

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.463 van 29 maart 2010
in de zaak A. 175.925/IX-5400**

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

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGP/DPS
gevestigd te Brussel
Fritz Toussaintstraat 8

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 19 juni 2006 van de directeur-generaal van de Algemene Directie Gerechtelijke Politie van de federale politie waarbij aan Peter Vermeiren 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 Bleekere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 maart 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoeker, en adviseur Els Van Rossem, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleekere 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 en reglementair kader

3.1. De verzoeker is hoofdcommissaris van politie bij de federale politie, verbonden aan de Gerechtelijke Directie Arrondissement Brugge (GDA Brugge), waar hij officier bijzondere technieken in het kader van de wetgeving bijzondere opsporingstechnieken is.

3.2. Op 29 januari 2006 maakt de gerechtelijk directeur GDA Brugge een nota op voor de directeur-generaal van de Algemene Directie Gerechtelijke Politie (DGJ) waarin wordt gewezen op het feit dat de verzoeker zou deelgenomen hebben aan “seksuele activiteiten” en dat hij zich misschien schuldig zou gemaakt hebben aan exploitatie en het plegen van ontucht door het ter beschikking stellen van zijn echtgenote voor zogenaamde “gangbangs” en “andere laakbare feiten en/of strafbare fiscale inbreuken”.

3.3. Op 22 maart 2006 deelt de procureur des konings aan het bestuur mee dat het dossier lastens de verzoeker geseponeerd werd.

3.4. Op 10 mei 2006 stelt de directeur-generaal DGJ het inleidend verslag op.

3.5. Op 19 juni 2006 beslist de directeur-generaal DGJ na beëindiging van de geëigende tuchtprocedure aan de verzoeker de tuchtstraf van de blaam op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing. Zij luidt:

“(…)

2 Ten laste gelegde tuchtinbreuk

(…)

‘U hebt niet elke gedraging vermeden, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die het vervullen van de ambtsplichten in de weg kan staan door eind december 2004 samen met uw echtgenote actief deel te nemen aan een gangbang (seksparty), waarop verschillende compromitterende foto's van onder meer uw seksuele activiteiten werden genomen.’

3 (…)

4 Bewijs en toerekening van de feiten

4.1 Bewijs van de feiten

In uw gerechtelijke verklaring van 22-12-2005 bevestigt u dat u in december 2004 hebt deelgenomen aan één dergelijke seksparty.

(…)

5 Kwalificatie en ernst van het tuchtvergriep

5.1 Kwalificatie als tuchtvergriep

Artikel 132 WGP bepaalt dat het personeelslid elke gedraging vermijdt, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die het vervullen van de ambtsplichten in de weg kan staan of met de waardigheid van het ambt strijdig is.

Elke politieambtenaar dient zijn houding en gedrag, zowel in de uitoefening van het ambt als daarbuiten, permanent af te stemmen op de essentiële deontologische normen en er zorg voor dragen dat zij nooit aanleiding geven tot enige dubbelzinnigheid op dat vlak.

Hoewel de ten laste gelegde feiten in zekere mate tot de privésfeer behoren, hoeft het geen betoog dat de aanwezigheid van een aantal voor u onbekende personen aan deze seksparty, het risico inhoudt dat u door één van deze toevallige deelnemers zou worden herkend, waarbij nooit kan worden uitgesloten dat deze op de één of andere manier misbruik zou maken van deze informatie.

Ik neem nota van uw stelling in uw verweerschrift dat de seksuele moraal vrij is en dat er dient rekening te worden gehouden met de algemene opvattingen van het ogenblik. Anderzijds dient bij de beoordeling van de feiten uiteraard ook rekening gehouden met uw functie als hooggeplaatst politieambtenaar

binnen de gerechtelijke dienst. In deze context ben ik van oordeel dat noch de bevolking, noch uw respectieve overheden, noch uw medewerkers op dit ogenblik aanvaarden dat een politieambtenaar deelneemt aan dergelijke praktijken.

U dient te begrijpen dat u door deel te nemen aan dergelijke activiteiten in een verzwakte positie terecht komt, waarbij nooit kan uitgesloten worden deze informatie te gepasten tijde door één of ander persoon zal misbruikt worden om u onder druk te zetten. De actie van HINP Daels om deze activiteiten aan te klagen bij uw gerechtelijk directeur, zijn hiervan een eerste voorbeeld.

Het feit dat er tijdens deze party foto's van uw activiteiten werden genomen, versterkt bovendien deze stelling. Uw echtgenote en uw vrienden zouden deze foto's wel eens op latere tijdstippen kunnen misbruiken om u in een slecht daglicht te plaatsen of eventueel chantage te plegen. Ik denk hier onder meer aan uw echtgenote waarmee u momenteel in een echtscheidingsprocedure bent verwickeld.

Het feit dat u tijdens dit feestje niet wenste gefotografeerd te worden, is voor mij tevens een aanwijzing dat u er zich wel degelijk van bewust was dat het vastleggen van uw aanwezigheid en van uw activiteiten bepaalde gevaren inhield.

Als gerechtelijk officier en BOM-verantwoordelijke had u voorafgaandelijk moeten beseffen dat een dergelijke handelwijze het vervullen van uw ambtsplichten duidelijk in de weg kan staan en dat u hierdoor uw onafhankelijkheid zwaar op het spel zet.

Gelet op deze overwegingen, ben ik van oordeel dat de in punt 2 omschreven feiten het vervullen van uw ambtsplichten in de weg kunnen staan en dat zij bijgevolg strijdig zijn met art. 132 WGP en een tuchtvergriep in de zin van artikel 3 van de tuchtwet uitmaken.

5.2 Ernst van het tuchtvergriep

als hoofdcommissaris hebt u een belangrijke voorbeeldfunctie. Als ervaren officier van een gerechtelijke dienst moet u, meer dan wie ook, zich bewust zijn van de te respecteren deontologische normen. Noch uw medewerkers, noch uw overheden, noch de bevolking zullen een dergelijke handelwijze ooit aanvaarden. Bovendien geeft u door uw handelwijze een volledig verkeerd signaal aan Uw medewerkers, waardoor ik mij verplicht hierop op een gepaste manier te reageren door uw houding formeel af te keuren.”

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert de schending aan van “artikel 8 EVRM, artikel 17 BUPO, de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, artikel 3 van de politietuchtwet, schending van de rechten van de verdediging en van de materiële en de formele motiveringsverplichting opgenomen in de wet van 29 juli 1991”.

Bij de ontwikkeling van het middel stelt de verzoeker centraal dat de feiten betrekking hebben op een eenmalige deelname -in specifieke omstandigheden- aan een “gangbang”, gehouden in Nederland, maar die volledig binnen de private sfeer gebleven is. Er is wel fotomateriaal van dit seksfeest beschikbaar, maar dit is niet publiek beschikbaar gesteld en hijzelf heeft ook steeds de wens geuit dat er geen foto’s van hemzelf genomen zouden worden; overigens is hij op de gemaakte foto’s niet herkenbaar. Hij gaat dus uit van het gegeven dat de feiten zich volledig in zijn privé-sfeer bevinden. Daarvan uitgaande, voert hij onder meer aan:

- feiten uit het privé-leven kunnen in beginsel geen aanleiding geven tot tuchtvervolging. In het arrest nr. 97.066 van 27 juni 2001 heeft de Raad van State de desbetreffende grenzen aangewezen waarbinnen dit wel kan. De verwerende partij verwijst naar het in het gedrang brengen van het vervullen van de ambtsplichten, maar vage beweringen volstaan niet om dit te onderbouwen. De verwerende partij valt met het bestreden besluit terug op een persoonlijke moraal die zij naar de verzoeker toe ventileert.
- er wordt niet voldoende concreet verantwoord waarom afgeweken wordt van het beginsel dat gedragingen in het privé-leven niet tuchtrechtelijk bestraft kunnen worden. Het bestreden besluit bevat daarover slechts stijlformules. De verwijzing naar de verzwakte positie van de verzoeker en de mogelijkheid dat zijn onafhankelijkheid in het gedrang kunnen komen, zonder dat dit nader verduidelijkt wordt, vormen geen verantwoording. Eventualiteiten kunnen geen tuchtstraf onderbouwen. In ieder geval kan de stelling dat de verzoeker mogelijks onder druk gezet kan worden of gechanteerd niet bijgevalen worden omdat hij zich helemaal niet schaamt over het gebeurde. Ook het tijdsverloop tussen de feiten en de straf -de feiten zij pas na anderhalf jaar bestraft- bewijst dat er geen sprake is van de verhindering van zijn ambtsplichten.
- de motieven op grond waarvan de verwerende partij de feiten als tuchtfeiten kwalificeert zijn ook onduidelijk. De verplichting om houding en gedrag af te stemmen op de essentiële deontologische normen is nietszeggend omdat de deontologische code op het ogenblik van de feiten nog niet bestond. Verwijzen naar normen die indertijd voor de rijkswacht golden kan niet. Er wordt dus niet verduidelijkt aan welke deontologische normen zijn gedrag getoetst mocht worden. Schimmige deontologische normen aanvoeren om iemand te straffen vormt een inbreuk op zijn rechten van verdediging.

