

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.538 van 29 april 2026
in de zaak A. 243.920/IX-10.610**

In zake: J.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy – Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 januari 2025, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 28 november 2024 tot opheffing van de op 13 maart 2024 aan verzoekster verleende cumulatiemachtiging.

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.

Auditeur Samuel Mens heeft een verslag opgesteld.

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

Met toepassing van artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de IXe kamer bij beschikking van 13 februari 2026 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig voormelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 30 maart 2026.

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. Verzoekster is ambtenaar bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën.

Bij beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 13 maart 2024 wordt aan verzoekster een cumulatiemachtiging verleend om een flexi-job uit te oefenen als serveerster. Het besluit somt de voorwaarden op die tijdens de cumulatie moeten worden nageleefd, waaronder “verbod om een bezoldigde nevenactiviteit uit te oefenen wanneer hij zich bevindt in een toestand van afwezigheid wegens ziekte”. Artikel 3 van het besluit preciseert nog dat de machtiging wordt opgeschort wanneer de ambtenaar afwezig is wegens ziekte.

In de kennisgeving op 18 maart 2024 van de voormelde beslissing wordt verzoeksters aandacht gevestigd “op het feit dat het niet naleven van één van de opgelegde voorwaarden [...] aanleiding [kan] geven tot de intrekking van de cumulatiemachtiging in kwestie, tot de weigering van nieuwe gelijksoortige cumulatieaanvragen evenals tot het eventueel opstarten van een tuchtprocedure”.

Per aangetekend schrijven met ontvangstmelding, 8 oktober 2024 gedateerd, wordt verzoekster in kennis gesteld van de intentie tot “intrekking” van de cumulmachtiging van 13 maart 2024. Verzoekster wordt de mogelijkheid gegeven om “tegen uiterlijk 21 oktober” haar eventuele bezwaren of opmerkingen uiteen te zetten. Volgens de gegevens van Bpost wordt voormeld aangetekend schrijven op 15 oktober 2024 verstuurd en op 16 oktober 2024 op de woonplaats van verzoekster “zonder succes” aangeboden. Nog volgens deze gegevens wordt daarvan bericht gelaten en is de zending vanaf 17 oktober 2024 beschikbaar in het afhaalpunt. Als blijkt dat tegen 2 november 2024 de zending niet is afgehaald door de bestemming, wordt de zending op 5 november 2024 teruggestuurd naar de afzender.

Met de thans bestreden beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 28 november 2024 wordt de cumulatiemachtiging van 13 maart 2024 opgeheven, omdat verzoekster “op 3 september 2024 gewerkt heeft als flexi-jobber in nevenactiviteit terwijl zij bij de FOD Financiën diezelfde dag in ziekteverlof was”, dat zij “haar bezoldigde nevenactiviteit niet had mogen uitoefenen tijdens haar ziekteverlof”, “dat zij dit wel heeft gedaan en dat zij bijgevolg het verbod tot uitoefening van haar bezoldigde nevenactiviteit tijdens een ziekteverlof heeft geschonden”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is geput uit de “schending van de beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen, meer in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, de schending van de rechten van verdediging en de hoorplicht”.

De cumulatiemachtiging werd verleend voor een periode van vier jaar. Verzoekster verwijst naar artikel 2 van de cumulatiemachtiging van 13 maart 2024 waarbij wordt gesteld dat, voor zover er zich geen wijzigingen voordoen in de administratieve toestand van de ambtenaar in kwestie, de cumulatiemachtiging behouden blijft.

Dat verzoekster door een onachtzaamheid slechts enkele uren haar flexi-job heeft uitgeoefend, wordt thans afgestraft door een onmiddellijke intrekking van de cumulatiemachtiging. Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ (“het statuut van het Rijkspersoneel”), met name de artikelen 7 tot 14^{ter}, voorziet niet in de intrekking van de machtiging, wel de mogelijkheid tot het opstarten van een tuchtprocedure, wat de verwerende partij ook heeft gedaan. Bijgevolg wordt verzoekster tweemaal gestraft.

De overheid is verplicht om verzoekster te horen alvorens de cumulatiemachtiging in te trekken. Verzoekster werd niet gehoord. De verwerende partij heeft volgens de bijlage gevoegd aan de bestreden beslissing verzoekster aangeschreven om haar verweermiddelen dienaangaande te laten kennen, maar deze brief werd door verzoekster niet ontvangen en dus ook niet afgehaald. De dag na de kennisname van de bestreden beslissing heeft de syndicale vertegenwoordiger van verzoekster aan de overheid gevraagd om alsnog gehoord te worden en haar

situatie te laten toelichten. Op dit verzoek werd niet ingegaan. Met andere woorden, de rechten van verdediging, minstens het recht om gehoord te worden, werden miskend door de verwerende partij.

