

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.228 van 23 december 2009
in de zaak A. 158.623/IX-4741**

In zake : Frank CRETEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdende te Gent
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BURGEMEESTER VAN DE STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Van Der Straten
kantoor houdend te Antwerpen
Mechelsesteenweg 120, bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 december 2004, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 26 oktober 2004 van de burgemeester van de stad Antwerpen waarbij aan Frank Cretien de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 december 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Patrick Van Der Straten, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere 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. De verzoeker is inspecteur van politie en in die hoedanigheid onthaalbediende op het commissariaat gelegen op de Sint-Bernardsesteenweg te Antwerpen.

3.2. Op 2 maart 2004 zendt de procureur des konings te Antwerpen aan het hoofdcommissariaat van de politie een kantschrift “Met verzoek om inlichtingen naar de beweerde miskennenning van de aangifteplicht door de politie, hiertoe bij N. B. informeren tot welke eenheid zij zich had gewend”.

3.3. De beweerde miskennenning van de aangifteplicht door de politie heeft betrekking op feiten die in de bestreden beslissing als volgt worden samengevat :

“Op 17 januari 2004 omstreeks 16.00u werd Mevrouw [N. B.] in de telefoonwinkel gelegen in de De Bosschaertstraat 41 bedreigd en geslagen door haar echtgenoot. De vrouw werd hierbij gekwetst in het aangezicht en aan de linker knie. Aangezien ze telefonisch geen verbinding kon krijgen met de dienst ‘101’, begaf [N. B.] zich omstreeks 17.00u naar het commissariaat gelegen op de Sint Bernardsesteenweg om van de bedreiging en de slagen aangifte te doen. De onthaalbediende in het commissariaat betrof INP Creten Frank. [N. B.] verklaarde dat ze huilde en overstuur was. INP Creten Frank kalmeerde haar en ging voor haar een glas water halen. Na enige minuten kwam de echtgenoot van [N. B.] het commissariaat binnen en begon in het Arabisch zijn echtgenote te bedreigen. Volgens [N. B.] zegde haar echtgenoot haar later wel te zullen doden. [N. B.] meldde dit aan INP Creten Frank die hiervoor geen aandacht had. Vervolgens verliet de echtgenoot het commissariaat. INP Creten Frank

zegde vervolgens aan [N. B.] dat ze ook maar naar huis moest gaan naar haar kindjes. Van de aangifte door klaagster van de slagen en bedreigingen, werd geen enkele nota genomen.

Tijdens het ingestelde opsporingsonderzoek verklaarde INP Creten Frank dat hij op 17 januari 2004 planton met dienst was en dat een vrouw het commissariaat binnen kwam. De vrouw was overstuurd en sprak geen Nederlands. Verder verklaarde INP Creten dat hij de vrouw een glas water heeft aangeboden. Ondertussen kwam volgens INP Creten haar echtgenoot het commissariaat binnen waarna een verhitte discussie in het Arabisch ontstond. Vervolgens verliet die man het commissariaat. De vrouw was nog blijven wonen en verliet vervolgens het commissariaat. INP Creten verklaarde dat hij niet de kans kreeg om een proces-verbaal op te stellen gezien de vrouw de ware toedracht van de zaak niet vertelde. INP Creten stelde van het voorval enkel een kort verslag op voor een twist tussen een dame en haar ex-echtgenoot.”

3.4. Op 17 mei 2004 verzoekt de korpschef van de verzoeker de procureur des konings om gebruik te mogen maken van het volledig dossier, mocht de procureur besluiten om de zaak zonder gevolg te klasseren. Op 1 juni 2004 zendt de procureur een kopie van het dossier aan de korpschef en verleent hem de toelating om het te gebruiken en te voegen bij het tuchtdossier.

3.5. Op 25 augustus 2004 stelt de korpschef, in zijn hoedanigheid van gewone tuchtoverheid, een inleidend verslag op. In dit verslag wordt onder de rubriek “Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten” het volgende gesteld:

“Gelet op de feitelijke elementen vervat in het dossier:

4.1 meen ik dat de feiten vaststaan doordat Mevrouw [N. B.] verklaarde na de bedreigingen en slagen op 17 januari 2004 twee maal een poging te hebben ondernomen om telefonisch de politie van de feiten in kennis te stellen, doch geen aansluiting kreeg. Klaagster is vervolgens omstreeks 17.00 u te voet naar het commissariaat gegaan om van de feiten aangifte te doen. Iemand die na bedreigingen en slagen de moeite doet om naar het commissariaat te gaan, heeft hiermee onomstotelijk blijk gegeven van de intentie om de feiten te melden aan de politie, zodat hiervan aangifte kan opgenomen worden. Klaagster meldt dat ze aan de onthaalbediende kennis gaf van de slagen en mondelinge bedreigingen geuit door haar echtgenoot en dat de politieman hiervoor geen aandacht had. Wanneer INP Creten verklaarde dat klaagster geen Nederlands sprak, wordt dit tegengesproken door het feit dat klaagster op 29 maart 2004 aan de vooronderzoekster een volledige verklaring in het Nederlands aflegde. Hieruit blijkt duidelijk dat betrokkene zich in het Nederlands kan uitdrukken en bijgevolg wel bij machte is een klacht in het Nederlands te formuleren.

4.2 meen ik dat deze feiten aan INP Creten kunnen worden toegerekend doordat op het moment dat [N. B.] het commissariaat binnenkwam, INP Creten Frank als onthaalbediende aldaar werkzaam was en met klaagster gesproken heeft.

4.3 meen ik dat deze feiten het tuchtvergrijp van miskenning aangifteplicht uitmaakt.”

De korpschef ontwaart aldus een inbreuk op artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en van de artikelen 15 en 40 van de wet op het politieambt. Hij is van oordeel dat een zware tuchtstraf zich opdringt en besluit de hogere tuchtoverheid te adiëren en zijn inleidend verslag naar de burgemeester te zenden voor verder gevolg.

3.6. Op 9 september 2004 stelt de burgemeester als hogere tuchtoverheid het inleidend verslag op. Daarin wordt het vaststaan, het toerekenen en het kwalificeren van de feiten uit het inleidend verslag van de gewone tuchtoverheid integraal bevestigd en wordt voorgesteld om de verzoeker de zware tuchtstraf van inhouding van bruto maandwedde van 2 % gedurende één maand op te leggen.

3.7. Op 19 oktober 2004 wordt de verzoeker gehoord. Er wordt onder meer aangevoerd dat de feiten niet bewezen zijn. Ter gelegenheid van de hoorzitting worden ook een aantal felicitatiebrieven ten gunste van de verzoeker neergelegd. Zij worden in bijlage van het proces-verbaal van de hoorzitting gevoegd.

3.8. Op 26 oktober 2004 beslist de verwerende partij aan de verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam op te leggen. Dit is de bestreden beslissing. De omvorming van het voorstel van een zware tuchtstraf tot de lichte tuchtstraf van de blaam blijkt te steunen op de volgende motieven:

“Gelet op het bij het verweerschrift gevoegde schrijven van de hiërarchische overste van betrokkene CP Somers waaruit blijkt dat INP Creten Frank in hoedanigheid van onthaalbediende zijn functie steeds op een kwaliteitsvolle en klantvriendelijke manier invult en dat er geen voorgaanden zijn;

Gelet op het feit dat de ter hoorzitting overhandigde felicitatiebrieven eveneens getuigen van de inzet van betrokkene.

Rekening houdend met de positieve getuigenissen ten aanzien van INP Creten Frank en het feit dat betrokkene tevens beschikt over een blanco tuchtstraffenblad.”

De bestreden beslissing wordt aan de verzoeker ter kennis gebracht bij aangetekend schrijven van 27 oktober 2004.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert de schending aan van artikel 3 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten (hierna: de tuchtwet). Het tuchtvergrijp dat hem ten laste gelegd wordt bestaat in de miskenning van de aangifteplicht, zoals omschreven in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en in de artikelen 15 en 40 van de wet op het politieambt. Er wordt hem een beoordelingsfout verweten, maar daarvoor mag slechts een tuchtstraf opgelegd worden wanneer zij onverschoonbaar is en een normaal te goeder trouw handelend personeelslid de fout niet gemaakt zou hebben.

Te dezen heeft de tuchtoverheid vastgesteld dat de verzoeker niet aanwezig was bij de feiten in de telefoonwinkel maar zij heeft vervolgens, door ongenueanceerd te stellen dat de verzoeker ertoe gehouden was de klacht op te nemen en de zaak verder te onderzoeken en ter kennis te brengen van de procureur des Konings, het standpunt ingenomen dat een politieambtenaar bij elke aangifte een proces-verbaal moet opstellen, terwijl rechtspractici, in een meer genuanceerde visie, toch aannemen dat zulks slechts moet gebeuren wanneer er ernstige aanwijzingen van een misdrijf -een misdaad of een wanbedrijf- bestaan zodat de politieambtenaar op grond van een oppervlakkige beoordeling van de hem voorgelegde gegevens moet uitmaken of de constitutieve elementen van een misdrijf wel voorhanden zijn. In het kader van dat onderscheid is bij de politie te Antwerpen, teneinde alvast over een spoor te beschikken wanneer aangifte wordt gedaan van niet-strafbare feiten, met een onderrichting het systeem van “korte verslagen” ingevoerd.

In dit geval heeft de verzoeker, die niet aanwezig was bij de feiten in de telefoonwinkel, in het kader van zijn oppervlakkig onderzoek naar het bestaan van strafbare feiten, geoordeeld dat, met betrekking tot de feiten die hem ter kennis werden gebracht, niet alle constitutieve elementen van een misdrijf vervuld waren en heeft hij een kort verslag opgemaakt. Gelet op de concrete omstandigheden waarin de feiten gebeurd zijn heeft de verzoeker gehandeld zoals een doorsneepersoneelslid zou gehandeld hebben en bewijst de overheid in ieder geval geen kwade trouw in zijnen hoofde.

5. De verwerende partij antwoordt dat N. B. als slachtoffer van bedreigingen en slagen en verwondingen vanwege haar partner klacht wenste in te dienen en dat er geen enkele rechtsgrond bestaat die de verzoeker vrijstelde van de ontvangst van de klacht. Een politieagent heeft de principiële verplichting om een

proces-verbaal op te stellen en het kan niet ontkend worden dat, nu de betrokkene zich op het politiekantoor aanbood om een verklaring te laten opnemen, er ernstige aanwijzingen van een misdrijf bestonden.

6. De verzoeker repliceert dat de praktijk van het kort verslag de politieambtenaar de mogelijkheid biedt om geen proces-verbaal op te stellen en dat de te volgen handelwijze een beoordeling van de feitelijke gegevens veronderstelt. Te dezen heeft de verzoeker in de aangifte geen strafbare feiten ontdekt -in het kort verslag is er sprake van een twist- en hij heeft ook vastgesteld dat er “geen uiterlijke” kwesturen zichtbaar waren. De verwerende partij betreft geheel ten onrechte gegevens die later bekend zijn geraakt -uit de burgerlijke partijstelling- bij de beoordeling die de verzoeker op 17 januari 2004 moest maken.

7. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de tuchtoverheid, binnen haar discretionaire bevoegdheid om uit te maken of een handeling een tuchtvertreding vormt, aangenomen heeft dat een doorsneepolitie-agent in dezelfde omstandigheden bij de klaagster nadere informatie ingewonnen zou hebben en een proces-verbaal opgesteld zou hebben. Het systeem van het kort verslag is de uitzondering op de regel en dient enkel wanneer er geen sprake is van strafbare feiten. De verzoeker kon uit niets afleiden dat er geen strafbare feiten gepleegd zouden zijn. Hij was geconfronteerd met een dame die overstuur was en er werd op het bureau heftig over en weer geroepen en dat had hem moeten aanzetten om actief op te treden en inlichtingen te vragen aan de vrouw, die overigens Nederlands bleek te kennen, aangezien zij haar verklaringen in het kader van het onderzoek in het Nederlands heeft afgelegd. Zo de verzoeker de feiten verkeerd beoordeeld heeft, dan ligt dit aan zijn eigen nalatigheid om informatie in te winnen en dit is niet verschoonbaar.

Beoordeling

8. De aangifteplicht, opgenomen in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en voor politieambtenaren verduidelijkt in de artikelen 15 en 40 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, is principieel en dwingend. De politieambtenaren zijn verplicht alle misdrijven waarvan zij in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen, aan de bevoegde gerechtelijke overheid te melden.

Te dezen rijst evenwel niet de vraag of de verzoeker nagelaten heeft een door hem vastgesteld misdrijf te melden, maar wel of hij nagelaten heeft een aangifte van het misdrijf van slagen en verwondingen op de geëigende manier in ontvangst te nemen en, in ontkennend geval, of hij over voldoende gegevens beschikte om te besluiten dat de situatie waarmee hij op 17 januari 2004 geconfronteerd werd, elementen bevatte die wezen op een misdrijf en hij nalatig geweest is om daarover onmiddellijk klaarheid te verkrijgen. In dat geval kan er sprake zijn van een beoordelingsfout die, afhankelijk van de concrete gegevens van de zaak, aanleiding kan geven tot een tuchtstraf.

9. Het spreekt voor zich dat een politiefunctionaris, die fungeert als het aanspreekforum voor de burger, voldoende alert moet zijn om de situaties die zich aandienen te doorgronden; die waakzaamheid mag evenwel ook niet afglijden in achtervolgingsdrift. Een evenwichtige houding is aangewezen. En in dat kader past het door de stad Antwerpen opgezette systeem van het “kort verslag”, waarbij de politieambtenaar eenvoudigweg akte neemt van de aangiften wanneer hij, handelend met de nodige waakzaamheid, geen misdrijf onderkent.

10. In het geding voor de Raad van State wordt de problematiek herleid tot de vraag of de verwerende partij met het dossier waarover zij beschikte, naar redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de verzoeker op 17 januari 2004 een bij hem ingediende klacht wegens slagen en verwondingen niet genoteerd heeft of dat hij niet de vereiste waakzaamheid aan de dag gelegd heeft om in de situatie die zich voor hem voordeed, een aangifte van het misdrijf van slagen en verwondingen te onderkennen en dat hij aldus in de uitoefening van zijn functie een beoordelingsfout gemaakt heeft. Enkel in dat geval kon het bestuur deze tekortkoming aan de beroepsplichten als een tuchtvergrijp aan de verzoeker ten laste leggen.

11. De verwerende partij heeft zich voor het bewijs van de feiten gesteund op de verklaring van 29 maart 2004 van N. B., afgelegd in het kader van het onderzoek naar een mogelijk misdrijf gepleegd door de verzoeker, nadat N. B. bij de onderzoeksrechter een klacht met burgerlijke partijstelling had ingediend tegen haar partner wegens slagen en verwondingen, belaging en woonstschennis, waarin zij vermeldde dat de politie op 17 januari 2004 “haar klacht niet wilde noteren”.

De verwerende partij heeft, blijkens de bestreden beslissing, uit de omstandigheid dat de betrokkene zich na de gebeurtenissen in de telefoonwinkel naar het politiecommissariaat begeven heeft, het “onomstotelijk” bewijs gevonden dat N. B. deze feiten wenste te melden aan de politie. Het gehele verweer van de verzoeker is vervolgens vanuit dat uitgangspunt benaderd en afgewezen: hem is tegengeworpen dat hij niet bij de feiten aanwezig was en dus niet kan stellen dat er geen strafbare feiten gebeurd zijn; hem is tegengeworpen dat hij moest nota nemen van de klacht van “het slachtoffer”, dat hij niet kon volstaan met haar drinken aan te bieden en haar tot bedaren te brengen en dat zijn verwijzing naar het gebruik van een vreemde taal tegengesproken werd door de verklaring die de betrokkene heeft afgelegd.

12. Het uitgangspunt van de verwerende partij is evenwel niet correct. Niet de bedoeling van N. B. om zich bij de politie te beklagen over een misdrijf moet bewezen worden, wel de vraag of zij haar klacht tegenover de verzoeker ook effectief geuit heeft en, in voorkomend geval, of de verzoeker uit de gebeurtenissen die zich voor hem hebben afgespeeld, had moeten opmaken dat er een misdrijf in het spel was dat een optreden van de gerechtelijke diensten noodzaakte.

Uit geen gegeven van het dossier -zelfs niet uit de verklaring van N. B.- kan opgemaakt worden dat zij zich formeel tegenover de verzoeker beklaagd heeft over slagen en verwondingen door haar echtgenoot. Zij verklaart wel dat zij “volledig overstuur” op het politiebureau aankwam, maar verhaalt niet wat zij tegen de verzoeker gezegd heeft en zet ook niet uiteen dat zij dit in het Nederlands gedaan heeft. Uit de verklaring van de verzoeker blijkt daarentegen dat zij “geen Nederlands” sprak. Het bewijs van een formele klacht voor een misdrijf wordt niet geleverd.

13. De verwerende partij heeft, buiten het inwinnen van de verklaring van N. B., geen echt onderzoek gevoerd naar de omstandigheden waarin de verzoeker op 17 januari 2004 besloten heeft om geen eigenlijk proces-verbaal op te stellen maar zich integendeel te beperken tot een “kort verslag”, waarin hij melding maakt van de aangifte van een “twist” tussen partners, van de vaststelling van een ruzie ten burele tussen die twee personen in een hem onbekende taal en van het feit dat de beide personen “in alle vrede” het bureel verlaten hebben, waarna voorbijgangers later gemeld hebben dat de vrouw een epilepsieaanval gekregen had en de verzoeker de familie heeft laten verwittigen.

De verwerende partij beschikte wel over een verklaring van G. De Graeve, een collega politie-inspecteur van de verzoeker, die op 17 januari 2004 dienst had in een ander bureau van het commissariaat, waarin deze stelt dat hij een dame in het Arabisch en het Frans -“een echte mengelmoes”- heeft horen roepen, dat hij gezien heeft dat de verzoeker de dame een beker water gegeven heeft, dat even later de man van de dame binnengekomen is, dat er zich tussen beide “een verhitte discussie in het Arabisch” ontwikkeld heeft maar dat “na een tijdje beide partijen gekalmeerd waren en de man buitengegaan is (waarna) de dame ook buitengegaan is”, zonder dat “de ware toedracht van de zaak aan bod gekomen is”. Volgens hem heeft “de dame nooit gevraagd om een proces-verbaal op te stellen”.

Gelet op de getuigenverklaring, die melding maakt van een hoogoplopende ruzie tussen echtgenoten, kan aangenomen worden dat de verzoeker geconfronteerd was met een verwarde situatie die het gevolg was van een echtelijke ruzie die bovendien gebeurde in een vreemde taal zodat de verzoeker uit het hoogoplopend gesprek eigenlijk zelfs niet kon opmaken dat er kort daarvoor slagen en verwondingen toegebracht waren.

Het is ook niet onaannemelijk, zelfs eerder menselijk en redelijk, dat een politieambtenaar, wanneer hij met een echtelijke ruzie te maken krijgt en dan mag vaststellen dat de beide protagonisten vreedzaam het commissariaat verlaten zonder dat degene die zich aanvankelijk als klager aandiende nog aandringt op de akteneming van een klacht en er geen andere tegenindicaties zijn, geen olie op het vuur wenst te gieten door, in weerwil van wat de partijen zelf niet meer willen, toch een strafonderzoek op te starten.

14. Een en ander leidt tot het besluit dat er geen bewijzen voorliggen dat de verzoeker zich op 17 januari 2004 verkeerd gedragen heeft door van het gebeurde enkel een “kort verslag” op te stellen en geen proces-verbaal. De verwerende partij bezat derhalve geen deugdelijke grondslag om te besluiten tot een beoordelingsfout. Gewis kan aan de verzoeker een zekere slordigheid verweten worden -in zijn “kort verslag” geeft hij op een onverklaarbare wijze een verkeerde identificatie van de klager, met name haar moeder-, maar dit volstaat op zich niet om aan de verzoeker een gebrek aan initiatief in het kader van zijn ambtelijke verplichtingen en een beoordelingsfout te verwijten.

15. Het bewijs is niet geleverd dat de verzoeker een beoordelingsfout gemaakt heeft door over het gebeuren van 17 januari 2004 enkel een “kort verslag” op te stellen.

16. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 26 oktober 2004 van de burgemeester van de stad Antwerpen waarbij aan Frank Creten de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche