

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.062 van 18 maart 2026
in de zaak A. 244.272/IX-10.631**

In zake: R.L.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thierry Van Noorbeeck en Annelies Vodderie
kantoor houdend te 3290 Diest
Leuvensestraat 17
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NV HR RAIL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Van Olmen en Vincent Vuylsteke
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 221
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 februari 2026 (per post) en 26 februari 2025 (elektronisch), strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van beroep van de nv HR Rail van 3 december 2024 waarbij aan verzoeker “het tuchtrechtelijk ontslag met bekrachtiging van de preventieve schorsing” wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 263.204 van 6 mei 2025 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 9 maart 2026.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Iris Exelmans, die *loco* advocaten Thierry Van Noorbeeck en Annelies Vodderie verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Laurent Generet, die *loco* advocaten Chris Van Olmen en Vincent Vuylsteke verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 in 1991 in dienst getreden bij de Belgische Spoorwegen. Hij is ten tijde van de bestreden beslissing werkzaam als rangeermeester in statutair verband bij de NMBS.

3.2. Op 4 oktober 2023 zendt LVS, de onmiddellijke chef van verzoeker, een e-mail naar het *Compliance & Investigation Office* van de NMBS (“CIO”) waarin hij meldt dat verzoeker mogelijk onterecht fietsvergoedingen zou aanvragen, hetgeen hij zelf niet kan controleren.

Het CIO stelt in een verslag van 4 juli 2024 dat verzoeker onregelmatige aanvragen heeft gedaan tot het verkrijgen van een fietsvergoeding “op dagen dat betrokkene met de auto komt”. Volgens dit verslag gaat het om 69 van de 75 dagen waarvoor verzoeker deze vergoeding heeft aangevraagd in de periode van 20 juni 2022 tot 7 juli 2023.

3.3. Op 19 juli 2024 stelt de onmiddellijke chef van verzoeker voor om aan verzoeker de tuchtmaatregel ‘tuchtrechtelijk ontslag’ op te leggen. Op dezelfde dag wordt voorgesteld om verzoeker preventief te schorsen.

3.4. Op 10 september 2024 wordt verzoeker preventief geschorst.

3.5. Op 23 september 2024 beslist de adjunct van de algemeen directeur van de verwerende partij om verzoeker tuchtrechtelijk te ontslaan. Verzoeker stelt daartegen beroep in bij de raad van beroep.

3.6. De raad van beroep beslist op 3 december 2024 om aan verzoeker het “tuchtrechtelijk ontslag met bekrachtiging van de preventieve schorsing” op te leggen. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Een eerste middel is geput uit de schending van artikel 107 van de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen’ en de onbevoegdheid van de steller van de handeling.

Volgens verzoeker moet de formele beslissing om zijn statutaire band te beëindigen, uitgaan van HR Rail, diens algemeen directeur of zijn afgevaardigde. De formele beslissing tot tuchtrechtelijk ontslag werd niet genomen door de algemeen directeur. Niet werd aangetoond dat de algemeen directeur in de onmogelijkheid verkeerde om de bedoelde tuchtrechtelijke beslissing te nemen of dat zijn ontslagbevoegdheid in dat verband op rechtsgeldige wijze gedelegeerd werd aan de adjunct van de algemeen directeur. De bestreden beslissing is dan ook in strijd met artikel 107 van de wet van 23 juli 1926 nu deze uitgaat van een onbevoegd persoon.

5. Verzoeker herneemt zijn middel in de memorie van wederantwoord, zonder te reageren op het verweer in de memorie van antwoord.

6. In zijn laatste memorie erkent verzoeker dat de bestreden beslissing uitgaat van de raad van beroep. Hij stelt echter te allen tijde middelen te mogen putten uit de voorbereidende werkzaamheden die geleid hebben tot de bestreden beslissing, “en indien deze uitgevoerd werden door personen die geen enkele bevoegdheid hadden dienaangaande, dan heeft dit ontegensprekelijk gevolgen voor de bestreden beslissing”.

Beoordeling

7. De bestreden “formele beslissing om de statutaire band [...] te beëindigen” gaat uit van de raad van beroep, niet van de adjunct van de algemeen directeur.

Het middel mist in die mate feitelijke grondslag.

8. In zijn arrest nr. 252.279 van 1 december 2021 heeft de Raad van State het volgende overwogen:

“Het tuchtreglement van het personeel van de nv HR Rail, het zogenaamde ARPS – Bundel 550, voorziet voor het betrokken personeelslid in de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de raad van beroep tegen onder meer tuchtmaatregelen van de tweede graad, zoals het tuchtrechtelijk ontslag er een is, en de ordemaatregel van preventieve schorsing (paragraaf 44). Dat tuchtreglement bepaalt binnen welke termijn en in welke vorm dat beroep moet worden ingesteld (paragraaf 45). Gebeurt dit niet op de voorgeschreven wijze, ‘dan vervalt (het) recht op beroep voor de Raad van beroep en wordt de beslissing definitief’ (paragraaf 46). Het tuchtreglement vereist ook dat wanneer een zaak aan de raad van beroep wordt voorgelegd, de onderzoeken volledig beëindigd zijn, het personeelslid zijn verweermiddelen heeft kunnen doen gelden en het dossier alle elementen bevat opdat de raad van beroep een beslissing kan nemen ‘met perfecte kennis van zaken’ (paragraaf 49). Die beslissing van de raad van beroep moet ten slotte een gemotiveerde beslissing zijn (paragraaf 52).