5. De verwerende partij antwoordt dat de wetgever slechts op zeer algemene wijze de handelingen omschrijft die als tuchtvergriep in aanmerking genomen kunnen worden en dat het onmogelijk is om alle professionele tekortkomingen concreet te omschrijven. Het bestaan van tuchtrechtelijke feiten moet derhalve steeds in concreto beoordeeld worden, rekening houdend met de functie die de betrokkene bekleedt: hoe hoger de functie, hoe strenger de beoordeling mag zijn. Een politieambtenaar mag geen daden stellen die afbreuk doen aan de waardigheid van zijn ambt; zelfs buiten zijn functie moet hij “gedragingen vermijden die niet beantwoorden aan datgene wat de burgers en de overheden verwachten van een politieambtenaar, waarvan de voorbeeldfunctie niet ontkend kan worden.” Te dezen is een lichte tuchtmaatregel opgelegd, wat een lichtere motiveringsverplichting met zich bracht; de motivering van het bestreden besluit kan derhalve volstaan om de tuchtstraf te verantwoorden. Naar haar oordeel heeft de directeur-generaal niet onredelijk gehandeld door de feiten die de verzoeker pleegde, als een tuchtfeit te beschouwen en daarvoor, na een grondige appreciatie van de feiten, een lichte tuchtstraf op te leggen. Dat de verzoeker wel degelijk onder druk gezet kan worden blijkt reeds uit het feit dat hij door hoofdinspecteur Daels aangeklaagd werd. Wat de verwijzing naar onbestaande deontologische regels betreft, stelt de verwerende partij dat de deontologie geschreven en ongeschreven regels omvat, die voortvloeien uit de principes van plicht, integriteit, discretie en ethiek: een politieambtenaar moet zich altijd houden aan de deontologische normen ter bescherming van de eer en de waardigheid van de politieambtenaar. Bovendien heeft de wetgever niet concreet bepaald welke handelingen de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen zodat het bestuur een ruime discretionaire bevoegdheid op dat vlak heeft. De verzoeker heeft de graad van hoofdcommissaris en er mag van hem worden verwacht dat hij weet wat bedoeld wordt met deontologische normen.

6. In zijn memorie van wederantwoord wijst de verzoeker erop dat de tuchtoverheid in haar memorie van antwoord voor de eerste keer verwijst naar het aantasten van de waardigheid van het ambt en dat de discretionaire bevoegdheid van de tuchtoverheid uitgeoefend moet worden met inachtneming van de nationale en de internationale regels aangaande de bescherming van de vrijheid van het individu. Een al te dogmatische redenering op dat vlak kan er bijvoorbeeld toe leiden dat homoseksualiteit als een tuchtvergriep aan personeelsleden wordt aangerekend. De marginale toetsing die de Raad van State kan uitvoeren belet niet dat de beoordelingsruimte van het bestuur voor het in aanmerking van feiten uit het privé-leven als tuchtfeit beperkt is. Hij voegt daar ook nog aan toe dat de deontolo-

gie geen vlag kan zijn om de persoonlijke moraal van de directeur-generaal te ventileren naar de ambtenaren en dat de verwerende partij niet antwoordt op zijn bemerking dat oude deontologische normen, die golden voor de rijkswachters, niet meer ingeroepen kunnen worden tegen politieambtenaren in de nieuwe structuur.

7. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat het bestuur het gedrag van een ambtenaar in zijn privé-leven mag toetsen aan de minimale normen van behoorlijkheid die een ambtenaar in zijn levenswandel moet respecteren, hetgeen beoordeeld wordt volgens de algemeen gangbare opvattingen van het ogenblik. Het gaat om een beoordeling in concreto, dit wil zeggen rekening houdend met de plaats die de betrokkene bekleedt in de hiërarchie. De verzoeker is een hoofdcommissaris van de gerechtelijke politie; hij heeft de hoogst mogelijke graad en is staflid belast met de leiding van personeel en met bijzondere opdrachten; als zodanig heeft hij een voorbeeldfunctie. De verzoeker kan niet ontkennen dat hij weet welke deontologische normen hij moet naleven: hij mag geen gedragingen tentoon spreiden die het vervullen van de ambtsplichten in de weg kan staan. Zij betwist nogmaals dat de feiten niet openbaar gemaakt zijn en verwijst daarvoor naar het feit dat HINP Daels de feiten kende en in het bezit was van foto's, zodat ook nog andere personen van binnen en buiten het korps wel op de hoogte zullen geweest zijn.

Beoordeling

8. Blijkens de bestreden beslissing is de uiteindelijk aangehouden tenlastelegging geënt op de volgende feiten: eind december 2004 heeft de verzoeker samen met zijn echtgenote deelgenomen aan een gangbang -een sekspartij- en daar zijn compromitterende foto's genomen, onder meer van zijn seksuele activiteiten.

Het staat buiten betwisting dat het om een privaat gebeuren ging dat niet open stond voor het publiek en dat als zodanig initieel ook geen ruchtbaarheid gekregen heeft; het is inderdaad slechts na meer dan een jaar dat een boodschap de overheid van de verzoeker bereikt heeft. Er wordt ook niet aangetoond -zelfs niet aangevoerd- dat de verzoeker met kennis van zaken deelgenomen heeft aan onwettige activiteiten die, al dan niet gepland, op de party gebeurd zijn. De omstandigheid dat een collega van de verzoeker foto's in handen gekregen heeft, bewijst op zich niet dat het gebeuren, of het aandeel van de verzoeker daarin, bekendheid heeft gekregen en zeker niet dat de verzoeker wist of rekening moest

houden met de mogelijkheid dat zijn activiteiten binnen die strikt private bijeenkomst naar buiten uit bekend zouden raken. De vraag of de foto's inderdaad compromitterend waren zoals in bestreden beslissing wordt aangenomen kan niet onderzocht worden, aangezien deze foto's niet voorgelegd worden.

9. Gedragingen uit het privé-leven van een ambtenaar kunnen uitzonderlijk -met name wanneer het bestuur aantoonbaar waarom de gedragingen van haar personeelslid, die zij laakbaar acht, een weerslag kunnen hebben op de waardigheid van het uitgeoefende ambt of op de goede werking van de dienst- tot een tuchtrechtelijke vervolging leiden. Private gedragingen waarvan niet kan worden aangetoond dat zij een invloed kunnen hebben op het ambt, komen niet voor een tuchtvervolging in aanmerking.

10. Te dezen wordt aan de verzoeker verweten deelgenomen te hebben aan een private besloten vergadering die naar buiten uit niet bekend is geraakt.

De verwerende partij legt het verband met het ambt in de hoedanigheid van de verzoeker -die hem een voorbeeldfunctie aanmeet in het maatschappelijk leven met het gevolg dat hij elke dubbelzinnigheid moet vermijden-, vooral in het feit dat het deelnemen aan een sekspartij maatschappelijk niet aanvaard wordt.

11. Gewis mag van een hooggeplaatst politieambtenaar verwacht worden dat hij zich terdege bezint alvorens te handelen en dat hij zich niet ondoordacht begeeft in situaties -zelfs zuiver privé- die hem later professioneel kunnen compromitteren. Bij die afweging is het dan niet relevant dat de verzoeker zelf van oordeel is dat hij niets verkeerd gedaan heeft.

Daartegenover staat dat de directeur-generaal in dit geval de aanwezigheid van de verzoeker op de gangbang veroordeelt omdat "dergelijke praktijken" maatschappelijk niet aanvaard worden en omdat zij een politieambtenaar "verzwakken" wegens het gevaar voor misbruik of chantage, maar dat hij nagelaten heeft met betrekking tot die elementen concrete bewijzen of minstens met elkaar overeenstemmende gegevens te verzamelen waarmee hij ook voor de Raad van State aannemelijk kon maken dat hij met reden van oordeel kon zijn dat de verzoeker zijn boekje te buiten gegaan is door zich kritiekloos in dergelijk initiatief te storten. In

aangelegenheden waar de persoonlijke vrijheid in concurrentie komt met de verplichtingen van het ambt is die vraag naar bewijzen of concrete aanwijzingen van decisiief belang. De motieven die de directeur-generaal aanvoert zijn stijlformules die, in hun algemeenheid, de tuchtoverheid toelaten elk privé-handelen te sanctioneren.

12. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 19 juni 2006 van de directeur-generaal van de Algemene Directie Gerechtelijke Politie van de federale politie waarbij aan Peter Vermeiren 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 29 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche