operationele shift een belangwekkende inbreuk is’.

Dat de terechtwijzing of de blaam in de gegeven omstandigheden hoegenaamd niet beschouwd kan worden als een gepaste bestraffing, zodat enkel een inhouding van wedde als gepaste tuchtstraf aanvaard kan worden.

Overwegende dat het Directiecomité van oordeel is dat de overwegingen m.b.t. de proportionaliteit van de tuchtstraf, zoals geformuleerd in de beslissing d.d. 9 juni 2023 en gedurende de procedure voor de Adviesraad, integraal overeind blijven.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker steunt een eerste middel op een schending van de artikelen 9 en 10 van het adviesraadreglement en van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

Verzoeker doet gelden dat krachtens het adviesraadreglement de personeelsdienst enerzijds binnen een termijn van twintig kalenderdagen na ontvangst van het beroep het directiecomité van dat beroep in kennis stelt en meedeelt dat het dossier tien kalenderdagen later aan de adviesraad zal worden toegezonden (artikel 9) en anderzijds binnen een termijn van twintig dagen na de kennisgeving aan het directiecomité de adviesraad bijeenroept (artikel 10). Daaruit besluit verzoeker dat de zitting van de adviesraad binnen veertig dagen na ontvangst van het beroepschrift moet plaatsvinden, *in casu* uiterlijk 15 augustus 2023. In strijd daarmee, zo stelt verzoeker, werd hij uitgenodigd voor een zitting van de adviesraad op 20 november 2023, zijnde “drie maanden buiten de termijn”. Die vertraging heeft volgens verzoeker het bestuur een onevenredig voordeel opgeleverd in de beroepsprocedure.

Daarnaast betoogt verzoeker dat, eveneens op grond van artikel 10 van het adviesraadreglement, het volledige dossier samen met de

oproepingsbrief moet worden verzonden. Te dezen evenwel, werden de oproepingsbrief en 22 stukken verzonden op 7 november 2023, maar werd de replieknota van het bestuur twee dagen later en dus buiten de gestelde termijn aan verzoeker bezorgd. Bovendien blijkt uit de inventaris van de replieknota dat er nog bijkomende stukken werden gevoegd. Bijgevolg moest, zo stelt verzoeker, de replieknota van het bestuur met de bijhorende stukken uit het debat worden geweerd, wat ten onrechte niet is gebeurd. Verzoeker ziet daarin een beknutting van zijn verweermogelijkheden die moet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Verzoeker stipt nog aan dat noch de adviesraad, noch het directiecomité deze grieven heeft beantwoord.

5. In de memorie van wederantwoord weerspreekt verzoeker de stelling van de verwerende partij dat een miskenning van de voorgeschreven termijnen niet zou zijn aangetoond. Voorts stelt verzoeker dat noch het ontbreken van een uitdrukkelijke sanctiebepaling in het adviesraadreglement noch de louter adviserende opdracht van de adviesraad kan doen besluiten dat het bestuur de voorschriften van dat reglement naast zich mag neerleggen. Een sanctiebepaling is naar het oordeel van verzoeker ook niet vereist opdat hij zich op het beginsel *patere legem* zou kunnen beroepen. Verzoeker wijst erop dat het reglement overigens wel bindende termijnen voor het personeelslid bevat. Uit de overweging van de adviesraad dat de bedoelde termijnen niet op straffe van nietigheid zijn voorgeschreven, kan volgens verzoeker niet worden afgeleid dat de adviesraad van mening is dat de termijnen werden nageleefd. Tot slot erkent verzoeker dat niet is voorzien in een termijn om een verweernota in te dienen en dat hij zulks drie dagen voor de zitting van de adviesraad heeft gedaan, maar dat kan volgens hem het laattijdig indienen van de stukken door het bestuur niet goedpraten.

6. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat het gemis aan sanctie voor een miskenning van de termijnen te dezen precies de reden is waarom (ook) het beginsel *patere legem* is ingeroepen. Het bestuur heeft immers zelf het adviesraadreglement vastgelegd. Voorts wordt volgens verzoeker de wapengelijkheid geschonden indien zou worden toegelaten dat het bestuur een volledig onevenwichtige regeling mag uitschrijven waarin alleen de termijnen voor

het personeelslid vervaltermijnen zijn. Of de rechten van verdediging daarbij worden geschonden, is voor verzoeker niet relevant.

Beoordeling

7. De in het geding zijnde artikelen 9 en 10 van het adviesraadreglement luiden als volgt:

“Artikel 9 - Kennisgeving aan het Directiecomité

Binnen een termijn van 20 kalenderdagen na de ontvangst van het beroep, stelt de personeelsdienst het Directiecomité in kennis van het beroep.

De kennisgeving vermeldt de beslissing, het voorstel of de aanbeveling waartegen beroep werd ingesteld, informeert het Directiecomité dat het dossier 10 kalenderdagen later aan de Adviesraad zal overgemaakt worden en is vergezeld van het dossier.

Voor iedere zaak wordt door het Directiecomité ten laatste op het ogenblik van het overmaken van het dossier aan de Adviesraad, een ambtenaar aangewezen die de beslissing, het voorstel of de aanbeveling waartegen beroep werd ingesteld, zal verdedigen.

Artikel 10 - Samenroepen van de Adviesraad

Binnen een termijn van 20 dagen na de kennisgeving van het beroep aan het Directiecomité roept de personeelsdienst per brief de Adviesraad bijeen.

De brief wordt minstens vijf werkdagen vóór de vastgestelde zittingsdatum verstuurd.

De oproeping vermeldt de agenda en bevat als bijlage het volledige dossier betreffende de betwisting.

De betrokken ambtenaar wordt per zelfde post in kennis gesteld van de zittingdatum.”

Het beginsel dat is vervat in de spreuk *patere legem quam ipse fecisti* houdt in dat het bestuur en de organen die ervan afhangen ertoe verplicht zijn de algemene regels die zij zelf hebben vastgesteld, bij de concrete toepassing ervan te eerbiedigen.

8. Nog daargelaten de vaststelling dat de termijnen in artikel 9 van het adviesraadreglement niet op straffe van nietigheid zijn voorgeschreven, blijkt uit de voorliggende stukken dat de personeelsdienst het directiecomité op 19 juli 2023 in kennis heeft gesteld van verzoekers beroep en het bijhorende dossier. Dit

is alleszins binnen de in voormeld artikel 9 voorgeschreven termijn van twintig kalenderdagen na ontvangst van het beroep op 6 juli 2023.

Een schending van artikel 9 van het adviesraadreglement is dan ook niet aangetoond.