Beoordeling

5. Vooraf mag worden gepreciseerd dat de cumulatiemachtiging van verzoekster is opgeheven (voor de toekomst) en niet, zoals zij het stelt, (retro-actief) ingetrokken.

6. In de mate waarin verzoekster de schending aanvoert van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur “in het algemeen”, is het middel niet ontvankelijk bij gebrek aan precisering van een beginsel en de wijze waarop dat beginsel geschonden is.

7.1. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en dat de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken.

7.2. Verzoeksters cumulatiemachtiging van 13 maart 2024 vermeldt uitdrukkelijk en tot tweemaal toe zelfs, dat er de voorwaarde aan is verbonden dat de bezoldigde nevenactiviteit niet mag worden uitgeoefend als de betrokkene afwezig is wegens ziekte – waarmee de machtiging bovendien enkel herhaalt hetgeen ook al is bepaald in artikel 12 van het statuut van het Rijkspersoneel. Bij de kennisgeving is verzoekster er nog bijzonder op geattendeerd dat niet naleven van “één” van de opgelegde voorwaarden aanleiding kan geven tot de “intrekking” van de machtiging. Ten overvloede, maar even zozeer terecht, verwijst de verwerende partij in de memorie van antwoord nog naar de deontologische leidraad van de FOD Financiën, die in punt 21 voorschrijft dat buiten de functie geen enkele

bezoldigde activiteit mag worden uitgeoefend, tenzij daarvoor een machtiging tot cumulatie wordt verkregen waarvan de voorwaarden worden gerespecteerd.

Het is voor de Raad van State een raadsel hoe verzoekster in die omstandigheden nog kan beweren dat die regel voor haar niet toegankelijk was en de gevolgen van niet-naleving niet-voorzienbaar.

7.3. Wat de schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, faalt het middel totaal.

8. De opheffing van een cumulatiemachtiging om de reden dat niet is voldaan aan de voorwaarden die uitdrukkelijk aan die machtiging zijn verbonden, is een ordemaatregel en geen straf- of tuchtmaatregel.

De stelling dat verzoekster tweemaal wordt gestraft, gaat uit van een verkeerde zienswijze en faalt aldus naar recht – nog daargelaten dat het beginsel *ne bis in idem* niet in het middel zelf is aangevoerd.

9. De opheffing van de cumulatiemachtiging kadert binnen de bevoegdheden die artikel 12, § 4, van het statuut van het Rijkspersoneel toekent aan de voorzitter van het directiecomité, namelijk het verlenen of weigeren van cumulatiemachtigingen. Uit dat artikel 12 volgt immers dat voor een vastbenoemde ambtenaar in overheidsdienst die een nevenactiviteit wil ontplooien, de onverenigbaarheid de regel is en de cumulatie de uitzondering. Een cumulatie is geen recht maar een gunst. Een verleende cumulatiemachtiging kent bijgevolg geen verworven recht tot cumuleren toe, is steeds precair en mag aan voorwaarden worden onderworpen. Wie een voorwaardelijke machtiging verleent, is ook bevoegd om ze in te trekken indien de opgelegde voorwaarde niet wordt nageleefd, zonder dat een uitdrukkelijke bepaling de voorzitter daartoe die bevoegdheid geeft.

Verzoekster stelt de wettigheid van de door haar na te leven voorwaarde inzake de uitoefening van de bezoldigde nevenactiviteit bij ziekte niet in vraag.

Een schending van de artikelen 7 tot 14^{ter} – inzonderheid van artikel 12 – van het statuut van het Rijkspersoneel is niet aangetoond – nog daargelaten dat de schending van die bepalingen in het middel zelf niet is aangevoerd.

10. De “rechten van verdediging” zijn, daargelaten een in deze zaak niet bestaand andersluidend voorschrift, niet van toepassing op een opheffing van een cumulatiemachtiging.

In zoverre faalt het middel naar recht.

11. Wél van toepassing is de hoorplicht, of het recht van de betrokkene om haar standpunt nuttig aan het bestuur te kunnen voorleggen.

De gelegenheid daartoe heeft de verwerende partij aan verzoekster ook geboden: met een op 15 oktober 2024 aangetekende brief is zij op de hoogte gesteld van het gemotiveerde voornemen om de cumulmachtiging “in te trekken” (versta: op te heffen) en is zij uitgenodigd haar “eventuele bezwaren en opmerkingen uiteen te zetten”.

Verzoekster betwist niet dat hiermee aan de hoorplicht is voldaan, tenzij met het argument dat “deze brief [...] door verzoekster niet [werd] ontvangen en dus ook niet afgehaald”. Dat argument kan evenwel niet slagen.