De aldus uitgewerkte beroepsmogelijkheid moet op het eerste gezicht worden gekwalificeerd als een georganiseerd administratief beroep. De raad van beroep heeft ingevolge de devolutieve werking van dat beroep, zelf de beslissingsmacht over de zaak, op dezelfde wijze als – in dit geval – de algemeen directeur en de adjunct van de algemeen directeur. Krachtens diezelfde devolutieve werking komt de beslissing van de raad van beroep in de plaats van de beslissingen van de algemeen directeur en de adjunct van de algemeen directeur.”

9. De Raad bevestigt die zienswijze ook voor de voorliggende zaak.

Door het effectief instellen van een administratief beroep wordt de beslissingsbevoegdheid over de tuchtmaatregel overgedragen naar de bevoegde raad van beroep, die de zaak zelf opnieuw volledig onderzoekt en zijn beslissing

steunt op eigen motieven. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep komt de beslissing van deze raad van beroep volledig in de plaats van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld, zodat deze laatste uit het rechtsverkeer verdwijnt.

10. Omdat de beslissing die door de verwerende partij in eerste aanleg werd genomen, geen rechtsgevolgen meer met zich meebrengt, dient in beginsel ook geen acht meer te worden geslagen op mogelijke onregelmatigheden waarmee de procedure in eerste aanleg zou zijn behept. Zulks belet niet dat verzoeker de onwettigheden mag inroepen die aan de in eerste aanleg genomen bestreden beslissing zouden kleven, in zoverre de bestreden beslissing steunt op diezelfde onwettigheden. Verzoeker toont evenwel niet aan waarom de eventuele onregelmatigheden die hij – al dan niet terecht – bespeurt in de procedure in eerste aanleg niet worden gedekt door de bestuursbeslissing in graad van beroep.

11. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. Het tweede middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht en de redelijketermijneis.

Verzoeker werkt het middel uit als volgt:

“Dat uit het verslag van de onderzoekers dd. 4 juli 2024 blijkt dat het onderzoeksteam in kwestie reeds op datum van 4 oktober 2023 per e-mail ingelicht werd door [LVS, de onmiddellijke chef van verzoeker] over de tuchtrechtelijke tenlastelegging aangaande de fietsvergoedingen; Dat in dezelfde e-mail, [LVS] ook aangaf dat een eventueel misbruik van de fietsvergoedingen zou blijken uit de gegevens van de parking-badge; Dat het onderzoek waarmee het onderzoeksteam belast werd, dan ook beperkt was tot het louter opvragen van de badge-gegevens van verzoeker voor de parking van Leuven en Aarschot om deze gegevens uiteindelijk te vergelijken met de dagen waarvoor een fietsvergoeding werd toegekend;

Dat deze onderzoeksmethode, welke zeer eenvoudig is, reeds onmiddellijk gesuggereerd werd in de e-mail van 4 oktober 2023;

Dat deze onderzoekshandeling zeer eenvoudig is en enkel betrekking heeft op de verrichtingen van verzoeker, niet meer of niet minder;

Dat er geen sprake is van een complex onderzoek dossier, waardoor deze onderzoek handelingen dan ook op zeer korte termijn konden worden gerealiseerd;

Dat van zodra de vaststellingen geobjectiveerd waren er vervolgens een verhoor kon worden georganiseerd;

Dat het uiteindelijk toch geduurd heeft tot 30 mei 2024, bijna 8 maanden nadat het onderzoeksteam was ingelicht van de ten laste legging, alvorens verzoeker een eerste maal werd verhoord aangaande de tenlastelegging en hij aldus met de onderzoeksresultaten werd geconfronteerd;

Dat dienaangaande dient te worden opgemerkt dat een dergelijke houding van de tuchtoverheid en het aanzienlijke tijdsverloop niet te verenigen zijn met de gevraagde tuchtmaatregel van 'ontslag', nu van een administratieve overheid mag worden verwacht dat zij met bekwame spoed haar tuchtonderzoek voert;

Dat verder opgemerkt dient te worden dat de administratieve overheid initieel enkel de badge-gegevens van de parking van Leuven had opgevraagd en haar onderzoek aldus slechts partieel gevoerd heeft en pas na het verhoor van verzoeker op 30 mei 2024 overging tot het opvragen van de badge-gegevens van de parking te Aarschot;

Dat verzoeker dienaangaande opnieuw verhoord werd op datum van 25 juni 2024 naar aanleiding van de gegevens die aan het licht zijn gekomen uit de analyse van de badge-gegevens van de parking te Aarschot;

Dat hieruit voortvloeit dat deze badge-gegevens voor de onderzoekers aldus snel konden worden opgevraagd en verwerkt nu verzoeker op 25 dagen tijd reeds geconfronteerd kon worden met de onderzoeksresultaten in kwestie;

Dat hieruit aldus blijkt dat een onderzoek van maar liefst 7 maanden voor het opvragen van partiële badge-gegevens, overduidelijk onredelijk is;

Dat een zorgvuldig handelende administratieve overheid [...] in eerste instantie op korte termijn geverifieerd zou hebben welke gegevens [zij] nodig had om geïnformeerd een correcte beslissing te kunnen nemen;

Dat in casu vastgesteld moet worden dat verzoeker pas op datum van 25 juni 2024 geconfronteerd werd met de onderzoeksresultaten, hetgeen aldus bijna 9 maanden na het gevoerde onderzoek is, hetgeen gelet op de eenvoud van het te voeren onderzoek en de gegevens welke vrijwel steeds voorhanden zijn geweest voor verweerder, aldus in strijd is met de redelijke termijn;

Dat daarenboven verzoeker al die tijd in onzekerheid diende te vertoeven en hij tevens preventief geschorst werd;

Dat dit alles ook slechts op datum van 19 juli 2024 werd meegedeeld aan verzoeker, opnieuw bijna 10 maanden nadat verweerder kennis kreeg van de tenlastelegging;

Dat in weerwil tot hetgeen weerhouden wordt in de bestreden beslissing, verzoeker zelf niet aan de oorzaak ligt van de vertraging in deze;

Dat zulks overigens ook geen rechtvaardiging vormt voor de vertraging in het onderzoek naar de feitelijkeheden door verweerster;

Dat verweerster kennis kreeg van de vermeende inbreuk per 4 oktober 2023;

Dat de Raad van State in die zin reeds eerder geoordeeld heeft dat de redelijke termijn als beginsel van behoorlijk bestuur niet alleen geldt voor het voeren van de eigenlijke tuchtprocedure vanaf het ogenblik dat het betrokken personeelslid ervan op de hoogte is gebracht dat hem mogelijke tuchtfacten ten laste gelegd worden tot de kennisgeving van de finale tuchtbeslissing;

Dat de redelijke termijn ook geldt voorafgaand aan deze procedure, wanneer de tuchtverheid facten heeft vastgesteld of daarvan kennis genomen heeft en zij moet beoordelen of op grond van die facten de tuchtprocedure tegen het betrokken personeelslid moet worden ingesteld; (R.v.S. 20 april 2022, nr. 253.528, RvS, 24 januari 2024, nr. 258.556, p. 11-12)

Aangezien het in deze duidelijk is dat de redelijke termijn geschonden werd en de aangevoerde motivering ter zake niet afdoende is;

Dat uit de e-mail van [LVS] dd. 4 oktober 2023 immers blijkt dat de facten in kwestie reeds bekend waren aan de tuchtverheid voordat het functioneringsgesprek van verzoeker plaatsvond op datum van 26 september 2023, hoewel de precieze datum waarop de tuchtverheid hiervan kennis nam, niet bekend is;

Dat in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State, de redelijke termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de tuchtverheid in kwestie kennis genomen heeft van de facten welke zij dient te beoordelen;

Dat de redelijke termijn in deze reeds een aanvang nam voor 26 september 2023, zodat de tuchtsanctie in deze – in een in essentie zeer eenvoudig dossier – aldus meer dan een jaar op zich heeft laten wachten;

Dat daarbij opgemerkt dient te worden dat het onderzoeksteam niet volledig onafhankelijk opereert van de tuchtverheid;

Dat dit immers behoort tot de diensten van verweerster;

Dat daarenboven duidelijke taken van de tuchtverheid door verweerster gedelegeerd worden aan de onderzoeksdiensten in kwestie;

Dat zulks tevens gebleken is uit het horen van verzoeker en het onderzoek naar de facten zelf;

Dat aldus duidelijk is dat de leden van het onderzoeksteam een verlengstuk van de tuchtverheid zelf vormen;

Dat eens te meer niet kan worden toegestaan dat de redelijke termijn zou worden verlengd door een loutere interne werklastverdeling van de tuchtverheid;

Dat geen enkel bewijs bijgebracht wordt ter rechtvaardiging van deze schending van de redelijke termijn;

Dat verweerster in deze gedurende de ganse periode tussen september 2023 tot en met juli 2024 volstrekt passief is gebleven, hetgeen niet verantwoord kan worden;

Dat het uiteindelijke verhoor met 1,5 maand ingevolge ziekte in hoofde van verzoeker, hem allerm minst kan worden verweten en geen excuus vormt voor de schending van de redelijke termijn in deze;

Dat de redelijke termijn in deze reeds flagrant overschreden was op het ogenblik dat de eerste uitnodiging voor verhoor aan verzoeker gericht werd; Dat de redelijke termijn in deze geschonden is en de bestreden beslissing tevens genomen werd in strijd met het motiveringsbeginsel, in de mate dat wordt voorgehouden dat de redelijke termijn niet zou zijn geschonden.”

13. Verzoeker herneemt de aangehaalde toelichting woordelijk in de memorie van wederantwoord en in zijn laatste memorie, zonder te reageren op het verweer in de memorie van antwoord of op het voor hem ongunstige auditoraatsverslag.

Beoordeling

14. De redelijketermijneis als beginsel van behoorlijk bestuur is van toepassing wanneer in de regelgeving geen specifieke termijn is bepaald waarbinnen door het bestuur moet worden gehandeld.

In tuchtzaken geldt hij niet alleen voor het voeren van de eigenlijke tuchtprocedure vanaf het ogenblik dat het betrokken personeelslid ervan op de hoogte is gebracht dat hem mogelijk tuchtfeiten ten laste worden gelegd tot de kennisgeving van de finale tuchtbeslissing, maar ook voorafgaand aan die procedure, wanneer de tuchtoverheid feiten heeft vastgesteld of daarvan kennis heeft genomen en zij moet beoordelen en beslissen of op grond van die feiten de tuchtprocedure tegen het betrokken personeelslid moet worden ingesteld – althans wanneer de regelgever niet uitdrukkelijk in een verjaringstermijn heeft voorzien, wat in deze zaak het geval is.

15. Wat de duur van de redelijke termijn betreft waarover de tuchtoverheid beschikt, bestaat er geen absolute drempel waaronder of waarboven de tijd die de tuchtoverheid zich toemeet, noodzakelijk als redelijk of onredelijk moet worden beschouwd. De beoordeling van het normale of abnormale karakter van die tijd dient te gebeuren in het licht van de omstandigheden van de zaak en aan de hand van, onder meer, de complexiteit van de zaak, de houding van diegene lastens

wie het onderzoek wordt gevoerd en van de bevoegde autoriteiten, alsook het belang van de zaak voor de betrokken partijen.

16. Het betoog van verzoeker heeft enkel betrekking op de schending, al dan niet, van de redelijke termijn die nageleefd moet worden tijdens het vooronderzoek tussen de kennisname van de feiten en de start van de tuchtprocedure. Verzoeker formuleert geen kritiek op de duur van de eigenlijke tuchtprocedure.

17. Het startpunt van de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur – in de regel is dat dus het ogenblik waarop de tuchtoverheid kennis heeft van de tuchtfeiten – kan niet los worden gezien van de hiermee samenhangende eis dat de tuchtoverheid een adequaat beeld moet hebben van die feiten, welke voldoende precies en bewijskrachtig moeten zijn vastgesteld.

Verzoeker kan dan ook niet nuttig verwijzen naar de e-mail van zijn onmiddellijke chef van 4 oktober 2023 als het aanvangspunt van de tuchtprocedure. Die e-mail luidt:

“Volgens zijn collega’s in Leuven vraagt [verzoeker] fietsvergoeding, terwijl hij met de auto komt. Hij is in een functioneringsgesprek daarover aangesproken, en heeft toen geantwoord dat die info privé is, en hij daar niet wil op antwoorden. Ik kan zelf niet aan die gegevens, ik vermoed jullie wel. Als die met de auto komt, moet hij volgens mij sowieso zijn badge gebruiken om op de parking te geraken.”

In tegenstelling tot hetgeen verzoeker stelt, kan hieruit geenszins worden besloten dat reeds sprake zou zijn van een daadwerkelijke vaststelling van tuchtfeiten. De auteur van de bewuste e-mail verwijst slechts naar wat collega’s van verzoeker beweren, de weigering van verzoeker om uitleg te geven en de onmogelijkheid om zelf de gegevens te controleren. Daarmee is allesbehalve gezegd dat deze beweringen ook effectief met de werkelijkheid overeenstemmen. Om die reden ook wordt het CIO verzocht een onderzoek op te starten.

18. Het verslag van het CIO dateert van 4 juli 2024 en het tuchtvoorstel van de onmiddellijke hiërarchische chef volgt op 19 juli 2024.

Nadat hij kennis kreeg van het eindverslag – en, bijgevolg, van de mogelijke tuchtvergrijpen – heeft de onmiddellijke chef dus na twee weken, dat is met passende spoed, zijn tuchtvoorstel opgesteld en alzo de tuchtprocedure tegen verzoeker ingeleid.

19. Volgens verzoeker heeft het CIO evenwel te lang gedraald met het vooronderzoek, volstond een eenvoudige uitlezing van zijn badgegegevens en heeft het niettemin bijna acht maanden geduurd alvorens hij werd verhoord en met de onderzoeksresultaten werd geconfronteerd. Het CIO had dus sneller kunnen rapporteren aan de tuchtoverheid.

Verzoeker ziet hierbij de volgende overweging in de bestreden beslissing over het hoofd:

“Overwegende dat beroeper in het kader van dat onderzoek op verschillende momenten voor een gesprek uitgenodigd werd;
Overwegende dat uit het beroepsdossier blijkt dat het door verschillende aanvaardbare omstandigheden moeilijk was om met [verzoeker] een afspraak in te plannen:

- Afwezigheid (verlof) van 18/11/2023 t.e.m. 26/11/2023;
- Afwezigheid (ziekte+ CX & RX) van 09/12/2023 t.e.m. 17/12/2023;
- Afwezigheid (ziekte+ verlof+ CX & RX) van 29/12/2023 t.e.m. 07/01/2024;
- Afwezigheid (ziekte+ CX & RX) van 11/01/2024 t.e.m. 14/01/2024;
- Afwezigheid (2 x kredietdag + ziekte) van 24/01/2024 t.e.m. 03/04/2024;
- Afwezigheid (RX & CX + ziekte) sinds 15/04/2024.

Overwegende dat de gemaakte afspraken voor een interview ook meermaals dienden te worden uitgesteld:

- Op 17/04/2024 werd [verzoeker] uitgenodigd voor een interview dat op 24/04/2024 zou plaatsvinden;
- Op donderdag 18/04/2024 meldde [verzoeker] zich ziek (hij had al een RX en CX van 15/04/2024);
- Om het onderzoek toch te kunnen laten plaatsvinden, werd [verzoeker] – tijdens zijn ziekteperiode – door het C&IO gecontacteerd

met de vraag of hij eventueel bereid en in de mogelijkheid was om voor een interview naar het kantoor van het C&IO te komen;

- Op 22/04/2024 werd [verzoeker] (via zijn hiërarchie) op 07/05/2024 voor een interview uitgenodigd;
- [verzoeker] kon op 07/05/2024 niet aanwezig zijn;
- Op 21/05/2024 werd [verzoeker] (via zijn hiërarchie) nogmaals uitgenodigd, ditmaal voor een interview op 30/05/2024;

Overwegende dat uiteindelijk op 30/05/2024 een interview kon plaatsvinden en dat tijdens dit interview beroeper meedeelde dat hij ook de parking van Aarschot benutte;

Overwegende dat beroeper de gelegenheid kreeg om zich daarover verder te verantwoorden en dat hij op 25/06/2024 opnieuw geïnterviewd werd;

Overwegende dat het voormelde overzicht aantoonde dat het onderzoeksteam, ondanks de gevoelige redenen voor de afwezigheden, toch pogingen ondernam om het onderzoek spoedig af te sluiten;

Overwegende dat de Raad van Beroep van oordeel is dat het beginsel van hoor en wederhoor even fundamenteel is voor de behoeften van het objectieve onderzoek als voor de onderzochte persoon.”

Verzoeker betoogt dat hij “zelf niet aan de oorzaak ligt van de vertraging”, maar hij weerspreekt niet dat hij van midden november 2023 tot einde mei 2024 wegens verlof of ziekte *de facto* niet beschikbaar was om ondervraagd te worden, noch de zienswijze van de verwerende partij dat dit horen “fundamenteel is voor de behoeften van het objectief onderzoek als voor de onderzochte persoon”.

Bovendien bleek na het eerste interview op 30 mei 2024 dat een bijkomend onderzoek nodig was door de toen door verzoeker afgelegde verklaringen. Met de resultaten van dat onderzoek, waarin nieuwe tuchtfeiten werden vastgesteld, werd verzoeker vervolgens op 25 juni 2024 geconfronteerd. Het eindverslag, als gezien, volgt dan op 4 juli 2024.

Voorts ziet verzoeker over het hoofd dat het onderzoek van het CIO ook betrekking had op een verwijt met betrekking tot een geluidsopname van zijn functioneringsgesprek en een verwijt dat hij op bepaalde dagen zijn dienst vroegtijdig verliet. Dat die verwijten vervolgens niet hebben geleid tot een tenlastelegging, onderstreept het belang van een degelijk vooronderzoek voor verzoeker.

20. Gelet op het voorgaande, kan verzoeker het niet doen voorkomen alsof enkel en alleen maar badgegegevens dienden te worden opgevraagd en dat die vergeleken konden worden met de dagen dat hij fietsvergoedingen aanvroeg.

21. Ten overvloede mag nog worden vastgesteld dat verzoeker eerst op 10 september 2024 preventief geschorst is, zodat zijn opmerking dat hij “al die tijd” preventief geschorst was feitelijke grondslag mist en zijn preventieve schorsing op geen enkele wijze een invloed heeft op het al dan niet redelijk karakter van de duur van het vooronderzoek.

22. Een schending van de redelijke termijn tijdens het vooronderzoek is niet aangetoond.

23. Ook de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht is niet aangetoond, aangezien verzoeker die schending enkel daarin gelegen ziet “dat wordt voorgehouden dat de redelijke termijn niet zou zijn geschonden”.

24. Het middel, voor zover ontvankelijk, is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. Het derde middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt:

“Aangezien de bestreden beslissing in deze tevens genomen werd in strijd met het evenredigheidsbeginsel;

Dat de bestreden beslissing in deze geen enkele rekening houdt met het uitzonderlijke karakter van het tuchtrechtelijk ontslag in de publieke sector;

Dat de bestreden beslissing verder geen enkele rekening houdt met de onberispelijke staat van dienst in hoofde van conculant en de afwezigheid van enige tuchtrechtelijke inbreuk in de laatste 25 jaar van verzoeker;

Dat verzoeker gedurende meer dan 33 jaar in dienst is bij verweerster;
 Dat de bestreden beslissing verder ook geen enkele rekening houdt met de impact op verzoeker op financieel vlak, zowel onmiddellijk als indirect in-gevolge zijn preventieve schorsing;
 Dat de bestreden beslissing geen enkele rekening houdt met de beperkte omvang van het hem ten onrechte uitgekeerde bedrag, dit is 130,50 €;
 Dat de vergoeding van verzoeker reeds toelagen ontzegd werden waarvoor hij in aanmerking komt, meer bepaald de toelage voor speciale werken, welke het bedrag ten belope van 130,50 € ver overschrijden;
 Dat hieruit aldus kan worden afgeleid dat het tuchtrechtelijk ontslag geen evenredige sanctie betreft, welke in verhouding zou staan met de inbreuk zelf;
 Dat geen enkel[e] andere tuchtmaatregel in deze overwogen werd noch enig onderzoek daartoe gedaan werd;
 Dat een minder ingrijpende tuchtmaatregel in deze niet eens bekeken is ge- worden;
 Dat evenmin rekening gehouden werd met het aanbod van verzoeker om het onverschuldigd bedrag ten belope van 130,50 €, desgevallend [vermeer- derd] met de interesten, in mindering te brengen met de uit te betalen ver- goedingen;
 Aangezien de bestreden beslissing stelt dat de opgelegde tuchtsanctie wel degelijk in verhouding zou staan tot de feiten;
 Dat zij evenwel niets bepaalt omtrent het opleggen van enige minder ingrij- pende tuchtsanctie;
 Dat de bestreden beslissing aldus genomen werd zonder naleving van de formele motiveringsplicht;
 Dat evenmin aangetoond is noch gemotiveerd wordt waarom er sprake zou zijn van een onherroepelijke en definitieve vertrouwensbreuk;
 Dat de bestreden beslissing evenmin rekening houdt met de jarenlange, on- berispelijke staat van dienst in hoofde van verzoeker, noch met het gegeven dat verzoeker niet eenvoudig ander werk kan zoeken ingevolge zijn leeftijd en gezondheidstoestand, nu verzoeker tevens arbeidsongeschikt is inge- volge een arbeidsongeval dat hem is overkomen in 2012;
 Dat verzoeker daarenboven nooit correct vergoed is geworden voor dit ar- beidsongeval;
 Dat ook het onderzoeksteam enkel à charge te werk is gegaan en geen en- kele rekening gehouden heeft met de opmerkingen van verzoeker;
 Dat de bestreden beslissing in de gegeven omstandigheden niet evenredig is.”

26. Verzoeker herneemt de aangehaalde toelichting woordelijk in de memorie van wederantwoord en in zijn laatste memorie, zonder te reageren op het verweer in de memorie van antwoord of op het voor hem ongunstige auditoraats- verslag. Enkel voegt hij eraan toe, zich niet van de indruk te kunnen ontdoen dat

de verwerende partij, “rekening houdend met de functioneringsgesprekken”, “zich hoe dan ook van verzoeker wenste af te maken”.

Beoordeling

27. In de bestreden beslissing verantwoordt de raad van beroep de evenredigheid van de strafmaat als volgt:

“Overwegende dat paragraaf 27 van het ARPS Bundel 550 voorschrijft dat elke frauduleuze handeling tot een voorstel tot afzetting aanleiding geeft; Overwegende dat elk dergelijk feit op zichzelf al voldoende is om een voorstel tot afzetting te rechtvaardigen; Overwegende dat gelet op de regelmatigheid en de ernst van de feiten de hiërarchische lijn van beroeper op basis van paragraaf 17 van bovenvermelde ARPS-bundel rechtsgeldig heeft kunnen besluiten dat de vertrouwensband definitief en onherroepelijk verbroken was; Overwegende dat de hiërarchische lijn toch achtte dat beroeper het overheidspensioen niet onwaardig was en bijgevolg het tuchtrechtelijk ontslag in plaats van de afzetting opgelegd heeft; Overwegende dat het tuchtrechtelijk ontslag waartoe initieel werd besloten, in overeenstemming is met paragrafen 27 en 28 van het tuchtreglement, het ARPS, Bundel 550; Overwegende dat het goede functioneren van beroeper en zijn blanco tuchtverleden niet voldoende zijn om de vertrouwensband te herstellen; Overwegende dat de Raad van beroep van mening is dat de gepleegde feiten, ongeacht de bedragen, dermate ernstig en veelvuldig zijn dat het tuchtrechtelijk ontslag wel degelijk in verhouding staat tot de feiten; Overwegende dat de Raad van beroep bevestigt dat de vertrouwensband met de werkgever definitief en onherroepelijk verbroken is en dat beroepers taken binnen de Belgische spoorwegen dienen te worden stopgezet, maar dat het overheidspensioen hem niet onwaardig is; Overwegende dat de Raad van beroep bijgevolg het tuchtrechtelijk ontslag als de enige passende sanctie beschouwt die in verhouding staat tot de ten laste gelegde feiten.”

28. De in het middel aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht wordt in de toelichting door verzoeker niet uitgewerkt. Dat verbaast ook niet, aangezien een schending van het evenredigheidsbeginsel vooronderstelt dat de beslissing steunt op in rechte aanvaardbare feiten, maar dat ze in wanverhouding staat tot die feiten. Of de beslissing op deugdelijke grondslagen berust, is met andere woorden vreemd aan de toetsing van het evenredigheidsbeginsel. Wat de materiële motiveringsplicht betreft, is het middel niet ontvankelijk.

29. Niet in het middel, maar in de toelichting ervan acht verzoeker dan weer de formelemotiveringsplicht geschonden omdat de bestreden beslissing “niets bepaalt omtrent het opleggen van enige minder ingrijpende tuchtsanctie”. De formelemotiveringsplicht vereist evenwel van een tuchtoverheid niet om te expliciteren waarom zij iets níét beslist, enkel om te verantwoorden wat zij wél beslist. Overigens, indien de tuchtoverheid terecht uitgaat van een onherroepelijk verbroken vertrouwensband, is er geen “minder ingrijpende tuchtsanctie” dan het ontslag.

Voorts wenst verzoeker een nadere motivering van de onherroepelijke en definitieve vertrouwensbreuk. Aangezien de verwerende partij in de bestreden beslissing refereert aan de toepasselijke bepalingen van het tuchtreglement en erop heeft gewezen welke ernst zij toeschrijft aan de veelvuldig gepleegde tuchtvergripen waardoor dit leidt tot het ontslag, vraagt verzoeker hiermee een zogenaamde “motivering van de motieven” hetgeen de formelemotiveringsplicht niet vereist.

In zoverre de schending is aangevoerd van de formelemotiveringsplicht is het middel hoe dan ook ongegrond.

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

De Raad van State is geen beroepsinstantie die, opnieuw oordelend in de plaats van het bestuur, de naar zijn oordeel meest passende tuchtsanctie oplegt. Als wettigheidsrechter mag de Raad van State zelfs niet de door het bestuur opgelegde straf toetsen aan zijn eigen opvattingen ter zake. Dat zou de Raad doen als hij de opgelegde tuchtstraf zou afmeten aan wat hij zelf als de ene meest evenredige straf beschouwt en ze zou vernietigen indien ze daarvan afwijkt. De Raad

van State mag in het kader van zijn wettigheidscontrole enkel nagaan of het oordeel van de verwerende partij binnen de grenzen is gebleven van wat nog als redelijk kan worden aangezien. Er kan dan slechts sprake zijn van schending van het redelijkheids- of 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 in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

31. Aangezien het aan de Raad van State niet toevalt ambtshalve te beoordelen of de opgelegde tuchtstraf in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de tuchtfeiten, toetst de Raad van State de vraag of de bestreden beslissing te kort komt aan de eis van evenredigheid enkel aan de door de verzoevende partij in het middel aangevoerde argumenten, die volgens haar doen blijken dat de bestreden beslissing het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel miskent.

Op verzoeker rust aldus de bewijslast om aannemelijk te maken dat het door hem aangevoerde beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden door de tuchtoverheid.

32. Niet wordt betwist dat verzoeker onterecht fietsvergoedingen heeft aangevraagd, hetgeen in de bestreden beslissing wordt gekwalificeerd als een frauduleuze handeling in de zin van paragraaf 28 van het tuchtreglement – het voormelde ARPS Bundel 550. Dat het gaat om fraude heeft verzoeker trouwens erkend naar aanleiding van de verhoren die werden afgenomen door het CIO.

Het mag aannemelijk heten dat het aan verzoeker ten laste gelegde feit van het frauduleus aanvragen van fietsvergoedingen, dat als zodanig vaststaat, het vertrouwen dat de verwerende partij in hem moet kunnen hebben, op een ernstige wijze aantast. Verzoeker toont het tegendeel niet aan.

33. Wat die frauduleuze handelingen betreft, bepaalt paragraaf 27 van het ARPS Bundel 550 – als beginsel – dat elke frauduleuze handeling aanleiding geeft tot een voorstel tot afzetting van het schuldige personeelslid.

Aldus blijkt uit het tuchtreglement de beleidslijn van de verwerende partij om tegen fraude streng op te treden, zodat de thans bestreden beslissing niet afwijkt van het normale beslissingspatroon van de verwerende partij zelf, zoals zij dat in haar tuchtreglement heeft vooropgezet.

Financiële verduisteringen kunnen redelijkerwijze leiden tot het verbreken van de vertrouwensband tussen de betrokkene en het bestuur.

De verwerende partij gaat in die omstandigheden de grenzen van haar ruime beoordelingsvrijheid dan ook niet te buiten, wanneer zij oordeelt dat “de vertrouwensband definitief en onherroepelijk verbroken was” en een verdere samenwerking met verzoeker om die reden uitgesloten is. Dit heeft de verwerende partij noodzakelijk ertoe gebracht een tuchtstraf op te leggen die een einde maakt aan die onmogelijk geworden samenwerking.

Niettemin kreeg verzoeker niet de afzetting als tuchtsanctie opgelegd, zoals bepaald in het tuchtreglement, maar wel het ontslag van ambtswege “omdat de hiërarchische lijn toch achtte dat [verzoeker] het overheidspensioen niet onwaardig was”.

34. De elementen die verzoeker in de toelichting bij het middel aanbrengt om niettemin van de disproportionaliteit van de straf te overtuigen – en dus aan te tonen dat het gedragsspatroon van de verwerende partij niet dat is wat van een redelijk bestuur kan worden verwacht – zijn de volgende:

- het uitzonderlijke karakter van het tuchtrechtelijk ontslag in de publieke sector
- zijn staat van dienst
- de financiële impact van het ontslag
- de beperkte omvang van het ten onrechte uitgekeerde bedrag

- de volgens verzoeker hem onterecht ontzegde vergoeding voor speciale werken
- de gezondheidstoestand van verzoeker en zijn geringe perspectieven op ander werk.

Zoals hierna wordt toegelicht, kan die uiteenzetting niet overtuigen.

35. Verzoeker, die wijst op het uitzonderlijke karakter van een tuchtrechtelijk ontslag, laat na toe te lichten waarom dit van het hém gegeven ontslag een onevenredig zware straf maakt. Het mag gelukkig heten dat in de openbare sector het plegen van ernstige tuchtvergrijpen niet met zo een regelmaat gebeurt dat een ontslag niet meer uitzonderlijk mag worden genoemd.

36. Verzoekers staat van dienst en de geringe omvang van het door de verwerende partij geleden financiële nadeel zijn elementen die de tuchtoverheid wel degelijk in overweging heeft genomen bij de hiervóór *sub 27* aangehaalde verantwoording van de strafmaat. De raad van beroep stelt verzoekers “goede functioneren”, “zijn blanco tuchtverleden” en de bedragen van de fraude tegenover het “ernstig en veelvuldig” karakter van de gepleegde tuchtfeiten. Verzoeker toont niet aan dat de raad van beroep binnen zijn beleidsruimte die balans niet in redelijkheid in zijn nadeel mocht laten doorhellen.

37. De financiële impact van de tuchtstraf betreft het aan de opgelegde tuchtstraf eigen zijnde bestraffende karakter. Deze pecuniaire gevolgen doen, gelet op de door de tuchtoverheid beoordeelde ernst van de feiten en haar appreciatiebevoegdheid inzake de daarvoor op te leggen tuchtstraf, op zich niet besluiten dat het veroorzaakte pecuniaire leed van dien aard is dat de tuchtoverheid hierdoor de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid inzake de keuze van de strafmaat te buiten is gegaan.

38. Dat aan verzoeker andere vergoedingen ten onrechte zijn onthouden, is een loutere bewering die verzoeker niet uitwerkt, noch staat. Zelfs

indien die bewering enige grond heeft, geeft dat verzoeker nog geen vrijgeleide om buiten alle rechtsmiddelen om het recht in eigen handen te nemen en zich op wederrechtelijke wijze een compensatie te verschaffen. De Raad ziet dan ook geen reden waarom de tuchtoverheid met dit feit rekening moest houden bij het vaststellen van de strafmaat.

39. Onterecht ontvangen vergoedingen moeten worden terugbetaald. Er valt niet in te zien waarom de opgelegde straf onredelijk zou zijn, omdat verzoeker spontaan een terugbetaling voorstelt die hem hoe dan ook te doen staat.

40. Verzoekers situatie op de arbeidsmarkt is in zijn beroepschrift bij de raad van beroep (stuk 9 van het administratief dossier) niet ter sprake gebracht, zodat het de raad van beroep niet kan worden verweten dat hij er niet op ingegaan is. Dat gegeven is voorts ook vreemd aan de gepleegde feiten, zodat het moeilijk een onevenredigheid kan aantonen tussen die feiten en de opgelegde straf.

41. De overheid heeft zich bij de toepassing van de strafmaat beslist streng betoond. Een tuchtstraf is echter niet onevenredig om de enkele reden dat ze streng is of omdat de feiten ook met een lichtere straf hadden kunnen worden bestraft. Andere besturen zouden misschien een grotere mildheid aan de dag hebben gelegd, maar dit wijst niet *ipso facto* uit dat de verwerende partij een te zware straf heeft opgelegd; straftoemeting is een kwestie van appreciatie en appreciatie houdt nu eenmaal de mogelijkheid in van uiteenlopende meningen die elk geacht kunnen worden binnen de redelijkheidsgrenzen van de appreciatievrijheid te blijven. Met de door verzoeker aangevoerde gegevens slaagt hij er niet in de onevenredigheid van de opgelegde tuchtstraf aan te tonen. Hij maakt niet aannemelijk dat geen andere zorgvuldig handelende tuchtoverheid in dezelfde omstandigheden dezelfde tuchtstraf zou opleggen.

42. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

D. Besluit

43. Geen van de aangevoerde middelen is gegrond gebleken, zodat het beroep hoe dan ook moet worden verworpen.

V. Kosten

44. Gelet op artikel 30/1, § 2, tweede lid, RvS-Wet, vraagt verzoeker op goede grond om de door hem verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te herleiden tot het wettelijke minimumbedrag.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 185 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien maart tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren