

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 73.573 van 11 mei 1998
in de zaak A. 70.984/IX-478.**

In zake : Franky CROONENBORGHS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat L. VERMEULEN,
kantoor houdende te HERSELT,
Limberg 120

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Justitie,
die woonplaats kiest bij
Advocaat Br. VAN DORPE,
kantoor houdende te KORTRIJK,
Beverlaai 10.

D E R A A D V A N S T A T E , I X e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Franky CROONENBORGHS op 13 september 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "de beslissing van niet-toelaatbaarheid getroffen door de Directeur van de Veiligheid inzake Kernenergie van de Minister van Justitie, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Poelaertplein 3, in toepassing van het K.B. van 14 maart 1956 tot uitvoering van de wet van 4 augustus 1956 betreffende de veiligheid van de staat op het gebied van de kernenergie, tengevolge waarvan de werkgever van verzoeker, de N.V. F.B.F.C. INTERNATIONAL, met zetel te 2480 Dessel, Europalaan 12, op 12 juli 1996 de arbeids-overeenkomst met verzoeker verbrak 'door overmacht'";

Gelet op het arrest nr. 63.429 van 5 december 1996 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het arrest nr. 70.200 van 15 december 1997 waarbij de debatten worden heropend en het door de

Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het opmaken van een aanvullend verslag;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de verslagen opgemaakt door Eerste Auditeur F. GEENS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 26 maart 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 mei 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. SMETS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat B. VAN DORPE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur F. GEENS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak reeds werden uiteengezet in het arrest nr. 70.200 van 15 december 1997;

2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat het eerste onderdeel van het eerste middel in het arrest nr. 70.200 van 15 december 1997 ongegrond werd verklaard;

2.1.2.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede onderdeel van het eerste middel een schending aanvoert van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur doordat "verzoeker, geconfronteerd met een plotse beëindiging van de arbeidsovereenkomst, niet persoonlijk in kennis werd gesteld van de overheidsbeslissing die hieraan ten grondslag zou liggen en bijgevolg niet werd ingelicht over de mogelijkheden om hiertegen beroep aan te tekenen en de daarbij in acht te nemen vormen en termijnen", terwijl "artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur uitdrukkelijk voorschrijft dat elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen dient te vermelden, dat bij ontstentenis van kennisgeving van de beslissing de betrokken overheid ook de in artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 vervatte verplichting niet is nagekomen, dat het betrokken bestuur zich hier evenmin kan beroepen op één van de voorziene uitzonderingen, en meer bepaald diegene die verband houdt met de veiligheid van de staat (Memorie van Toelichting, Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1112/1, nr. 8, 17-18)";

2.1.2.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop als volgt antwoordt :

"Aangezien de verzoeker in het tweede onderdeel aanvoert dat hij niet persoonlijk in kennis werd gesteld van de overheidsbeslissing die ten grondslag

zou liggen aan de plotse beëindiging van de arbeids-overeenkomst en hij bijgevolg niet werd ingelicht over de mogelijkheden om daartegen hoger beroep aan te tekenen en de daarbij in acht te nemen vormen en termijnen, terwijl art 3, 4° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft dat elk document waarmee een beslissing of administratieve rechtshandeling met individuele strekking uitgaande van een federale overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen;

Aangezien evenwel dat voorschrift niet substantieel is en niet geldt op straffe van nietigheid, nu de niet-naleving ervan wordt gesanctioneerd doordat de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt, zodat de niet-naleving ervan niet kan leiden tot nietigverklaring van het bestreden besluit; Dat het voorschrift daarenboven enkel geldt voor overheidsbeslissingen met individuele strekking (d.i. oogmerk), hetgeen in casu niet het geval is, zoals uiteengezet in het antwoord op het eerste onderdeel; Dat tenslotte het voorschrift enkel geldt voor elk document waarbij een beslissing wordt ter kennis gebracht van de bestuurde, terwijl dergelijk document niet bestaat;

Dat het middel ongegrond is";

2.1.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nogmaals betoogt dat bij ontstentenis van kennisgeving van de beslissing, artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 niet is nagekomen;

2.1.2.4. Overwegende dat luidens artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen vermeldt en dat bij ontstentenis van die vermeldingen de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt;

Overwegende dat de miskenning van artikel 4, 2°, van de voornoemde wet van 11 april 1994 slechts tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn voor het indienen van het annulatieberoep, dat te dezen overigens binnen de in artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gestelde termijn werd ingediend, geen aanvang neemt; dat de miskenning van die bepaling evenwel niet tot de vernietiging van de bestreden akte kan leiden; dat het tweede onderdeel van het eerste middel bijgevolg niet dienstig kan worden aangevoerd;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker een tweede middel afleidt uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de zorgvuldigheidsplicht en de hoorplicht, doordat, eerste onderdeel "aan verzoeker nooit kennis is gegeven van een eventuele beslissing van niet-toelaatbaarheid waardoor hij niet meer tewerkgesteld zou mogen worden binnen de N.V. FBFC te Dessel; dat blijkbaar enkel de N.V. FBFC hiervan in kennis werd gesteld, terwijl een zorgzaam bestuur zich de inspanning had moeten getroosten om verzoeker op behoorlijke wijze en persoonlijk in kennis te stellen van de getroffen maatregel, temeer omdat deze een rechtstreekse en gevoelige impact heeft op zijn persoonlijke situatie en van zijn gezin, maar ook omdat verzoeker zich, in geval van niet-naleving van een beslissing van niet-toelaatbaarheid genomen in toepassing van het K.B. van 14 maart 1956, blootstelt aan strafrechtelijke sanctionering (artikel 27); tweede onderdeel, OMDAT de bevoegde overheid aan verzoeker niet de gelegenheid heeft gegeven zijn verweer te laten gelden in verband met de feitelijke beoordeling van de eventueel in aanmerking genomen redenen om verzoeker ontoelaatbaar te verklaren in de zin van artikel 21 van het K.B. van 14 maart 1956; TERWIJL, in zoverre deze ernstige maatregel gegrond zou zijn op het persoonlijk gedrag van verzoeker, aan deze laatste de gelegenheid moet worden geboden om zijn

standpunt op nuttige wijze te doen kennen (R.v.St., Reyniers, nr. 39.156, 3 april 1992; R.v.St., nr. 36.471, 20 februari 1991, T.Gem., 1991, 360; ...);

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij als volgt antwoordt :

"Omtrent het tweede middel gehaald uit de beginse-len van behoorlijk bestuur, met name de zorgvuldigheidsplicht en de hoorplicht :

Aangezien de verzoeker in het eerste onderdeel aanvoert dat de tegenpartij onzorgvuldig is tewerk gegaan door de verzoeker niet persoonlijk in kennis te stellen van de bestreden beslissing, temeer daar zij een rechtstreekse en gevoelige impact heeft op zijn persoonlijke situatie en van zijn gezin, maar ook omdat hij zich, ingeval van niet-naleving van de beslissing van niet-toelaatbaarheid, blootstelt aan strafrechtelijke sancties;

Aangezien evenwel, in toepassing van artikel 2 § 2 van het Koninklijk Besluit van 14 maart 1956, het aan de in artikel 1 bedoelde instellingen, inrichtingen en personen toekomt de veiligheidsmaatregelen toe te passen en aan hun personeel de nodige onderrichtingen te geven om de naleving ervan te verzekeren; dat de Dienst Veiligheid inzake Kernenergie nooit rechtstreeks tussenkomst bij de betrokken persoon, doch gehouden is steeds te handelen door tussenkomst van de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorschriften; dat aldus de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de veiligheidsvoorschriften als taak heeft aan het betrokken personeelslid kennis te geven van de herziening of intrekking van de toelating; dat door deze regeling de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorschriften, ter plaatse de nodige uitvoeringsmaatregelen kan treffen die de continuïteit van de veiligheid moeten verzekeren, waardoor bv. kan worden verhinderd dat door de betekening van een besluit van niet-toelating, een personeelslid onmiddellijk geen toegang meer heeft, terwijl nog niet zou zijn voorzien in een ander personeelslid; dat de tegenpartij dan ook niet onzorgvuldig is tewerk gegaan door de verzoeker niet persoonlijk in kennis te stellen van de bestreden beslissing, maar door tussenkomst van de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorschriften, conform de bestaande reglementering;

Aangezien de verzoeker in het tweede onderdeel aanvoert dat de overheid hem niet de gelegenheid heeft gegeven om zijn verweer te laten gelden in verband met de feitelijke beoordeling van de even-

tueel in aanmerking genomen redenen om hem ontoelaatbaar te verklaren in de zin van artikel 21 van het KB van 14 maart 1956;

Aangezien als algemeen beginsel geldt dat tegen niemand een ernstige maatregel kan getroffen worden die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag, zonder dat hem de mogelijkheid wordt gegeven om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen; dat deze regel in casu geen toepassing vindt, aangezien hij niet genomen is 'tegen' de verzoeker, noch ertoe strekt, noch beoogt rechtsgevolgen te hebben voor de verzoeker, maar dat hij is genomen in het belang van de veiligheid inzake kernenergie, zodat de 'hoorplicht' niet geldt;

Aangezien vervolgens de beslissing gesteund is op definitieve gerechtelijke uitspraken, nl. strafrechtelijke veroordelingen van de verzoeker wegens opzettelijk slagen en verwondingen en wegens intoxicatie aan het stuur, waardoor de verzoeker niet beantwoordt aan de voorwaarde van artikel 21, 3 van het koninklijk besluit van 17 maart 1956, nl. 'van onberispelijk gedrag zijn', terwijl deze voorwaarde moet vervuld zijn om de toelating te krijgen; dat aldus door definitieve gerechtelijke uitspraken vaststaat dat de verzoeker niet van onberispelijk gedrag is en het verhoren van de verzoeker daar niets kan aan veranderen; dat de overheid niet gehouden is de betrokkene te horen wanneer de feiten, op basis waarvan de voorgenomen maatregel wordt overwogen, vatbaar zijn voor directe, eenvoudige constatacie; dat de verzoeker overigens een volledig recht van verdediging heeft gehad voor de rechterlijke overheden omtrent de feiten die hem werden tenlastegelegd en die de grondslag vormen voor de bestreden beslissing;

Dat het middel ongegrond is";

2.2.4. Overwegende dat verzoeker als volgt replieert :

"2. Tweede middel

afgeleid uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de zorgvuldigheidsplicht en de hoorplicht;

2.1. Zorgvuldigheidsplicht (eerste onderdeel)

Aan verzoeker is nooit kennis gegeven van een beslissing van niet-toelaatbaarheid waardoor hij niet meer tewerkgesteld zou mogen worden binnen de N.V. FBCF te Dessel. Er is gebleken dat enkel de N.V. FBCF hiervan in kennis werd gesteld.

Een zorgzaam bestuur had zich evenwel de inspanning moeten getroosten om verzoeker op behoorlijke wijze en persoonlijk in kennis te stellen van de getroffen maatregel, temeer omdat deze een recht-

streekse en gevoelige impact heeft op zijn persoonlijke situatie en deze van zijn gezin, maar ook omdat verzoeker zich, in geval van niet-naleving van een beslissing van niet-toelaatbaarheid genomen in toepassing van het K.B. van 14 maart 1956, blootstelt aan strafrechtelijke sanctionering (artikel 27).

De beslissing heeft een rechtstreekse impact gehad op de rechtspositie van verzoeker, m.n. de onmiddellijke beëindiging door de werkgever van de arbeidsovereenkomst.

Het wederzijds karakter van de arbeidsovereenkomst, evenals de wettelijke strafbaarstellingen in geval van niet-naleving van een beslissing van niet-toelaatbaarheid, hebben bovendien tot gevolg dat beide partijen, en dus niet enkel de werkgever, kennis hadden moeten hebben van de motieven van de beslissing, opdat ook verzoeker zijn juridische situatie op verantwoorde wijze had kunnen inschatten, zowel ten opzichte van zijn werkgever, als ten overstaan van de beslissende overheid.

Dat het niet-meedelen van de beslissing aan verzoeker niet in strijd zou zijn met de reglementering terzake, met name omdat het K.B. van 14 maart 1956 niet de uitdrukkelijke verplichting oplegt om de betrokken werknemer in kennis te stellen van een negatieve beslissing, is niet ter zake en neemt overigens niet weg dat het gebrek aan kennisgeving en motivering ten overstaan van verzoeker een inbreuk uitmaakt op de algemene zorgvuldigheidsverplichting.

2.2. Hoorplicht (tweede onderdeel)

De tegenpartij heeft aan verzoeker niet de gelegenheid gegeven zijn verweer te laten gelden in verband met de feitelijke beoordeling van de eventueel in aanmerking genomen redenen om verzoeker ontoelaatbaar te verklaren in de zin van artikel 21 van het K.B. van 14 maart 1956.

In zoverre deze ernstige maatregel gegrond zou zijn op het persoonlijk gedrag van verzoeker, dan had men aan deze laatste de gelegenheid moeten bieden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen (R.v.St., Reyniers, nr. 39.156, 3 april 1992; R.v.St., nr. 36.471, 20 februari 1991, T.Gem., 1991, 360)";

2.2.5.1. Overwegende, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, dat, daargelaten de vraag door wie een beslissing van niet-toelaatbaarheid aan de betrokkene ter kennis moet worden gebracht, een eventuele gebrekkige of onbestaande kennisgeving niet de nietigheid van die beslissing met zich meebrengt, maar slechts een invloed kan hebben op de termijn van rechtsingang; dat het onderdeel van het middel, mocht het gegrond

zijn, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden;

2.2.5.2. Overwegende, wat het tweede onderdeel van het middel betreft, dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die steunt op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is zijn toestand in ongunstige zin te wijzigen, alvorens betrokkene in de gelegenheid is gesteld op nuttige wijze voor zijn belangen op te komen; dat dit vereiste evenwel moet worden gezien in het licht van zijn finaliteit, met name, enerzijds, de betrokkene in de gelegenheid stellen zijn zienswijze te laten kennen over het bestaan en de juiste toedracht van de feiten die ten grondslag liggen aan de bestreden beslissing en, anderzijds, wanneer de bestuursoverheid een discretionaire bevoegdheid uitoefent, hem in de gelegenheid stellen zijn standpunt over de inhoud of de opportuniteit van de te nemen maatregel te laten kennen; dat, gelet op die finaliteit, het niet in de gelegenheid zijn geweest om zijn standpunt uiteen te zetten slechts dan tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden wanneer de uitoefening van dat recht enig nut kon opleveren, met name wanneer het de inhoud van de te nemen beslissing had kunnen beïnvloeden;

Overwegende dat de bestreden beslissing te dezen steunt op het oplopen door verzoeker van een reeks strafrechtelijke veroordelingen, met name wegens het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen, al dan niet met ziekte of arbeidsongeschiktheid als gevolg, en omwille van alcoholintoxicatie; dat die veroordelingen in kracht van gewijsde zijn gegaan; dat de beslissing derhalve is gesteund op vaste, onbetwistbare, en voor onmiddellijke en eenvoudige vaststelling vatbare feiten die voor geen enkele interpretatie vatbaar zijn; dat het bovendien, gelet op de oogmerken van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat

op het gebied van de kernenergie, het voor eenieder onmiddellijk duidelijk is dat verzoeker gelet op de aard van de verschillende opgelopen strafrechtelijke veroordelingen niet meer voldeed aan het vereiste van onberispelijk gedrag te zijn in de zin van artikel 21 van het koninklijk besluit van 14 maart 1956 aangaande de uitvoering van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie; dat de overheid op grond van eenvoudig vaststelbare en niet te betwisten gegevens- en derhalve niet op grond van een subjectieve appreciatie van het gedrag van betrokkene, tot haar beslissing is gekomen en die beslissing, gelet op die gegevens, in het licht van de doelstellingen van de wet van 4 augustus 1955 kennelijk diende te worden genomen; dat in die omstandigheden niet kan worden ingezien in welk opzicht het vooraf kunnen formuleren door verzoeker van zijn standpunt, de bestreden beslissing had kunnen beïnvloeden; dat gelet op deze vaststelling niet nader moet worden ingegaan op de vraag naar de verhouding tussen de veiligheidsdoeleinden van de wet van 4 augustus 1955 en het beginsel van de hoorplicht; dat het tweede onderdeel van het tweede middel niet gegrond is;

3. Over de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen bij arrest nr. 63.429.

3. Overwegende dat, nu het beroep dient te worden verworpen, de rechtszekerheid vraagt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, bevolen bij arrest nr. 63.429 van 5 december 1996, wordt opgeheven,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De bij arrest nr. 63.429 van 5 december 1996 bevolen schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt opgeheven.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf mei 1900 achtennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	G. BAETEMAN,	eerste voorzitter van
		de Raad van State,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	J. SMETS,	staatsraad,
	M. MILOJKOWIC,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. MILOJKOWIC.

G. BAETEMAN.