9.1. Wat de samenroeping van de adviesraad betreft, staan de partijen twee verschillende interpretaties van artikel 10 van het adviesraadreglement voor. In de zin “[b]innen een termijn van 20 dagen na de kennisgeving van het beroep aan het Directiecomité roept de personeelsdienst per brief de Adviesraad bijeen” leest verzoeker dat de adviesraad binnen die termijn effectief moet bijeenkomen. Volgens de verwerende partij daarentegen bepaalt voormeld artikel 10 geenszins wanneer de zitting moet plaatsvinden; in dat standpunt kan de termijn van twintig dagen enkel betrekking hebben op het verzenden van de brief waarmee de adviesraad wordt bijeengeroepen.

Wat er ook van zij, voor de beoordeling van het middel volstaat de vaststelling dat ook de termijn in artikel 10 van het adviesraadreglement niet op straffe van enige sanctie is voorgeschreven. Het gaat derhalve om een termijn van orde, zodat aan de overschrijding ervan, zo die al kan worden vastgesteld, in beginsel geen enkel rechtsgevolg wordt gekoppeld – daargelaten de toets van de redelijke termijn, die *in casu* in het tweede middel aan bod komt en de toets aan de wapengelijkheid die *sub* 11 ter sprake komt. Uit niets blijkt dat het bestuur zou hebben beoogd om aan een overschrijding van de voormelde termijn een verval van de tuchtvordering te koppelen. Dat het om een termijn van orde gaat, blijkt ook, *a contrario*, uit verschillende andere bepalingen van het adviesraadreglement die wél uitdrukkelijk vervaltermijnen bevatten. Zo bepaalt artikel 7 van dat reglement dat “geen enkel gevolg” wordt gegeven aan een beroep dat buiten de gestelde termijn werd ingediend en wordt een beroep naar luid van artikel 12 “als niet meer aanhangig” beschouwd indien de behoorlijk opgeroepen ambtenaar zonder erkend beletsel niet ter zitting verschijnt.

9.2. Voor zover het middel ertoe strekt te horen zeggen dat de bestreden beslissing onregelmatig is omdat de zitting van de adviesraad laattijdig plaatsvond, is het ongegrond.

10. Het beginsel *patere legem* verplicht het bestuur ertoe om de eigen regels na te leven, maar voegt aan die regels zelf niets toe. Verzoeker kan zich derhalve niet op dit algemeen rechtsbeginsel beroepen om een termijn van orde te doen lezen en toepassen als ware het een termijn van verval.

Ook in dat opzicht is het middel, betrokken op artikel 10 van het adviesraadreglement, ongegrond.

11. In het midden gelaten of verzoeker met zijn beroep op de wapengelijkheid in zijn laatste memorie aan het middel geen nieuwe en dus onontvankelijke grondslag wil geven en al evenzeer daargelaten de vaststelling dat verzoeker niet de onwettigheid van de betrokken reglementaire bepalingen aanvoert, kan verzoeker niet worden bijgevalen in zijn betoog dat de tuchtprocedure – en dat is *in casu* niet alleen het adviesraadreglement, maar ook het administratief statuut zelf – louter ten voordele van het bestuur is uitgeschreven. Het volstaat ter zake te verwijzen naar artikel 26, §§ 1 en 6 (vervaltermijn voor de tuchtbeslissing van het directiecomité), of artikel 35, §§ 3 en 4 (vervaltermijn voor de tuchtbeslissing van het directiecomité na het advies van de adviesraad), van het administratief statuut.

Ook in dat opzicht kan het middel niet overtuigen.

12. Voorts voert verzoeker aan dat, in strijd met artikel 10 van het adviesraadreglement, met de oproepingsbrief van 6 november 2023 niet het “volledige dossier” was meegestuurd en dat de twee dagen later toegezonden replieknota van het bestuur en de bijkomende stukken buiten het debat hadden moeten zijn gelaten omdat ze “buiten de gestelde termijn” zijn bezorgd.

13.1. Wat met “het dossier” wordt bedoeld, volgt uit artikel 8 van het adviesraadreglement, dat naar luid van zijn opschrift betrekking heeft op de “[s]amenstelling van het dossier”. Het tweede lid van dat artikel schrijft voor:

“Het dossier bevat het persoonlijk dossier en het personeelsdossier van de betrokken ambtenaar, evenals alle andere bescheiden die voor de Adviesraad nuttig kunnen zijn voor het verlenen van haar advies.”

Dit is “het dossier” dat overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het meervermelde reglement aan het directiecomité wordt toegezonden en vervolgens, krachtens artikel 10, derde lid, aan de adviesraad.

Verzoekers betoog faalt om twee redenen.

13.2. Ten eerste kan verzoekers stelling dat op grond van artikel 10 van het adviesraadreglement met dezelfde post als deze gericht aan de adviesraad, het dossier hem moest worden toegezonden, niet worden bijgevalen.

Artikel 10, derde lid, van het adviesraadreglement schrijft voor dat de aan de adviesraad gerichte oproeping de agenda en “het volledige dossier” bevat. Dat voorschrift is evenwel niet van toepassing op de kennisgeving aan de betrokken ambtenaar, waaromtrent artikel 10, vierde lid, van het reglement immers enkel bepaalt dat hij “per zelfde post in kennis [wordt] gesteld van de zittingdatum”.

De kennisgeving van het dossier aan de betrokken ambtenaar is geregeld in artikel 8, derde lid, van het voormelde reglement, dat stelt: “[d]e betrokken ambtenaar kan het dossier op eenvoudig verzoek inzien op de personeelsdienst en kan er kosteloos kopie van bekomen.” Het reglement voorziet derhalve in een passieve, niet in een actieve openbaarheidsplicht wat het tuchtdossier betreft. Het feit dat het bestuur mogelijk de gewoonte heeft aangenomen om de betrokken ambtenaar het dossier ook per post te bezorgen, doet geen afdwingbaar recht in diens hoofde ontstaan.

13.3. Ten tweede blijkt uit voormeld artikel 8 van het adviesraadreglement dat de replieknota van het bestuur en de eventuele bijhorende stukken van “het dossier” geen deel uitmaken. Dat dossier is immers samengesteld vooraleer het directiecomité, overeenkomstig artikel 9 van dat reglement, van het beroep in kennis is gesteld en het een ambtenaar heeft kunnen aanwijzen die de beslissing waartegen beroep werd ingesteld, zal verdedigen – bijvoorbeeld middels het neerleggen van een nota.

Wat het uitwisselen van standpunten betreft, bevat het adviesraadreglement enkel de bepaling van artikel 11, tweede lid, naar luid waarvan de ambtenaar ter zitting het recht heeft zijn verweermiddelen te laten gelden. Verzoeker toont niet aan dat het voormelde reglement of het statuut, buiten wat hiervóór is vermeld, enig procedurevoorschrift bevat met betrekking tot het neerleggen van schriftelijke stukken zoals een ‘replieknota’ of een ‘verweerschrift’ – de praktijk ter zake verloopt blijkbaar *praeter legem*. De adviesraad overweegt ter zake:

“06.01. Dat artikel 10 van het Adviesraadreglement voorziet dat bij de oproeping van de ambtenaar ‘het volledige dossier’ in bijlage dient gevoegd, staat er niet aan in de weg dat partijen – en dus ook skeyes – nadien nog bijkomende stukken mogen indienen, mits daarbij de tegenspraak wordt gehandhaafd.

