RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 202.180 van 22 maart 2010
in de zaak A. 158.469/IX-4735

In zake : Dirk BOLS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de lokale politiezone regio TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Surmont
kantoor houdend te Turnhout
de Merodelei 112
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 december 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de korpschef van de politiezone Turnhout waarbij aan Dirk Bols een andere administratieve taak 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 verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 maart 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yeliz Güner, die loco advocaat Peter Crispyn verschijnt voor de verzoeker en advocaat Jan Surmont, 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 als inspecteur van politie tewerkgesteld in de politiezone “Regio Turnhout”. Tegen de verzoeker werden een aantal gerechtelijke opsporingsonderzoeken geopend waarover de procureur des Konings van Turnhout bij brieven van 15 september 2004 aan de burgemeester van Turnhout, voorzitter van het politie-college en aan de korpschef van de zone meedeelt dat een aantal tenlasteleggingen onvoldoende bewezen zijn, maar dat uit het onderzoek wel aan het licht gekomen is dat de verzoeker in een advertentieblad “zijn diensten aangeboden” heeft en dat de procureur des Konings bijgevolg de verzoeker zou dagvaarden wegens inbreuk op artikel 380ter van het Strafwetboek.

3.2. Op 5 oktober 2004 formuleert de verwerende partij een “voorstel tot overplaatsing bij ordemaatregel”. Het voorstel strekt ertoe om “voorlopig Uw taak van planton in binnendienst te vervangen door een administratieve taak die niet meer in contact is met het publiek. Deze taak zal onder andere inhouden dat u processen-verbaal zal opstellen in het team verkeer naar aanleiding van geautomatiseerde vaststellingen. Deze volgende functie is in overeenstemming met uw profiel en kwalificaties.”

Dit voorstel wordt door de verzoeker op 6 oktober 2004 voor ontvangst ondertekend.

3.3. De verzoeker dient op 7 oktober 2004 een nota in waaruit blijkt dat hij van oordeel is dat het voorstel niet duidelijk is wat de aard van de voorgestelde maatregel betreft (maatregel van inwendige orde, ordemaatregel, tuchtmaatregel) en tevens dat het niet duidelijk is op welke datum de hoorzitting zal plaatsvinden.

3.4. Op 13 oktober 2004 wordt de verzoeker, bijgestaan door de afgevaardigden van het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt gehoord. In essentie samengevat doen zij het volgende verweer gelden:

- artikel 44 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus (hierna: WGP) biedt geen wettige grondslag voor het opleggen van een overplaatsing bij ordemaatregel;
- ondergeschikt wordt het adequaat karakter van de maatregel betwist: de maatregel lijkt niet ingegeven ter bescherming van de goede naam t.o.v. de publieke opinie, maar lijkt de opinie van de procureur des Konings als grondslag te hebben.

3.5. Op een niet nader gekende datum neemt de korpschef de volgende beslissing:

> "BETREFT: ORDEMAATREGEL
>
> 1. In rechte
>
> a. Gelet op artikel 44 WGP dat stelt:
> 'Elk lokaal politiekorps staat onder de leiding van een korpschef. Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokaal politiebeleid, en meer bepaald, voor de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan. Hij staat in voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps en de uitvoering van het beheer van dit korps ...'
>
> b. gelet op het schrijven van de Procureur des Konings met als ref T3-2003-45 dd 15 sep 2004 waarin hij stelt dat: 'het opsporingsonderzoek in het strafbundel met ref TU45 L6 102975/03 kon afgesloten worden. In het strafbundel zijn onvoldoende elementen aan het licht gekomen om de ten lasteleggingen bedreigingen onder bevel of voorwaarden en schending van het beroepsgeheim hard te maken. In dit strafbundel zal inspecteur BOLS daarentegen wel door mijn ambt rechtstreeks gedagvaard worden wegens inbreuk op artikel 380 ter van het Swb.'
>
> Dit wordt eveneens bevestigd in een brief van de Procureur des Konings aan de Voorzitter van het Politiecollege dd. 15 sep 2004 met ref T3-2003-45
>
> c. gelet op het schrijven van de Procureur des Konings d.d. 07 juli 2004 met als ref T32003-45 en T3-2002-35 en zijn schrijven T3 -2002-35 dd. 10/03/04 waarin hij stelt dat U rechtstreeks gedagvaard zal worden, uit hoofde van poging tot afpersing (TU25.L1.108797/02 en TU25.L1.108812/02); in

beide dossiers is volgens de Procureur des Konings de inbreuk op artikel 130 van de wet van 7 december 1998 voldoende bewezen.

d. Overwegende dat wij reeds een maatregel genomen hadden waarbij U binnendienst doet. Dit was naar aanleiding van de start van meerdere gerechtelijke onderzoeken.

e. Gelet op het schrijven vermeld onder punt 1.b moet de korpschef nu overwegen of in het belang van de goede werking van de dienst deze maatregel van het plaatsen in binnendienst afdoende is.

f. Overwegende dat de korpschef moet zoeken naar een maatregel die het minst bezwarend is voor U en die toch adequaat dient te zijn om de goede faam van zijn korps te beschermen.

g. Overwegende dat de feiten -indien bewezen - en waarvoor dagvaarding zal worden ingesteld totaal niet in overeenstemming zijn met de waardigheid van het ambt en ernstige schade kunnen veroorzaken bij de publieke opinie.

h. Overwegende dat U en uw verdediging werd gehoord op 13 /10/04 en dat het schrijven van de verdediging werd bestudeerd.

i. Overwegende dat u tijdens de hoorzitting aanhaalt dat art 44 WGP niet de wettelijke basis zou zijn, moet de korpschef bevestigen dat hij zijn bevoegdheid wel degelijk put uit dit artikel om de taken te verdelen in zijn korps, volgens het criterium dat de beste geschikte medewerker moet gezocht worden per taak.
Bij uitbreiding laat dit artikel dan ook toe om tijdelijk minder geschikt geachte medewerkers een andere taak toe te wijzen, voor zover gemotiveerd. Hetgeen bij deze nota omstandig wordt gedaan.

j. Overwegende dat U aanhaalt dat de voorgestelde maatregel niet adequaat zou zijn om het vooropgestelde doel te bereiken. U stelt dat de nieuwe maatregel niet beter is dan de huidige maatregel van plantondienst.
Hierbij moet worden overwogen dat de korpschef pas op 15 september 2004 op de hoogte wordt gebracht, middels een schrijven van de Procureur des Konings, opgenomen in het voorstel, van andere feiten die omschreven worden in het art 380 SWb. De nieuwe feiten zijn in concreto dat U onder een schuilnaam persoonlijk uw ‘diensten’ zou hebben aangeboden in een publiciteitsblad.
Deze nieuwe feiten werpen een ander licht op Uw situatie.

k. Overwegende de aard van die nieuwe feiten, heeft de korpschef de bedoeling om te voorkomen dat een burger waarmee U in contact zou komen negatief zou reageren op het feit dat een politieman persoonlijk zijn diensten aanbiedt.

l. Overwegende dat uit voormelde vaststellingen mag worden afgeleid dat de korpschef voorlopig geen vertrouwen meer heeft in uw omgang met het publiek

2. In de feite:

Een korpschef die handelt als een goede huisvader zal in dergelijke omstandigheden steeds maatregelen nemen waarbij de publieke opinie zo weinig mogelijk ruchtbaarheid kan krijgen.

3. Beslissing

Ik beslis dat voorlopig Uw taak van planton in binnendienst wordt vervangen door een administratieve taak die niet meer in contact is met het publiek. Deze taak zal onder andere inhouden dat u processen verbaal zal opstellen in het team verkeer naar aanleiding van geautomatiseerde vaststellingen.

Deze volgende functie is in overeenstemming met uw profiel en kwalificaties. De beslissing zal ingaan op 18 oktober 2004."

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt door de verzoeker op 21 oktober 2004 in ontvangst genomen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep onontvankelijk is. De bestreden beslissing legt slechts een ordemaatregel op die uitsluitend gericht is op de goede werking van de dienst en die zonder gevolg blijft voor de rechtstoestand van de verzoeker. Dergelijke maatregel behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij en is in beginsel geen handeling die vatbaar is voor beroep bij de Raad van State. Voorts is de bestreden beslissing voor de verzoeker niet griefhoudend. De verzoeker krijgt een betrekking die overeenstemt met zijn graad en behoudt zijn weddeschaal. Tevens heeft de verzoeker tegen een eerdere gelijkaardige beslissing geen annulatieberoep ingediend, waaruit de verwerende partij afleidt dat deze niet als griefhoudend werd ervaren. De verzoeker maakt niet aannemelijk dat de bestreden beslissing voor hem nadelige gevolgen van morele of materiële aard zou hebben.

5. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord, dat de vraag naar de ontvankelijkheid van het annulatieberoep niet kan beantwoord worden los van de vraag naar de gegrondheid van het enig annulatiemiddel dat onder meer betrekking heeft op de aard van de bestreden maatregel. De verzoeker betwist voorts dat de bestreden beslissing niet griefhoudend is. Hij wijst erop dat de maatregel als bezwarend wordt opgevat, hetgeen ook expliciet uit de motivering van de bestreden beslissing zelf blijkt waar gesteld wordt dat "de korpschef moet zoeken naar een maatregel die het minst bezwarend is". Voorts wijst hij erop dat de verwerende partij de beslissing formeel gemotiveerd heeft en zelf in de beslissing aangeeft dat er een annulatieberoep kan tegen ingediend worden. Ten slotte wijst hij

erop dat de omstandigheid dat hij zijn eerdere overplaatsing niet heeft aangevochten, niet tot gevolg heeft dat hij thans van zijn recht vervallen zou zijn om jegens de thans bestreden beslissing een beroep in te stellen.

Beoordeling

6. Anders dan de verwerende partij stelt houdt het feit dat de verzoeker een eerdere overplaatsing niet met een annulatieberoep heeft bestreden op zich niet het bewijs in dat de hier bestreden beslissing niet griefhoudend zou zijn voor de verzoeker. Voorts blijkt dat de verzoeker in het enig middel aanvoert dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel, of minstens een door de regelgeving verboden ordemaatregel inhoudt. Het onderzoek van de exceptie hangt derhalve samen met het onderzoek van de grond van de zaak. Indien zou blijken dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel of een door de regelgeving verboden ordemaatregel is, is de bestreden beslissing uiteraard griefhoudend voor de verzoeker en een voor vernietiging vatbare handeling.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

7. In een enig middel voert de verzoeker aan dat hem een verdoken tuchtstraf opgelegd werd en dat de verwerende partij artikel 59 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten (hierna: de tuchtwet), de materiële motiveringsplicht met inbegrip van het vermoeden van onschuld, het beginsel "in dubio pro reo" en het consistentiebeginsel geschonden heeft.

De verzoeker voert vooreerst aan dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie is omdat zij, ofschoon zij een belang van de dienst inroept, een uitspraak inhoudt over het schuldig gedrag van de verzoeker. Hij verwijst ter zake naar de overwegingen g) en h) van de bestreden beslissing en meer specifiek naar de zinsnede "dat de korpschef voorlopig geen vertrouwen meer heeft", waaruit hij afleidt dat het vermoeden van onschuld niet gerespecteerd is.

In zoverre de Raad van State dit standpunt niet zou bijtreden, voert de verzoeker aan dat de bestreden beslissing een verboden ordemaatregel

inhoudt, aangezien overeenkomstig artikel 59 van de tuchtwet enkel de voorlopige schorsing als ordemaatregel kan worden opgelegd. Er is immers tot op heden nog geen besluit van de minister van Binnenlandse Zaken in uitvoering van artikel 59 van de tuchtwet waarbij erin voorzien wordt dat andere ordemaatregelen opgelegd kunnen worden. En in die context kan artikel 44 WGP, dat bepaalt dat de korpschef instaat voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het korps, geen rechtsgrond bieden voor de opgelegde maatregel.

Indien de Raad van State zou oordelen dat artikel 44 WGP toch een voldoende rechtsgrond zou bieden voor de bestreden beslissing, voert de verzoeker nog aan dat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke motieven en het zorgvuldigheidsbeginsel, het consistentiebeginsel en het continuïteitsbeginsel schendt. Hij vergelijkt in dat verband de bestreden beslissing met zijn eerdere overplaatsing. Beide beslissingen zijn gegrond op dezelfde gerechtelijke onderzoeken, weze het dat de verzoeker in het kader van de huidige bestreden beslissing slechts voor een kleiner aantal strafrechtelijke kwalificaties in aanmerking komt, zodat hij thans -zonder dat daar enige motivering voor gegeven wordt- strenger beoordeeld wordt, hetgeen een schending inhoudt van de materiële motiveringsplicht en het continuïteits- en consistentiebeginsel.

8. De verwerende partij antwoordt, wat de kwalificatie van de bestreden beslissing betreft, dat het om een zuivere ordemaatregel gaat. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers dat het doel van de bestreden beslissing de goede werking van de dienst is en niet het bestraffen van een schuldig gedrag van de verzoeker. Uit de motivering blijkt eveneens dat de schuldvraag open gelaten werd; er werd geen sanctie voor de feiten opgelegd. Het vermoeden van onschuld staat er volgens de verwerende partij ook niet aan in de weg dat het strafrechtelijk onderzoek zoals vermeld onder punt 1b. van de beslissing een voldoende grond is om de bestreden beslissing te dragen. Een ordemaatregel kan immers ingegeven zijn door diverse omstandigheden. Te dezen is er volgens de verwerende partij sprake van een vertrouwensbreuk, hetgeen de ordemaatregel rechtvaardigt. Zij wijst erop dat de bestreden beslissing aan de verzoeker geen bijkomende lasten oplegt en hem niet schaadt: de verzoeker krijgt een betrekking die overeenstemt met zijn graad en een taak die overeenstemt met zijn betrekking; hij behoudt voorts dezelfde weddeschaal. Zelfs indien de bestreden beslissing de verzoeker wel bijkomende lasten zou opleggen of hem zou schaden toont de

verzoeker niet aan dat dit gebeurt in een mate die meer dan nodig was opdat de dienst weer behoorlijk zou functioneren.

Met betrekking tot de grondslag van de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij naar het arrest Van Gestel nr. 137.050 van 8 november 1994 van de Raad van State waaruit blijkt dat artikel 44 WGP een voldoende wettelijke grondslag uitmaakt voor het nemen van een ordemaatregel. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de tuchtwet en van de wet van 31 mei 2001 om de stelling te ontkrachten dat de korpschef enkel een voorlopige schorsing als ordemaatregel kan nemen. Voorts stelt de verwerende partij, onder verwijzing naar het arrest Van Opstal nr. 127.414 van 26 januari 2004 van de Raad van State, dat artikel 59 van de tuchtwet er niet aan in de weg staat dat door de korpschef ordemaatregelen genomen kunnen worden op grond van artikel 44 WGP.

Waar de verzoeker stelt dat de verwerende partij in vergelijking met zijn eerste overplaatsing, bij de thans bestreden beslissing, zonder enige verantwoording zou zijn overgegaan tot een strengere beoordeling antwoordt de verwerende partij dat de beslissing genomen werd op basis van een nieuw strafrechtelijk onderzoek. In dit strafrechtelijk onderzoek werd de verwerende partij met een schrijven van de procureur des Konings van Turnhout van 15 september 2004 op de hoogte gebracht dat tegen de verzoeker een strafrechtelijke vervolging zou worden ingesteld wegens inbreuk op artikel 380ter Sw. Aan de basis van de bestreden beslissing lag dan ook een nieuw feit, hetwelk aan de verwerende partij nog niet bekend was bij het nemen van de eerste overplaatsing. Het is volgens haar ook onjuist dat de verzoeker thans strenger beoordeeld zou zijn: de beide overplaatsingen kunnen niet met elkaar vergeleken worden nu de feiten die aan de basis ervan liggen verschillend zijn; het betreft ook geen beoordeling van feiten in termen van een sanctie, maar louter een maatregel in het belang van de goede werking van de dienst. De enige vraag die dan ook rijst is of de bestreden beslissing daadwerkelijk genomen werd in het belang van de goede werking van de dienst en niet kennelijk onredelijk is. De verwerende partij stelt hieromtrent dat het kennis krijgen van de nieuwe strafrechtelijk beteugelbare feiten in alle redelijkheid verantwoordt dat de verzoeker wordt overgeplaatst naar een dienst waarbij hij niet langer in contact komt met het publiek.

9. In zijn memorie van wederantwoord blijft de verzoeker op het standpunt dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtmaatregel is. Hij merkt op

dat een maatregel die getroffen wordt in het kader van een lopend strafonderzoek zich steeds in de marge van het tuchtrecht begeeft, dat de verwerende partij zich door de enkele verwijzing naar het lopend strafonderzoek de schuldvraag eigen heeft gemaakt en zich ontegensprekelijk heeft begeven op het terrein van artikel 59 van de tuchtwet en dat artikel 44 WGP niet wettig toegepast kan worden wanneer men verwijst naar een lopend strafonderzoek. Hij betwist voorts de stelling dat een vertrouwensbreuk een ordemaatregel kan verantwoorden; het feit dat een vertrouwensbreuk wordt ingeroepen vormt volgens de verzoeker het bewijs dat het vermoeden van onschuld geschonden is.

Met betrekking tot de wettelijke grondslag van de bestreden beslissing merkt de verzoeker op dat de parlementaire voorbereiding niet opweegt tegen de duidelijke tekst van artikel 59 van de tuchtwet waaruit blijkt dat enkel de voorlopige schorsing als ordemaatregel opgelegd kan worden. Artikel 59 van de tuchtwet is overigens van latere datum dan artikel 44 WGP zodat -zelfs in de veronderstelling dat artikel 44, voorafgaandelijk aan de wet van 31 mei 2001 de grondslag had kunnen vormen voor het nemen van een andere ordemaatregel dan de voorlopige schorsing- dit sedert de wet van 31 mei 2001 -die artikel 59 gewijzigd heeft- niet meer het geval is omdat artikel 44 geacht moet worden in die mate te zijn opgeheven. Voorts merkt de verzoeker op dat artikel 44 WGP gelezen moet worden in het licht van artikel 139 WGP dat bepaalt dat de beroepen tegen een ordemaatregel bij wet geregeld worden en dat een ordemaatregel tegen een lid van een korps van de lokale politie slechts getroffen kan worden door de burgemeester, de gemeenteraad, het politiecollege en de politieraad en met andere woorden zeker niet door de korpschef.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van de motiveringsplicht voert de verzoeker nog bijkomend aan dat in de bestreden beslissing niet uiteengezet wordt waarom de verzoeker de meest geschikte is voor de taak waarmee hij belast wordt; er wordt enkel vermeld waarom de verzoeker niet geschikt geacht wordt om zijn vorige taak te vervullen.

10. In zijn laatste memorie legt de verzoeker nog eens omstandig het onderscheid uit tussen een tuchtmaatregel en een ordemaatregel. Hij herhaalt dat uit het geheel der omstandigheden moet blijken dat de bestreden beslissing wel degelijk een verdoken tuchtsanctie is. Dat de schuldvraag in de bestreden beslissing wel degelijk beantwoord is blijkt uit het feit dat de korpschef ondubbelzinnig aangeeft

geen vertrouwen meer in de verzoeker te hebben, wat duidelijk aantoont dat het vermoeden van onschuld geschonden is. Voorts verwijst de verwerende partij in overweging c) van de bestreden beslissing naar het feit dat de procureur des Konings van oordeel is dat de inbreuk op artikel 130 van de wet van 7 december 1998 voldoende bewezen is. De verzoeker concludeert hieruit dat de verwerende partij zich de zienswijze van de procureur des Konings eigen heeft gemaakt en dan ook de schuldvraag gesteld en bevestigend beantwoord heeft. Hetzelfde geldt bij de verwijzing naar een aangekondigde dagvaarding: de schuldvraag wordt hiermee opnieuw bevestigend beantwoord. De verzoeker wijst er vervolgens op dat, naast het motief, ook rekening gehouden moet worden met de gevolgen van een maatregel om die te kwalificeren als ordemaatregel, hetzij als tuchtmaatregel. Als een maatregel de bestraffing beoogt door het opleggen van een straf is het een tuchtmaatregel; als een maatregel het herstel van de ordeverstoring van de dienst beoogt, met als gevolg dat een bepaald leed wordt toegebracht, is het een ordemaatregel. Volgens de verzoeker blijkt uit de bestreden beslissing nergens dat de orde binnen de dienst werd verstoord, laat staan dat de maatregel genomen werd om de ordeverstoring te herstellen. Hij stelt dat hieruit volgt dat de beslissing enkel tot doel gehad heeft om hem te straffen voor zijn gedrag en dat het dus om een verdoken tuchtmaatregel gaat. Indien de gevolgen van een maatregel met zich brengen dat de maatregel een strafkarakter bezit doordat een bepaald leed wordt toegebracht kan die maatregel, aldus de verzoeker, enkel genomen worden indien in die maatregel voorzien is in een wettelijke bepaling. Nog ter staving van zijn stelling dat de bestreden beslissing wel degelijk een tuchtmaatregel is, wijst de verzoeker erop dat hij wel degelijk in zijn pecuniaire en morele belangen is geschaad: het behoud van zijn weddeschaal is slechts verkregen na het instellen van een procedure bij de Raad van State en slechts voor de duur van die procedure; de verzoeker verliest door de bestreden beslissing voordelen en toelagen en hij heeft zijn politiedienstkaart en dienstwapen moeten inleveren.

Met betrekking tot de grondslag van de bestreden beslissing beklemtoont de verzoeker dat artikel 59 van de tuchtwet als enige ordemaatregel de voorlopige schorsing voorziet. Andere ordemaatregelen moeten door de minister van Binnenlandse Zaken bepaald worden, hetgeen vooralsnog niet gebeurd is. Zij kunnen volgens de verzoeker getroffen worden los van enige tuchtvordering. Artikel 44 WGP kan volgens de verzoeker geen grondslag vormen voor het opleggen van een ordemaatregel omdat de maatregelen die overeenkomstig artikel 44 WGP genomen kunnen worden enkel betrekking mogen hebben op organisatorische

maatregelen, zonder dat zij mogen steunen op een persoonlijk gedrag of ertoe strekken een ordeverstoring te herstellen.

Ten slotte stelt de verzoeker dat de bestreden beslissing wel degelijk kennelijk onredelijk is aangezien in de motivering van de bestreden beslissing wordt verwezen naar artikel 380 Sw., terwijl de nieuwe feiten in werkelijkheid betrekking hadden op artikel 380ter, § 3, Sw., en aangezien de aangehaalde motieven niet deugdelijk zijn. Evenzeer acht hij het kennelijk onredelijk dat de bestreden beslissing genomen is louter op basis van de aankondiging van een dagvaarding.

Beoordeling

11. De verzoeker werpt vooreerst op dat de bestreden beslissing geen ordemaatregel maar een verdoken tuchtsanctie is.

12. Een ordemaatregel verschilt van een tuchtmaatregel doordat een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld of open blijft, terwijl een tuchtmaatregel ertoe strekt een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen.

13. Een ordemaatregel kan een verkapte tuchtmaatregel zijn. Het is daarbij aan de verzoeker om voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat de maatregel, die zich als een ordemaatregel presenteert, een disciplinaire bedoeling heeft doordat, ondanks de schijn van het tegendeel, uit de omstandigheden van de zaak kan worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is hem te bestraffen. De Raad van State zal dan onderzoeken of het geheel van gegevens, die de verzoeker hem voorlegt, in hun samenhang bekeken, in redelijkheid het besluit rechtvaardigen dat de bestraffing het dragend motief is van het genomen besluit.

14. De verzoeker voert in dit verband aan dat de bestreden beslissing uitspraak doet over zijn schuld. Dat moet volgens hem blijken uit de overwegingen g) en h) van de bestreden beslissing, die luiden als volgt:

> - g: “Overwegend dat de feiten - indien bewezen - en waarvoor dagvaarding zal worden ingesteld totaal niet in overeenstemming zijn met de waardigheid van het ambt en ernstige schade kunnen veroorzaken bij de publieke opinie.”

- h: “Overwegende dat uit voormelde vaststellingen mag worden afgeleid dat de korpschef voorlopig geen vertrouwen meer heeft in uw omgang met het publiek”

Uit de bewoordingen “indien bewezen” blijkt onmiskenbaar dat de verwerende partij de schuldvraag te dezen onbeantwoord laat. Ook de vermelding “dat dagvaarding zal worden ingesteld” vormt geen antwoord op de schuldvraag omdat de korpschef daarmee slechts verwijst naar de opstelling van de procureur, die met het lanceren van een dagvaarding ook niet erga omnes de schuld van de betrokkene vaststelt. En de dagvaarding door de procureur des Konings betekent enkel dat er voor hem voldoende aanwijzingen bestaan om de betrokkene voor de strafrechter te laten verschijnen. Met andere woorden, noch de dagvaarding door de procureur des Konings, noch de verwijzing daarnaar door de korpschef houden een uitspraak in over de schuld van de verzoeker. Het standpunt van de procureur des Konings is evenwel geen onbelangrijk gegeven voor het beantwoorden van de vraag of de vastgestelde feiten, zoals zij zich op dat ogenblik aandienen, niet dermate op de goede werking van de dienst inwerken dat die werking best herschikt wordt. Dergelijke herschikking staat dan ook los van het beantwoorden van de schuldvraag. Uit de bestreden beslissing blijkt dan ook niet dat de schuldvraag wordt beantwoord.

16. De verzoeker betoogt terecht dat bij het beoordelen van het verdoken karakter van een maatregel ook rekening gehouden moet worden met de gevolgen van de maatregel. Het betreft evenwel slechts één van de criteria dat slechts relevant kan zijn wanneer de maatregel al te zware bijkomende lasten oplegt en meer schaadt dan nodig is. De bestreden beslissing betreft een overplaatsing van de verzoeker van de buiten- naar de binnendienst, in een betrekking die overeenstemt met zijn graad en die volwaardige taken omvat, ook met behoud van zijn weddeschaal. De verwijzing naar inconveniënten, naar het verlies van toelagen en de verplichte inlevering van zijn politiedienstkaart en dienstwapen zijn gewis nadelig voor de verzoeker maar niet in die mate dat zij het bewijs bevatten van een tuchtstraf.

17. De elementen die de verzoeker aanreikt volstaan niet om van een verdoken tuchtstraf te kunnen gewagen.

18. De verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing een door de regelgeving verboden ordemaatregel is, aangezien overeenkomstig artikel 59 van de tuchtwet slechts de voorlopige schorsing als ordemaatregel opgelegd kan worden

en bij gebreke aan een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken waarin die (andere) ordemaatregelen in uitvoering van artikel 59 van de tuchtwet bepaald zijn, geen enkele andere ordemaatregel kan opgelegd worden. Artikel 44 WGP kan volgens de verzoeker in die context geen deugdelijke rechtsgrond zijn voor de bestreden beslissing.

19. Er blijkt geen ministerieel uitvoeringsbesluit, als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet te bestaan. De verzoeker leidt daaruit af dat de enige maatregel die hic et nunc met het oog op de goede werking van de dienst aan een politieambtenaar kan opgedrongen worden, de voorlopige schorsing is en dat artikel 44 WGP, dat aan de korpschef de bevoegdheid verleent om elke maatregel te treffen die noodzakelijk is om de goede werking van het korps te verzekeren, in die zin gelezen moet worden. Hij geeft daarmee een uiterst ruime uitlegging aan artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet, die de Raad van State niet bijvalt.

In zijn oorspronkelijke regeling stelde artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet in het algemeen dat, "onverminderd andere ordemaatregelen die onder meer (Franse tekst: 'notamment') ter gelegenheid van een tuchtvordering kunnen getroffen worden" de bevoegde overheid binnen een lokale politiezone de politieambtenaar tegen wie een tuchtprocedure, een strafonderzoek of een opsporingsonderzoek loopt en wiens aanwezigheid in de dienst onverenigbaar is met het belang van de dienst, bij ordemaatregel voorlopig kan schorsen. Aldus bepaalt de wet zelf dat de voorlopige schorsing niet de enige ordemaatregel is die -in de tuchtsfeer maar ook daarbuiten- tegen een ambtenaar getroffen kan worden. De parlementaire voorbereiding van artikel 59 wijst aldus op andere maatregelen "die niet noodzakelijk verbonden zijn aan het bestaan van een tuchtprocedure en die de overheid kan nemen om de verstoorde werking van haar dienst te herstellen, zoals mutaties of herstructureringen van de dienst, het verbod het dienstwapen te dragen, het verbod tot toegang tot bepaalde lokalen of tot gegevensbanken enz." (Parl. Doc. Kamer, 1998-1999, stuk 1965/1, p. 20). In de originele versie van artikel 59, eerste lid, is er geen enkele reden om aan te nemen dat de bevoegde overheid binnen de lokale politie beperkt zou zijn in de aard van de maatregel waarmee zij de goede werking van de dienst wil verzekeren, niet wanneer zij in de tuchtsfeer handelt en zeker niet wanneer zij, als te dezen, buiten de tuchtsfeer een beslissing neemt. Dezelfde bevoegdheid komt ook de minister van Binnenlandse Zaken toe ten aanzien van het personeel van de federale politie.

Artikel 59 is gewijzigd bij de wet van 31 mei 2001, waarbij de bestaande tuchtwet grondig gewijzigd is. In artikel 59, eerste lid, zijn aldus de woorden “onverminderd andere ordemaatregelen die onder meer ter gelegenheid van een tuchtvordering kunnen getroffen worden” vervangen door de woorden “onverminderd andere ordemaatregelen bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken die onder meer ter gelegenheid van een tuchtvordering kunnen getroffen worden”. Aan die wijziging gaat een zeer beperkte toelichting vooraf. Met name wordt verwezen naar het opzet om de minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid te bieden -en de zorg toe te vertrouwen- maatregelen van inwendige orde vast te stellen, omdat de overheden naast de voorlopige schorsing andere ordemaatregelen moeten vaststellen om de continuïteit van de dienst en een goede administratie te waarborgen. (Parl. Doc. Kamer, 2000-2001, stuk 50 1173/001, p. 17).

Uit de vermelde parlementaire voorbereiding van de wet kan niet opgemaakt worden dat de wijziging een ruimer toepassingsveld mag krijgen dan het tuchtrecht en de aspecten die daarmee verband houden en dat de wet nu een algemene draagwijdte heeft, zodat de overheden van de lokale politie in hun keuze van maatregelen die zij in het belang van de dienst aan hun personeelsleden opleggen altijd beperkt zouden zijn tot diegene die voorkomen op de lijst uitgevaardigd door de minister van Binnenlandse Zaken. Opgemerkt wordt tevens dat die verplichting ook niet voor de ambtenaren van de federale politie ingevoerd is, aangezien artikel 59, tweede lid, van de tuchtwet de minister nog steeds toelaat in ieder individueel geval de maatregel op te leggen die hij goed acht.

Bij gebrek aan duidelijke wilsuiting van de wetgever kan niet aangenomen worden dat de wetgever met de wijziging aan artikel 59 van de tuchtwet de bedoeling had om, buiten het tuchtrecht, een limitatieve lijst op te laten stellen van alle maatregelen die het bestuur kan nemen voor de goede werking van de dienst en daarmee artikel 44 WGP impliciet te wijzigen door de korpschef te verhinderen een aan de concrete situatie aangepaste maatregel te treffen.

Een en ander leidt voor dit geval tot het besluit dat artikel 44 WGP ten volle speelt en dat de korpschef in die wetsbepaling een deugdelijke grondslag kon vinden voor de bestreden maatregel, waarbij de verzoeker in het belang van de dienst en zonder tuchtrechtelijke intentie, aangewezen wordt voor een andere dienst.

20. De verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht, het continuïteitsbeginsel en het consistentiebeginsel schendt aangezien de ordemaatregel opgelegd wordt op grond van dezelfde gerechtelijke onderzoeken, maar beperkter in aantal, als de eerdere ordemaatregel (tot overplaatsing in binnendienst) zonder dat verantwoord wordt waarom hij nu strenger beoordeeld wordt.

21. De verwerende partij merkt terecht op dat de nieuwe feiten ("het aanbieden van zijn diensten") pas aan het licht gekomen zijn na de strafrechtelijke onderzoeken waarvoor de eerste ordemaatregel werd opgelegd. Op dat ogenblik waren deze feiten niet gekend door de verwerende partij. Het betreft dus wel degelijk een nieuw feitelijk gegeven op grond waarvan een nieuwe ordemaatregel kon opgelegd worden, zonder dat daardoor de materiële motiveringsplicht, het continuïteits- en consistentiebeginsel geschonden wordt.

22. De vraag rijst of deugdelijke motieven aanwezig zijn die de beslissing kunnen schragen. Zoals hiervóór reeds gesteld, kon de korpschef in de mededeling van de procureur des Konings dat hij de verzoeker zal dagvaarden wegens deze nieuwe aan het licht gekomen feiten, een deugdelijke reden vinden om de ordemaatregel op te leggen. De verwerende partij beschikt ter zake over een discretionaire bevoegdheid waarop de Raad van State slechts een marginale controle kan uitoefenen. Wat dat betreft wordt vastgesteld dat het niet elke redelijkheid ontbeert om vast te stellen dat iemand die door de procureur des Konings gedagvaard wordt voor het aanbieden van zijn diensten in omstandigheden waarin de verzoeker dat heeft gedaan, de waardigheid van het ambt, in opspraak brengt en ernstige imagoschade kan veroorzaken bij de publieke opinie zodat zij er voorlopig geen vertrouwen meer in heeft dat de verzoeker nog omgaat met het publiek.

23. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 22 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**