Uit het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier blijkt immers dat de aangetekende zending (met ontvangstmelding) door Bpost aan het adres van verzoekster is aangeboden en dat bij haar afwezigheid een bericht in de brievenbus is achtergelaten dat de brief ter beschikking ligt in een afhaalpunt. In die omstandigheden volstaat het niet om louter de ontvangst van de

brief te ontkennen. Verzoekster laat het echter daarbij en beweert niet bij de postdiensten klacht ingediend te hebben of andere stappen gezet te hebben om de wijze van postbedeling van die dag te achterhalen en te ontkrachten dat de zending is aangeboden en bericht is achtergelaten. Haar gezegde dat zij de brief niet heeft ontvangen, ontkracht niet het vermoeden van regelmatige aanbieding van de aangezekende zending en kan dan ook geen schending van de hoorplicht aantonen. Verzoekster toont evenmin enige overmacht aan, die haar een aanspraak zou kunnen verlenen om alsnog op een later ogenblik – zelfs nádat de beslissing is genomen – gehoord te worden.

In zoverre is het middel ongegrond.

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

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder schending van de privacywetgeving, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens”.

Zij betoogt:

“Verzoekster heeft door toedoen van haar syndicale vertegenwoordiger de gestelde problematiek voorgelegd [aan] de Gegevensbeschermingsautoriteit. Er werd gevraagd wanneer FOD Financiën de vraag stelt aan RSZ om Dimona-gegevens te bekomen van verzoekster en FOD Financiën krijgt deze gegevens, of de privacy van verzoekster al dan niet geschonden is.

Het antwoord van de Gegevensbeschermingsautoriteit dd. 29.10.2024 is zeer duidelijk: ‘Wij zijn niet akkoord met de stelling dat als FOD Financiën gewoon de vraag stelt, en een antwoord krijgt van de RSZ er geen schending is van de privacy.’ (stuk 7)

Elke verwerking van persoonsgegevens moet onder meer in overeenstemming zijn met de in artikel 5.1. AVG geformuleerde beginselen, en gelet op het beginsel van rechtmatigheid van de verwerking voldoen aan de in artikel 6 AVG opgesomde rechtmatigheidsvoorwaarden.

Artikel 6.1. AVG bevat een uitputtende en limitatieve lijst van hypothesen waarin een verwerking van persoonsgegevens als rechtmatig kan worden gekwalificeerd.

Gezien RSZ de betrokken Dimona gegevens van verzoekster aan de diensten van verweerster beschikbaar stelt en deze laatste de gegevens dienaangaande binnenhaalt in zijn informatiesysteem rust op beiden verwerkingsverantwoordelijken de bewijslast (zie artikel 5.2 AVG) dat deze data-uitwisseling voldoet aan de regels voor de gegevensbescherming van de AVG en dus steunt op een grondslag in de zin van artikel 6.1 AVG.

Bijgevolg heeft verweerster manifest het recht op privacy van verzoekster geschonden en mocht verweerster deze Dimona gegevens niet gebruiken om de bestreden beslissing te nemen.”

14. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster op het in de memorie van antwoord omstandig gevoerde verweer als volgt:

“Verzoekster heeft door toedoen van haar syndicale vertegenwoordiger de gestelde problematiek voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Er werd gevraagd wanneer FOD Financiën de vraag stelt aan RSZ om Dimona-gegevens te bekomen van verzoekster en FOD Financiën krijgt deze gegevens, of de privacy van verzoekster al dan niet geschonden is.

Het antwoord van de Gegevensbeschermingsautoriteit dd. 29.10.2024 is zeer duidelijk: ‘Wij zijn niet akkoord met de stelling dat als FOD Financiën gewoon de vraag stelt, en een antwoord krijgt van de RSZ er geen schending is van de privacy.’ (stuk 7)

Elke verwerking van persoonsgegevens moet onder meer in overeenstemming zijn met de in artikel 5.1. AVG geformuleerde beginselen, en gelet op het beginsel van rechtmatigheid van de verwerking voldoen aan de in artikel 6 AVG opgesomde rechtmatigheidsvoorwaarden.

Artikel 6.1. AVG bevat een uitputtende en limitatieve lijst van hypothesen waarin een verwerking van persoonsgegevens als rechtmatig kan worden gekwalificeerd.

Gezien RSZ de betrokken Dimona gegevens van verzoekster aan de diensten van verweerster beschikbaar stelt en deze laatste de gegevens dienaangaande binnenhaalt in zijn informatiesysteem rust op beiden verwerkingsverantwoordelijken de bewijslast (zie artikel 5.2 AVG) dat deze data-uitwisseling voldoet aan de regels voor de gegevensbescherming van de AVG en dus steunt op een grondslag in de zin van artikel 6.1 AVG.

Bijgevolg heeft verweerster manifest het recht op privacy van verzoekster geschonden en mocht verweerster deze Dimona gegevens niet gebruiken om de bestreden beslissing te nemen.”

Beoordeling

15. In zoverre verzoekster de schending aanvoert van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur”, is het middel niet ontvankelijk omdat het niet preciseert wélk beginsel verzoekster geschonden weet en hoe de bestreden beslissing dat beginsel dan schendt.

16. In zoverre verzoekster de schending van “de privacywetgeving” aanvoert, is het middel vaag, onprecies en om dezelfde reden niet ontvankelijk.

17. Verzoekster voert de schending aan van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, zonder te preciseren welke concrete bepaling van die wet door de bestreden beslissing is geschonden en toelichting te geven omtrent de wijze waarop tot die schending moet worden besloten. Het middel is ook in die mate niet ontvankelijk.

18.1. In de mate waarin verzoekster de schending aanvoert van de artikelen 5 en 6 AVG, besluit het auditoraat in zijn beredeneerd verslag eveneens tot de onontvankelijkheid van het middel op grond van de vaststellingen, hier samengevat.

Het middel is bijzonder summier.

Het middel komt in wezen erop neer dat verzoekster een e-mail herhaalt die haar vakorganisatie ontving van een medewerker van de Gegevensbeschermingsautoriteit en waaruit zij enkele gemeenschappen puurt.

Het middel laat na afdoende en met de vereiste precisie te duiden op welke wijze, naar verzoeksters oordeel, de ingeroepen bepalingen door de bestreden beslissing concreet zijn miskend.

Voor zover de verwerende partij het middel heeft opgevat als een vraag naar de grondslag waarop de uitwisseling van de Dimona-gegevens berust, heeft zij daarop in de memorie van antwoord een omstandige toelichting en verantwoording gegeven, die niet *a priori* als onredelijk voorkomt.

Verzoekster, met deze verantwoording geconfronteerd, herhaalt in de memorie van wederantwoord louter de in het verzoekschrift opgenomen toelichting over de “bewijslast” zonder in te gaan op het verweer, hoewel het op haar weg lag om standpunt in te nemen over de door de verwerende partij geconcretiseerde toelichting over de grondslag van haar bevoegdheid.

Verzoekster mag zich niet vergenoegen met de enkele stelling dat de verwerende partij moet kunnen “bewijzen” dat de data-uitwisseling conform “de regels voor de gegevensbescherming van de AVG” is gebeurd en dus steunt op een grondslag in de zin van artikel 6.1 AVG en de loutere gevolgtrekking dat haar privacy geschonden is, om vervolgens manifest de stilte te bewaren als de verwerende partij op zijn minst een poging doet om de grondslag toe te lichten. Het valt evenwel de Raad niet toe om het middel voor verzoekster invulling te geven.

De verwerende partij maakt in de memorie van antwoord, zij het in ondergeschikte orde, op afdoende wijze aannemelijk dat verzoekster zonder belang is bij haar grief omdat er geen op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste is voor het vergaren van bewijs inzake cumulactiviteiten, dat de eventueel begane onregelmatigheid geen enkele invloed heeft op de betrouwbaarheid van het bewijs aangezien de betrokken gegevens rechtstreeks afkomstig zijn van de RSZ en verzoekster ook niet ontkent op 3 september haar flexi-job te hebben uitgeoefend, en dat evenmin het recht op een eerlijk proces – voor zover van toepassing –

werd geschonden vermits verzoekster de mogelijkheid werd geboden om haar standpunt kenbaar te maken .

Verzoekster, hiermee uitdrukkelijk geconfronteerd, weerspreekt dit niet in de memorie van wederantwoord en het tegendeel blijkt overigens evenmin. Deze omstandigheid brengt overigens met zich dat het niet noodzakelijk is sluitend uitspraak te doen over de vraag of al dan niet een onregelmatigheid in de zin van de AVG voorligt. Hoe dan ook heeft verzoekster geen belang bij het middelonderdeel.

18.2. In haar laatste memorie dupliceert verzoekster:

“Aangezien verzoekster volhardt in haar eerder ingenomen standpunt in de middelen zoals ontwikkeld in de memorie van wederantwoord. Aangezien verzoekster zich niet kan aansluiten bij het verslag van de Auditeur.”

Het mag, gelet op de proceshouding van verzoekster in de memorie van wederantwoord, niet verbazen dat ook haar laatste memorie geen bijkomende argumentatie bevat. In het bijzonder laat zij na om aan te tonen welk nadeel zij van de beweerde onwettigheid heeft ondervonden, alhoewel haar belang zowel door de verwerende partij als in het auditorsverslag op dat punt uitdrukkelijk is betwist.

18.3. Ook wat de aangevoerde schending van de AVG betreft, kan het middel niet worden ontvangen, minstens bij gebrek aan belang.

19. Het middel is in geen dele ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig april tweeduizend zesen-
twintig, 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