06.02. Dat skeyes na de oproepingsbrief een replieknota indiende, gedateerd op 8 november 2023, is dan ook niet van aard die nota uit de debatten te weren; die nota werd meegedeeld aan [verzoeker] en zijn raadslieden en werd nog door hen beantwoord met een verweerschrift hetwelk eveneens werd meegedeeld aan skeyes en haar raadslieden; ook [verzoeker] heeft zelf nog, voor sluiting van de debatten, op tegensprekelijke wijze een stuk kunnen neerleggen.

06.03. Niet blijkt dan ook dat de verweermogelijkheden van [verzoeker] op enigerwijze beknot werden.”

Kritiek die verzoeker heeft met betrekking tot de mededeling van de replieknota en de bijhorende stukken kan derhalve ook om die reden geen schending aantonen van artikel 10 van het adviesraadreglement.

14. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een tweede middel beroept verzoeker zich op een schending van de redelijke termijn, de rechten van verdediging en de hoorplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker stipt aan dat de feiten in januari 2023 bekend waren en betoogt dat geen verantwoording voorligt voor het feit waarom het tuchtonderzoek vervolgens zo lang moest aanslepen dat de (initiële) beslissing van het directiecomité pas in juni 2023 werd genomen. Hij stelt dat “[o]p het moment van de zitting van de Adviesraad [...] deze procedure maar liefst 313 dagen in voege [was]”. Voorts doet verzoeker gelden dat de uitnodiging van 8 maart 2023 laattijdig werd verstuurd en dat hij voor de hoorzitting van de adviesraad van 20 november 2023 pas op 7 november 2023 werd uitgenodigd, zodat hij slechts twaalf dagen voorbereidingstijd had. In schril contrast daarmee, zo zet verzoeker uiteen, staat de vaststelling dat het bestuur over vier maanden beschikte om op zijn beroepschrift te antwoorden, om dan vervolgens een administratief bundel van 193 pagina’s en een replieknota van 20 pagina’s neer te leggen. Verzoeker ziet hierin een manifeste wapenongelijkheid en een beknotting van zijn verweermogelijkheden.

16. Dat een procedure van vijf maanden de redelijke termijn niet schendt, dat de termijnen uit het administratief statuut werden nageleefd en dat de rechten van verdediging niet zouden zijn geschonden, betwist verzoeker in de memorie van wederantwoord uitdrukkelijk. De redelijke termijn, zo stelt hij, moet *in concreto* worden beoordeeld, in het door hem gevraagde uitstel kan geen verantwoording worden gezocht. Daarnaast is het voor verzoeker vanzelfsprekend dat een voorbereidingstijd van twaalf dagen onvoldoende is om zich te verweren tegen een tuchtvordering, rekening houdend met de omvangrijke stukken die door het bestuur werden neergelegd. Het feit dat niet al die stukken nieuw waren, belet volgens verzoeker niet dat ze wel allemaal moeten worden nagelezen.

17. In zijn laatste memorie weerspreekt verzoeker dat er van enig getreuzel geen sprake zou zijn; het betrof immers allemaal eenvoudig verifieerbare feiten – reden waarom volgens verzoeker het opstarten van de procedure binnen twee maanden ook niet “snel” kan worden genoemd. Daarnaast wijst verzoeker erop dat het – nadat op 4 april 2023 de opmerkingen bij het verslag van het onderhoud van 16 maart 2023 aan het bestuur zijn bezorgd – tot 25 april 2023 duurt vooraleer een voorstel tot tuchtstraf wordt opgesteld, waarna dan pas op 9 juni 2023 de tuchtsanctie wordt uitgesproken. Tot slot stelt verzoeker dat hij door de veel langere termijn waarover het bestuur voor het formuleren van zijn standpunt heeft kunnen beschikken, wel degelijk een nadeel heeft geleden.

Beoordeling

18. Omtrent de termijnregeling bevat het administratief statuut drie bepalingen: (i) krachtens artikel 26, § 1, van dat statuut moet de tuchtstraf door het directiecomité worden uitgesproken binnen een termijn van vijfenveertig dagen na ontvangst van het voorstel opgesteld door de hiërarchische overste van de ambtenaar, (ii) naar luid van artikel 28, § 1, mag de tuchtvordering enkel betrekking hebben op feiten waarvan het directiecomité niet langer dan twee maanden voorafgaand aan het instellen van de tuchtvordering op de hoogte was en (iii) overeenkomstig artikel 35, §§ 3 en 4, geldt het advies van de adviesraad als beslissing indien het directiecomité niet beslist binnen een termijn van vijftien dagen nadat de verzoekende partij dat advies heeft geviseerd.

Verzoeker noemt – terecht – geen van deze bepalingen geschonden.

Voor de beoordeling van alle overige termijnen geldt enkel het redelijkheidsbeginsel.

19.1. De redelijkheid van de termijn moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld, waarbij inzonderheid rekening dient te worden gehouden met

het belang voor de betrokkene, met de complexiteit van de zaak en met de houding en het gedrag van de partijen.

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

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

19.2. De vraag of een tuchtprocedure binnen een redelijke termijn is afgehandeld, moet in de eerste plaats *in globo* worden onderzocht, rekening houdend met de reglementair voorgeschreven procedurestappen en met de feitelijke stappen tijdens de besluitvorming die noodzakelijk bleken, zoals het stellen van onderzoeksdaden. Een onderzoek van elk van die onderscheiden stadia en de al dan niet gegeven verantwoording voor de duur ervan, kan dan nodig zijn om tot een besluit te komen over het al dan niet redelijke karakter van het volledige tijdsverloop.

Wanneer het totale tijdsbeslag op zich niet ervan doet blijken dat de redelijketermijneis geschonden is, kan die schending vervolgens toch blijken uit een onverantwoord lang stilzitten van het bestuur tijdens een of ander stadium van de tuchtprocedure. Daartoe moet de verzoekende partij evenwel aantonen dat zij wegens dit stilzitten een nadeel heeft geleden, bijvoorbeeld omdat getuigen niet meer (betrouwbaar) ondervraagd konden worden, precies omwille van dit tijdsverloop. Zij moet, met andere woorden, aantonen dat de in dat stadium opgelopen vertraging niet is goedge maakt door de afdoende snelle afhandeling van de totale procedure, in haar geheel beschouwd.

20.1. Met een aangetekend schrijven van 8 maart 2023 wordt verzoeker uitgenodigd met toepassing van artikel 26 van het administratief statuut en wordt dus – bij gebrek aan een andersluidende bepaling in het administratief statuut – de tuchtvervolging opgestart. De aldus ingeleide tuchtprocedure is afgesloten met de thans bestreden beslissing van het directiecomité van 10 januari 2024; dat is een termijn van tien maanden.

Voor een tuchtprocedure die voorziet in een bezwaarmogelijkheid bij het directiecomité, een beroepsmogelijkheid bij een adviesraad en vervolgens een door het directiecomité te nemen nieuwe beslissing, kan de Raad van State niet besluiten dat verzoeker *in globo* onredelijk lang heeft moeten wachten op de uitkomst van de tuchtzaak. De Raad houdt daarbij rekening ermee dat nagenoeg één maand van deze termijn door verzoeker is benut voor het instellen van het bezwaar bij het directiecomité en het instellen van het beroep bij de adviesraad.

20.2. Hiervóór is vastgesteld dat de tuchtzaak *in globo* is afgehandeld binnen een redelijke termijn. Opdat een verzoekende partij dan niettemin de schending van de redelijketermijneis zou kunnen doen aannemen op grond van het specifieke verloop van de tuchtprocedure, dient zij, zoals *sub* 19.2 in herinnering is gebracht, aan te tonen dat het beweerd onverantwoorde getalm tijdens onderscheiden procedurestappen haar belangen heeft aangetast. De Raad van State onderzoekt derhalve vervolgens of verzoeker aantoont dat de tuchtoverheid, niettegenstaande de aanvaardbare totale duur van de tuchtprocedure, toch in een bepaald stadium van die procedure – of daaraan voorafgaand – onverantwoord lang heeft stilgezeten en of hij daardoor enig bijzonder nadeel heeft geleden.

20.3.1. Dat bewijs levert verzoeker niet. Hij stelt enkel in algemene termen dat de procedure op het moment van de zitting van de adviesraad “maar liefst 313 dagen in voege” was. Voor zover die bemerking al kan worden onderscheiden van de kritiek die verzoeker uit op de totale doorlooptijd van de procedure, maakt hij alleszins niet concreet welk nadeel hij daardoor zou hebben geleden. Louter ten overvloede derhalve, stelt de Raad van State het volgende vast.

20.3.2. Nadat verzoeker op 4 juli 2023 beroep instelt, duurt het meer dan vier maanden tot verzoeker door de adviesraad met een aangetekend schrijven van 6 november 2023 voor een hoorzitting wordt uitgenodigd. Er kunnen bij dat tijdsverloop vragen worden gesteld en de Raad van State is niet zonder meer overtuigd door de argumenten ter zake van de adviesraad en de verwerende partij. Dat de adviesraad niet permanent en op vaste tijdstippen zitting houdt, dat de samenstelling en de zittingsdatum afhankelijk zijn van de aanwijzing van de leden van de adviesraad en hun eigen agenda's en die van de betrokkenen en dat een en ander mede het gevolg is van "de vrij complexe structuur" zoals voorzien in het administratief statuut, kan mogelijk verklaren waarom de adviesraad er niet in slaagt de procedure op een kortere termijn af te handelen, maar is op zich geen deugdelijke verantwoording voor de verwerende partij die als bestuur bij het uittekenen van de procedure ervoor moet instaan dat de adviesraad met zo weinig mogelijk praktische hindernissen wordt geconfronteerd.

Wél houdt de Raad van State rekening met de tussenliggende zomervakantie en in dat opzicht valt de termijn die is benut voor het doorlopen van de procedure voor de adviesraad binnen de grenzen van de redelijkheid. Dat de procedure op het moment van de zitting van de adviesraad al "313 dagen in voege" was, is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de procedurestappen die vóór het vatten van de adviesraad werden doorlopen en waarvan hiervóór is vastgesteld dat ze geen onredelijke termijn in beslag hebben genomen.

20.3.3. De kritiek op de termijn die het bestuur heeft gehad om op verzoekers beroep te antwoorden, wordt dan weer uitsluitend betrokken op de rechten van verdediging, die hierná aan bod komen.

20.3.4. Uit wat voorafgaat, volgt dat de procedure voor de adviesraad de redelijketermijneis niet miskent.

20.4. In zoverre het steunt op een schending van de redelijke termijn, is het middel ongegrond.

21.1. Daarnaast voert verzoeker aan dat de rechten van verdediging, de hoorplicht en de wapengelijkheid zijn geschonden.

21.2. Verzoeker noemt de hoorplicht geschonden, maar verzuimt in de toelichting bij het middel om dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur nog ter sprake te brengen, laat staan dat hij toelicht hoe de tuchtoverheid – te dezen de adviesraad – deze verplichting heeft geschonden en hoe dit doorwerkt in de bestreden beslissing, die niet van de adviesraad maar van het directiecomité uitgaat.

In die mate is het middel onontvankelijk.

21.3. De wapengelijkheid en de rechten van verdediging zijn volgens verzoeker geschonden, eensdeels omdat skeyes vier maanden de tijd heeft gehad om een replieknota te redigeren en een administratief bundel samen te stellen en anderdeels omdat hij de hoorzitting van de adviesraad van 20 november 2023 en zijn antwoord op de stukken van skeyes slechts gedurende twaalf dagen kon voorbereiden.

Vooreerst moet ter nuancering worden opgemerkt – zoals verzoeker in de memorie van wederantwoord ook niet tegenspreekt – dat de meeste stukken van het voormelde administratief bundel verzoeker al lang bekend waren. Voorts blijkt dat de kwestieuze replieknota van skeyes twintig pagina's inhoudelijke uiteenzetting omvat en dat verzoeker daarop met een verweernota van tweeëntwintig pagina's heeft geantwoord. In dat licht, en ermee rekening houdend dat niet blijkt dat verzoeker de adviesraad om een uitstel heeft verzocht om hem in staat te stellen zijn verdediging nader te kunnen voeren, is de Raad van State van oordeel dat de door verzoeker aangevoerde beginselen niet zijn geschonden.

Dat skeyes bij dit alles over meer tijd beschikte dan verzoeker, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

21.4. In zoverre het steunt op de schending van de wapengelijkheid en de rechten van verdediging, is het middel ongegrond.

22. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. Verzoeker steunt een derde middel op een schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), in het bijzonder artikel 3 ervan, en van het evenredigheidsbeginsel.

Verzoeker verwijt de bestreden beslissing dat het unaniem advies van de adviesraad niet wordt gevolgd, zonder evenwel de daarin vervatte opmerkingen of de bezwaren van verzoeker te onderzoeken, laat staan te beantwoorden. Ten aanzien van het eerste tuchtfact, dat door de adviesraad als “afgesloten” was beschouwd, wordt door het directiecomité niet eens een andere tuchtstraf overwogen dan initieel was opgelegd. Wat de graad van de tuchtsanctie betreft, wordt geen rekening gehouden met de beoordeling van de adviesraad of de “pertinente replieken” van verzoeker met betrekking tot de veiligheid van het luchtruim. Verzoeker noemt het “[z]eer opmerkelijk” dat A.G. zelf, zonder toelating van de supervisor, de site van skeyes heeft verlaten tijdens de dienst, zonder dat daaraan enig tuchtrechtelijk gevolg is gegeven. Dat er volgens de verwerende partij in dat geval geen sprake was van een tuchtfact wijst voor verzoeker op willekeur.

24. In de memorie van wederantwoord erkent verzoeker dat het advies van de adviesraad niet bindend is, maar benadrukt hij dat dit orgaan wel unaniem heeft geadviseerd om slechts een blaam op te leggen. In de bestreden beslissing, zo betoogt verzoeker, wordt niet gemotiveerd waarom met die sanctie niet kon worden volstaan. Hij acht het bovendien “manifest tegenstrijdig” om enerzijds verzachtende omstandigheden in rekening te brengen en anderzijds de in dit geval zwaarste tuchtsanctie op te leggen. Daarnaast weerspreekt verzoeker de verwerende partij waar zij doet gelden dat het middel vanuit de

formelemotiveringsplicht moet worden beoordeeld; hij heeft immers in het verzoekschrift uitdrukkelijk naar het proportionaliteitsbeginsel verwezen. Tot slot – en voor het eerst – zet verzoeker omstandig uiteen dat er tijdens zijn afwezigheid nooit een gevaar voor het luchtruim is geweest.

25. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker met betrekking tot de werking van de luchtverkeersleiding dat de Raad van State, anders dan in het auditorsverslag wordt gesteld, wel degelijk moet “grasduinen in de nota’s van verzoeker” om te achterhalen of de motivering wordt geschraagd door het dossier.

Beoordeling

26. Dat de bestreden beslissing tegenstrijdig zou zijn gemotiveerd omdat met verzachtende omstandigheden rekening wordt gehouden én tegelijk de in dit geval zwaarste tuchtsanctie wordt opgelegd, is een argument dat verzoeker slechts in de memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert. Hij maakt niet inzichtelijk, en de Raad van State ziet ook niet spontaan, waarom dat argument niet in het verzoekschrift kon worden uiteengezet.

In dat opzicht is het middel laattijdig en derhalve onontvankelijk.

27. Ook wat verzoeker in de memorie van wederantwoord voor het eerst overheen verschillende pagina’s uiteenzet over de organisatie van de luchtverkeersleiding en het ontbreken van enig gevolg van zijn afwezigheid, kan op geen enkele wijze in verband worden gebracht met de uiteenzetting van het derde middel in het verzoekschrift. Daarin stelt verzoeker enkel dat hij “pertinente replieken” had over de veiligheid van het luchtruim. Welke replieken dat dan waren, waar ze moeten worden gevonden en hoe ze in het derde middel moeten worden ingepast, is een taak die verzoeker dan blijkbaar voor de Raad van State ziet weggelegd. Die opvatting strijdt met het voorschrift van artikel 2, § 1, tweede lid, van het algemeen procedurereglement, naar luid waarvan een middel niet alleen bestaat uit de vermelding van de rechtsregel waarvan de schending aangevoerd wordt, maar ook “van de wijze waarop die rechtsregel concreet overtreden zou

zijn”. Het uiteenzetten van een middel moet – ten ware het de openbare orde aanbelangt, wat te dezen niet het geval is – gebeuren in het inleidend verzoekschrift en valt toe aan de verzoekende partij en niet aan de Raad. Wat verzoeker met betrekking tot de impact van zijn afwezigheid op de veiligheid voor het eerst in de memorie van wederantwoord doet gelden, is derhalve evenmin ontvankelijk.

28.1. De artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet verplichten de administratieve overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De formelemotiveringsplicht houdt niet in dat de overheid uitdrukkelijk moet antwoorden op ieder argument dat in een beroepschrift wordt ontwikkeld, maar wel dat impliciet of expliciet moet blijken dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming werd betrokken en dat daaruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom die argumentatie in het algemeen niet werd aanvaard.

28.2. Het advies van de adviesraad is, zoals verzoeker ook zelf erkent, niet bindend voor het directiecomité. Uit het loutere gegeven dat de tuchtoverheid een andere mening erop nahoudt dan het voormelde adviesorgaan, kan geen schending van de formelemotiveringsplicht worden afgeleid. Evenmin strekt de formelemotiveringsplicht ertoe dat het directiecomité ertoe gehouden zou zijn te expliciteren waarom de adviesraad niet wordt bijgevalen; de tuchtoverheid vermag gewis die overwegingen, ten overvloede, in haar beslissing mee op te nemen, maar het volstaat dat zij uiteenzet wat háár beoordeling is en op welke

gronden zij die steunt. Dat de adviesraad bij unanimité heeft geadviseerd, wijzigt daaraan niets.

Verzoekers bewering dat het directiecomité niet verduidelijkt waarom het de zaken anders ziet dan de adviesraad, is overigens weinig geloofwaardig en staat op zijn zachtst gezegd op gespannen voet met de voorliggende stukken. Eenvoudige lectuur van de bestreden beslissing, zoals ze *sub* 3.6 is aangehaald, leert immers dat het directiecomité in die beslissing integendeel niets anders doet dan uiteenzetten waarom het bij zijn initiële tuchtbeslissing van 9 juni 2023 blijft en waarom de andersluidende overwegingen van de adviesraad hem niet kunnen overtuigen. Concreet motiveert het directiecomité waarom het ‘parkeerplaatsincident’ volgens hem als tuchtfeit in rekening moet worden gebracht. Voorts verwijst het directiecomité, wat de twee andere tuchtfeiten – die overigens ook naar oordeel van de adviesraad bewezen en strafbaar zijn – en de daarmee verband houdende veiligheid betreft, in de bestreden beslissing tevens uitdrukkelijk naar zijn beoordeling van 9 juni 2023, die ten andere in de bestreden beslissing wordt hernomen.

Verzoekers grieven ter zake missen feitelijke grondslag en zijn ongegrond.

28.3. Wat het verlaten van de dienst zonder toelating van de supervisor door A.G. betreft, moet worden vastgesteld dat eensdeels verzoeker zich niet op een schending van het gelijkheidsbeginsel beroept en anderdeels dat hij niet aantoonde dat het standpunt van de verwerende partij – dat A.G. de dienst verliet toen hij werd vervangen – feitelijk onjuist is.

Ook dat argument kan niet tot de onregelmatigheid van de bestreden beslissing doen besluiten.

29.1. Van een schending van het evenredigheidsbeginsel kan slechts sprake zijn wanneer ten aanzien van een beslissing die berust op feitelijk juiste en

op zich rechtens relevante motieven, wordt vastgesteld dat er een aperte wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing.

Dit betekent dat de Raad van State een beslissing enkel strijdig met het evenredigheidsbeginsel kan bevinden wanneer wordt geoordeeld dat deze beslissing dermate buiten verhouding staat tot de aard van de vaststellingen of tekortkomingen die de verzoekende partij worden verweten, dat geen enkele in redelijkheid oordelende overheid een dergelijke beslissing zou nemen.

29.2. Een strenge invulling van de aan de verwerende partij als tuchtoverheid verleende discretionaire beoordelingsbevoegdheid staat op zich niet gelijk met een buitensporige – en dus onredelijke – uitoefening ervan. Het enkele feit dat een andere, lichtere tuchtstraf denkbaar was, is inherent aan die discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat ze in beginsel tot uiteenlopende oordelen kan leiden, die nochtans elk geacht kunnen worden binnen de grenzen te blijven van wat redelijkerwijze als evenredig te beschouwen is.

29.3. Zoals hiervoor is gebleken en ook bij de bespreking van het vierde middel nog zal blijken, moet het geacht worden duidelijk te zijn voor verzoeker welke tuchtfeiten hem concreet worden verweten, waarom verzoekers verweer niet wordt bijgetreden en waarom de concrete tuchtsanctie passend wordt geacht. Bovendien omvat de motivering van de bestreden beslissing ook – zoals reeds opgemerkt – de overwegingen van onder meer de initiële tuchtbeslissing, nu daarin expliciet wordt volhard. Verzoeker overtuigt geenszins ervan dat de bestreden beslissing in die omstandigheden geen afdoende motivering omvat.

Op grond van de aangevoerde argumentatie kan evenmin worden aangenomen dat de tuchtstraf volkomen in wanverhouding staat tot de begane feiten, of dat geen enkele overheid ze voor die feiten zou opleggen. De verwerende partij kan en mag bij het bepalen van de tuchtstraf uitgaan van de tuchtfeiten op zich en de aard en de ernst van de feiten, zoals die door de verwerende partij op niet onredelijke wijze worden ingeschat.

Bovendien blijkt uit de hiervóór aangehaalde motivering dat ook met verzachtende omstandigheden rekening werd gehouden, die met zich hebben gebracht dat de tuchtstraf – anders dan oorspronkelijk door de hiërarchische overste was voorgesteld – niet voor een maand, maar voor twee weken werd opgelegd. Ook de verzachtende omstandigheden – waar het directiecomité wel degelijk “oor naar had” – brengen de strafmaat voor de in aanmerking genomen feiten niet in een onredelijke of onevenredige verhouding.

Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de opgelegde tuchtsanctie disproportioneel zou zijn.

29.4. Ook in dat opzicht overtuigt het middel niet.

30. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

31. In een vierde middel voert verzoeker een schending aan van “de Arbeidswet”, uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 ‘tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop’ (hierna: de uitvoeringsverordening) en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

Waar de tuchtoverheid hem verwijt dat hij tijdens zijn *break* niet op de bedrijfssite aanwezig was, doet verzoeker gelden dat dit begrip een eigen, Europeesrechtelijke definitie kent, waaruit blijkt dat het personeelslid niet ter beschikking van de werkgever moet zijn. Uit de ingeroepen uitvoeringsverordening blijkt, zo stelt verzoeker, dat een *break* een ‘onderbreking’ is, een “periode binnen de dienstperiode tijdens dewelke de luchtverkeersleider geen taken hoeft te verrichten, maar die bedoeld is voor herstel”. Bijgevolg ziet

verzoeker niet in welke fout hij zou kunnen hebben gemaakt, temeer nu deze definitie door het bestuur wordt erkend en gebruikt in de replieknota. Het standpunt van de verwerende partij miskent zowel de Europese voorschriften als de arbeidswet van 16 maart 1971 en voor zover daarover onduidelijkheid zou bestaan, moet die verzoeker vrijpleiten.

Verzoeker vervolgt dat de *break* niet systematisch in de werkroosters wordt ingepland, maar de mogelijkheid daartoe telkens moet worden nagegaan bij de supervisor, die de *traffic forecast* bekijkt en nagaat of de aanwezigheid al dan niet noodzakelijk is voor de veiligheid van het luchtverkeer. Verzoeker betoogt dat in de uiteenzetting van de tuchtstraf ook duidelijk wordt gesteld dat de werknemers het halfuur onbetaalde *break* vrij mogen invullen, ook door een activiteit die het verlaten van de site vereist. Verzoeker verwijst verder ook naar dienstnota NTS-0017 “beheer van de arbeidstijden, prestaties en inhaalrust” ter ondersteuning van zijn standpunt dat *breaks* geen deel uitmaken van de arbeidstijd en hij op dat ogenblik dus vrij over zijn tijd mag beschikken. Deze *breaks* zijn bovendien cruciaal voor de veiligheid van het luchtruim, wat volgens verzoeker – citerend uit de replieknota, een verslag naar aanleiding van een opvolgingsgesprek en het voorstel tot tuchtstraf – ook door de verwerende partij wordt bevestigd. Er anders over oordelen, zou impliceren dat deze *breaks* betaalde arbeidstijd uitmaken. Verzoeker besluit dat hij de werkvloer mocht verlaten. Bovendien heeft verzoeker hierover naar eigen zeggen tot vijfmaal toe verduidelijking gevraagd, zonder een antwoord te ontvangen, wat hij opnieuw ondersteunt door bepaalde citaten. Maar er is meer. Verzoeker stelt dat minstens 25% van zijn dagshift uit *breaks* dient te bestaan om voldoende (mentale) rust te garanderen. Volgens dit principe moeten er telkens voldoende personeelsleden aanwezig zijn om de veiligheid van het luchtruim te waarborgen, wat betekent dat er altijd minstens één personeelslid in *break* is, van wie de aanwezigheid niet is vereist om deze veiligheid te waarborgen. De overige ingeplande teamleden nemen dan deze verantwoordelijkheden over, wat verzoeker in een door hem geciteerde e-mail van zijn hiërarchische overste bevestigd ziet. Op een *duty period* van zevenenhalf uur is er dus dertig minuten onbetaalde *break*, waarna nog zeven uur *labour time* rest, waarvan minstens 25% uit *break* dient te bestaan, hetzij in totaal

een uur en 45 minuten. Per dag, zo rekent verzoeker voor, heeft een luchtverkeersleider dus minstens recht op 135 minuten *break*. Op 11 januari 2023 heeft verzoeker 126 minuten *break* genomen, zodat er geen inbreuk kan worden vastgesteld. Minstens, zo voert verzoeker aan, stelt de verwerende partij zich hierover manifest onduidelijk op, zoals ook de adviesraad aangeeft. Verzoeker is trouwens niet de enige die daarover al duidelijkheid heeft gevraagd en hij citeert uit het voorstel tot tuchtstraf, waarin volgens verzoeker net de bevestiging van zijn stelling te lezen is. In werkelijkheid is er voor luchtverkeersleiders geen verschil tussen ‘pauze’ en *break* zoals in de bestreden beslissing wordt aangehaald. Minstens is deze invulling niet eerder meegedeeld en derhalve ongekend bij de luchtverkeersleider. Verzoeker ziet van een en ander ook bevestiging in een verslag van een opvolgingsgesprek.

32. Verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord dat de verwerende partij een foutieve interpretatie van de definitie van ‘dienstperiode’ hanteert. Zij gaat er volgens verzoeker verkeerdelijk van uit dat de luchtverkeersleider deze ganse periode beschikbaar moet zijn, terwijl de definitie zich volgens verzoeker enkel uitspreekt over het aanvangen en eindigen van de dienstperiode. De tijd tussenin wordt verdeeld in arbeidstijd, pauze en *break*. Verzoeker benadrukt dat hij niet moest werken, niet ter beschikking stond en dus de werkvloer mocht verlaten. Bovendien heeft verzoeker hieromtrent tijdens het tuchtonderzoek meermaals om verduidelijking gevraagd, maar nooit een antwoord ontvangen, of toch minstens manifest laatijdig. De verwijzing door de verwerende partij naar bijlage I van de uitvoeringsverordening acht verzoeker daarbij niet dienstig; wat wordt bedoeld met ‘dienstperiode’ houdt immers evident geen rekening met pauzes of *breaks*. Als de redenering van de verwerende partij zou worden gevolgd, zouden geen pauzes mogen worden genomen, wat nefast zou zijn voor de concentratie van de luchtverkeersleiders en voor de veiligheid van het luchtruim, zo stelt verzoeker, die eraan toevoegt dat hij geen verwarring probeert te zaaien, maar dat deze verwarring wel bestaat en pertinent is. Wat meer is, de verwarrende uiteenzetting van de verwerende partij bevestigt net zijn argumentatie. Niemand binnen skeyes, zo betoogt verzoeker, weet precies wat de betekenis is van een *break* ten opzichte van een ‘pauze’ en net omwille van deze verwarring

kon de verwerende partij verzoeker niet bestraffen. Waar de verwerende partij aangeeft dat verzoeker niet aangeeft welke bepaling specifiek is geschonden, kaart verzoeker net aan dat het *quasi* onmogelijk is om dit te doen. Het komt de verwerende partij als tuchtoverheid toe om te duiden welke regels geschonden zijn, waarin zij niet slaagt. De verwerende partij laat na de inhoudelijke bezwaren van verzoeker inhoudelijk te analyseren of te bespreken. Verzoeker verwijst naar stuk 7 waarin de tijden worden aangemerkt die door skeyes als arbeidstijd worden aanzien en *breaks* worden daarbij niet opgenomen. Dat is voor verzoeker de essentie; hij besluit dat zijn aanwezigheid tijdens de *break* niet was vereist en dat hij op die ogenblikken evenmin ter beschikking moest zijn van de werkgever.

33. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat het auditoraatsverslag, waarin het middel niet wordt bijgevalen, de *Fatigue Management Rostering Principles* miskent en dat de door hem genomen *break* cruciaal is voor zijn herstel tijdens de arbeidstijd.

Beoordeling

34. Verzoeker noemt in zijn verzoekschrift “de Arbeidswet” geschonden, zonder op enige wijze nader te duiden welke bepaling(en) van die wet door de bestreden beslissing zou(den) zijn miskend of waarom. De loutere verwijzing naar een wetsbepaling vormt geen ontvankelijk middel.

In de mate dat verzoeker in de memorie van wederantwoord alsnog artikel 19 van de arbeidswet en zelfs artikel 2, 1, van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 ‘betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd’ bij de betwisting betreft, valt niet in te zien waarom dit niet eerder bij verzoekschrift kon. In de mate dat daarmee het middel wordt uitgebreid, is zulks eveneens onontvankelijk.

35.1. Het vierde middel betreft in essentie het onderscheid dat – al dan niet – bestaat tussen *break* en ‘pauze’ en de mate waarin de werkgever – al dan niet

– de verwachting mag koesteren dat de werknemer gedurende deze *breaks* of ‘pauzes’ ter beschikking staat van de werkgever.

Buiten het ‘parkeerplaatsincident’, voert verzoeker op zich geen betwisting over de vaststelling dat hij op 11 januari 2023 de bedrijfssite tweemaal heeft verlaten, namelijk eerst tussen 16.10u en 16.50u en vervolgens vanaf 20.45u – terwijl zijn operationele shift nog liep tot 21.15u – waarna verzoeker pas later heeft uitgeprikt om 23.27u. De betwisting situeert zich wél in de verwijtbaarheid van het verlaten van de site en het gedurende deze tijd niet ter beschikking staan van de werkgever. De verwerende partij is van oordeel dat verzoeker – door tijdens zijn operationele shift de bedrijfssite gedurende zeventig minuten te verlaten – het tijdsbestek van dertig minuten onbetaalde pauze manifest heeft overschreden, wat onaanvaardbaar wordt geacht in de specifieke operationele en veiligheidscontext waarin verzoeker werkzaam is. Hieruit blijkt alvast het standpunt van de verwerende partij dat een luchtverkeersleider tijdens een *break* – anders dan tijdens een ‘pauze’ – ter beschikking hoort te blijven van de werkgever.

35.2. In bijlage I bij de uitvoeringsverordening wordt een aantal definities toegelicht, waarnaar ook verzoeker zelf teruggrijpt. In punt 35 wordt een *break* of ‘onderbreking’ gedefinieerd als “een periode binnen de dienstperiode tijdens dewelke een luchtverkeersleider geen taken hoeft te verrichten, maar die bedoeld is voor herstel”. In punt 45 wordt een *duty period* of “dienstperiode” als volgt gedefinieerd: “een periode die aanvangt wanneer een luchtverkeersleider zich in opdracht van de verlener van luchtverkeersleidingsdiensten moet melden voor de dienst, beschikbaar moet zijn voor de dienst of moet beginnen met de dienst, en die eindigt wanneer de luchtverkeersleider vrij is van dienst.”

Dit zijn heldere definities, die toelaten te besluiten dat een *break* zich effectief voordoet binnen de dienstperiode, zij het dat de luchtverkeersleider op dat ogenblik geen taken hoeft te verrichten. Voormelde definities laten tevens toe te besluiten dat een luchtverkeersleider tijdens de dienstperiode beschikbaar moet zijn voor de dienst (of moet beginnen met de dienst), tot wanneer de luchtverkeersleider “vrij is van dienst”. Deze definities maken de inschatting van

de verwerende partij dat de luchtverkeersleiders tijdens de *break* weliswaar geen taken dienen te verrichten (teneinde herstel toe te laten), maar wel op de site beschikbaar moeten zijn voor de dienst, reeds aannemelijk. Ook de door verzoeker neergelegde dienstnota doet niet anders besluiten.

35.3. De eigen instructienota 0019 ‘beheer van de arbeidstijden, prestaties en inhaalrust’ sluit daarbij aan, waar punt 2.1 de ‘arbeidsduur’ – in overeenstemming overigens met artikel 19 van de arbeidswet – omschrijft als “de tijd gedurende dewelke het personeelslid ter beschikking is van Belgocontrol” en ‘ter beschikking’ voorts “betekent dat Belgocontrol het personeelslid op elk ogenblik kan oproepen om te werken en dat dit personeelslid bereid is aan deze oproep te voldoen”.

Nog meer duidelijkheid wordt verschaft waar in punt 2.2 van diezelfde instructienota ook wordt toegelicht wat níét wordt beschouwd als arbeidsduur. Zo behoren ‘pauzes’ voor het middagmaal niet tot de arbeidsduur, “in de mate waarin het personeelslid vrij over deze tijd kan beschikken” (punt 2.2.1). Ook de “tijd gedurende dewelke het personeelslid vrij over zijn tijd beschikt buiten het bedrijf en enkel in geval van nood, via gsm en/of semafoon kan worden opgeroepen” (punt 2.2.2) wordt niet beschouwd als arbeidsduur, net zomin als “[v]erplaatsingen woon-werkverkeer” (punt 2.2.3).

35.4. Dat de zogeheten *Fatigue Management Rostering Principles* een ratio van 25% *break* of ‘onderbreking’ van de *duty period*, ‘dienstperiode’ of ‘arbeidstijd’ naar voor schuiven, wijzigt niets aan het feit dat het personeelslid in de betrokken *break* – deel van de arbeidsduur – ter beschikking hoort te zijn van de werkgever, overeenkomstig ook de conform de voormelde uitvoeringsverordening gehanteerde definities. Welke ook de duur van de *break* was of had moeten zijn geweest volgens verzoeker, dit doet niets af aan de vaststelling dat hij gedurende de opgenomen *break* de bedrijfssite heeft verlaten en dus niet ter beschikking was, waar dit wel mocht worden verwacht. Enkel tijdens een (onbetaalde) ‘pauze’, die buiten de arbeidsduur valt, kan het personeelslid vrij

over zijn tijd beschikken. De bestreden beslissing houdt ter zake geen schending in van de uitvoeringsverordening.

35.5. Verzoekers stelling dat het bovenstaande voor hem niet geheel duidelijk was, doet geen afbreuk aan de correcte toepassing die ter zake van de door verzoeker geschonden regelgeving wordt gemaakt. Het standpunt van de tuchtoverheid blijkt reeds uit de initiële tuchtbeslissing van 9 juni 2023 en wordt ook bijgevallen door de adviesraad, die overweegt dat het feit dat “een en ander mogelijks niet haarfijn in enig reglement [...] uitgeschreven is” de gedane vaststellingen niet in de weg staat.

Overigens blijkt verzoeker in zijn verzoekschrift en in de memorie van wederantwoord meermaals selectief een aantal passages uit dossierstukken te lichten om zijn argumentatie te onderbouwen dat de door hem aangevoerde onduidelijkheid ook in hoofde van de verwerende partij zou hebben bestaan. Verzoeker kan evenwel – tegen voormelde regelgeving in – geen rechten of verwachtingen putten uit eventuele gezegdes van de HR-directeur uit het opvolgingsgesprek van 2 februari 2023, waarbij nog moet worden opgemerkt dat ook de syndicaal vertegenwoordiger in ditzelfde gesprek aangaf dat de site mag verlaten worden “tijdens de lunchpauze, de onbetaalde tijd”, wat een *break* niet is.

Alleszins kan de verwijtbaarheid van een en ander voor verzoeker nooit onduidelijk zijn geweest. Zo werd in de uitnodiging van 8 maart 2023 voor het onderhoud van 16 maart 2023 reeds afdoende verduidelijkt dat te allen tijde de fysieke aanwezigheid op de site is vereist tijdens de operationele dienst en men derhalve ter beschikking dient te staan van de werkgever, zoals ook verduidelijkt op het onderhoud zelf. Ook in het tuchtvoorstel werd afdoende verduidelijkt dat – pauze uitgezonderd – een beschikbaarheid en effectieve aanwezigheid essentieel worden geacht. Verzoeker kent het volgehouden standpunt van de verwerende partij en heeft zich hiertegen kunnen verdedigen.

35.6. Verzoeker poogt een en ander nog te kaderen door te stellen dat zijn aanwezigheid voor geen enkel doel was vereist, of dat hij zelf de *traffic*

forecast heeft geverifieerd om vervolgens met goedkeuring van de collega's de site te verlaten zonder dat dit gevolgen zou hebben voor de continuïteit of de veiligheid van het luchtverkeer. Daarop antwoordt het directiecomité uitdrukkelijk dat verzoeker daarin niet kan worden gevolgd en het niet aan een individuele luchtverkeersleider toekomt om te beoordelen of er voldoende luchtverkeersleiders per operationele shift aanwezig zijn om vervolgens daaruit te concluderen dat – tijdens de operationele shift – de dienst kan worden verlaten. De stelling dat niet kan worden uitgesloten dat er zich operationele of kritische omstandigheden zouden kunnen voordoen waarbij verzoeker – tijdens zijn operationele shift – niet beschikbaar zou zijn geweest om onmiddellijk operationeel ingezet te worden, is hoegenaamd niet van alle redelijkheid ontdaan. Het is in het kader van de toepasselijke regelgeving ook niet onredelijk dat de werkgever te allen tijde de fysieke aanwezigheid van de luchtverkeersleiders op de bedrijfssite verwacht tijdens de operationele dienst of arbeidsduur, inclusief de *breaks* die onder deze arbeidsduur worden gerekend. Ook de e-mail van 28 oktober 2022 van de hiërarchische overste, die door verzoeker wordt geciteerd, doet niet anders inzien, en doet alleszins niet besluiten dat een luchtverkeersleider geacht moet worden te zijn toegestaan de bedrijfssite tijdens de *break* te verlaten en derhalve niet langer ter beschikking van de werkgever te staan. Dit geldt eveneens voor het standpunt van verzoeker dat hij niet eens de gehele *break*-duur had benut die hem op 11 januari 2023 had moeten zijn gegund. De vaststelling blijft immers overeind dat daar waar verzoeker – met uitzondering van een halfuur pauze – ter beschikking behoorde te zijn van de werkgever, hij niettemin tijdens deze periode (*break*) de bedrijfssite ten onrechte heeft verlaten en derhalve effectief ten onrechte afwezig was.

35.7. Een schending van de uitvoeringsverordening is niet aangetoond. Evenmin maakt verzoeker aannemelijk dat ter zake de bevoegde overheid of de organen die ervan afhangen de algemene regels die zij zelf hebben aangenomen en zichzelf hebben opgelegd, niet zouden hebben toegepast bij de toepassing ervan *in casu*.

36. Het vierde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zestien december tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren