

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.660 van 10 juni 2014
in de zaak A. 207.165/X-15.733.**

In zake : Peter BONNARENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Konstantijn Roelandt
kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
Dorpsstraat 91
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LOKALE POLITIEZONE SCHAARBEEK / SINT-
JOOST-TEN- NODE / EVERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Ian Arnouts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het politiecollege van de lokale politiezone Schaarbeek / Sint-Joost-ten-Node / Evere van 26 september 2012 waarbij aan Peter Bonnarens de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jos Timmermans, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ian Arnouts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen 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. Naar aanleiding van feiten van dronkenschap op 19 december 2011 in hoofde van verzoeker, inspecteur van politie, stelt de gewone tuchtoverheid op 20 december 2011 een voorafgaand onderzoeker aan.

Op 10 januari 2012 wordt verzoeker gehoord in het kader van de tuchtprocedure. Hij legt een aantal medische getuigschriften voor.

Op 13 februari 2012 adieert de gewone tuchtoverheid de hogere tuchtoverheid.

De hogere tuchtoverheid stelt op 16 februari 2012 een inleidend verslag op, waarin het voornemen wordt geformuleerd om verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Verzoeker dient op 16 maart 2012 een verweerschrift in.

Hij wordt op het verhoor van 22 maart 2012 door de hogere tuchtoverheid, vertegenwoordigd door zijn raadsman.

Op 27 maart 2012 beslist de hogere tuchtoverheid om verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Hij dient tegen de beslissing op 4 april 2012 een verzoek tot heroverweging in bij de tuchtraad.

De tuchtraad adviseert op 30 juli 2012 in hoofddorde dat de rechten van verdediging van verzoeker geschonden zijn en dat het inleidend verslag en het voorstel tot zware tuchtstraf nietig zijn. In ondergeschikte orde meent de tuchtraad dat, wat de bewezen feiten betreft, de door de hogere tuchtoverheid voorgestelde tuchtstraf van het ontslag van ambtswege de enige mogelijke straf is.

De hogere tuchtoverheid deelt op 29 augustus 2012 haar voornemen aan verzoeker mee om af te wijken van het advies van de tuchtraad en om haar beslissing tot het opleggen van de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege te handhaven.

Verzoeker dient op 7 september 2012 een verweerschrift in.

Op 26 september 2012 beslist de hogere tuchtoverheid om verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 23bis van de gemeentekieswet en de schending van de rechten van verdediging.

Toegelicht wordt dat B. Clerfayt, burgemeester van de gemeente Schaarbeek, deel uitmaakte van het politiecollege dat heeft voorgenomen en beslist om verzoeker de bestreden beslissing op te leggen, niettegenstaande “de taalaanhorigheid aan het Nederlands van de heer Clerfayt, in de zin van artikel 23bis van de Gemeentekieswet, niet vaststaat”. Om verzoekers rechten van verdediging te waarborgen, moesten alle stukken van het tuchtdossier in vertaling ter beschikking zijn gesteld van B. Clerfayt. Zulks is niet gebeurd. Nochtans heeft verzoeker in zijn verweerschrift van 7 september 2012 uitdrukkelijk gewezen op de schending van de rechten van de verdediging.

Het enige instrument waarop het politiecollege zich volgens verzoeker mag baseren om aan te nemen dat de burgemeester begrijpt wat hem in het Nederlands werd meegedeeld en voorgelegd, is de taalaanhorigheidsverklaring. De subjectieve, niet verifieerbare elementen die in de bestreden beslissing worden vermeld, hebben geen enkele bewijskracht. Ook de beslissing van de tuchtraad “doet juist vermoeden dat de heer Clerfayt de Nederlands[e] taal niet op afdoende wijze machtig is”.

5. De verwerende partij wijst er in de memorie van antwoord in de eerste plaats op dat er geen schending is van de bestuurstaalwetgeving en dat de hele tuchtprocedure in het Nederlands, de taal van verzoeker, is gevoerd.

Wat de schending van de rechten van verdediging betreft, meent de verwerende partij dat verzoeker geen enkel element aanbrengt waaruit *in concreto* blijkt dat de burgemeester van Schaarbeek geen voldoende kennis

van het Nederlands heeft, dat hij verzoeker niet verstond, en dat zulks de procedure zou hebben beïnvloed en afbreuk hebben gedaan aan zijn rechten. Volgens de verwerende partij kan er geen ernstige betwisting over bestaan dat de burgemeester wel degelijk over een voldoende kennis van de Nederlandse taal beschikt. Stuk 19c van het administratief dossier bewijst het. De aanwezigheid van een tolk op het verhoor van verzoeker op 22 maart 2012 betrof “een loutere standaardmaatregel”.

Artikel 23*bis* van de gemeentekieswet kan naar de mening van de verwerende partij op geen enkele wijze geschonden zijn: het artikel regelt louter het regime van de taalaanhorigheidsverklaring in het kader van de verkiezingen en stipuleert nergens het gebruik of nut ervan in het kader van een tuchtprocedure. Ten andere zou het niet correct zijn om aan te nemen dat de talenkennis van een politiek mandataris enkel en alleen kan worden aangetoond met de taalaanhorigheidsverklaring bedoeld in artikel 23*bis* van de gemeentekieswet: het is niet omdat de taalaanhorigheidsverklaring *kán* worden gebruikt voor het bewijs van talenkennis, dat dit ook *moét*. Aan de taalaanhorigheidsverklaring een te fundamentele rol toekennen, zou tot absurde situaties leiden.

6. In de laatste memorie zet de verwerende partij onder meer nog uiteen dat te dezen de aanwezigheid van vertalingen enkel nodig zou zijn wanneer blijkt dat B. Clerfayt niet over de vereiste kennis van het Nederlands beschikt, dat evenwel het bewijs van zijn talenkennis reeds op onomstotelijke wijze door de verwerende partij werd vastgesteld, en dat bovendien de bestuurstaalwetgeving expliciet verbiedt dat er gebruik wordt gemaakt van vertalingen.

Toegevoegd wordt ook dat de feitelijke aspecten van de zaak onder meer uitwijzen dat verzoeker de effectieve talenkennis van de burgemeester niet op objectieve gronden betwist en dat hij op geen enkel moment argumenteerde dat de burgemeester een onvoldoende kennis van het Nederlands

heeft. De kritiek van verzoeker is zuiver formalistisch en moest *ab initio* zijn aangevoerd.

Ten slotte argumenteert de verwerende partij dat verzoeker een te beperkte visie heeft op de bewijsmiddelen die de vereiste talenkennis in hoofde van de burgemeester kunnen aantonen en meent zij dat er een disproportionele verhouding bestaat “tussen, enerzijds, de gebeurlijke vaststelling dat de verwerende partij op een formeel punt in gebreke is gebleven en, anderzijds, de gevolgen van de vernietiging”. Een herneming van de tuchtprocedure, dit keer met vertaling van de schriftelijke stukken en mondelinge verhoren, zal een aanzienlijke tijdsbesteding vergen, de procedure administratief complexer maken en een bijzonder zware budgettaire impact hebben, terwijl het nochtans gaat om “een dossier waarin iedereen al een volledige kennis heeft en waar dus geen nieuwe elementen aan bod zullen komen”. Verzoeker zou ten gevolge van de vernietiging weer in de lokale politiezone ingeschakeld moeten worden, wat een gevoel van straffeloosheid zal doen ontstaan niet alleen bij hemzelf, maar ook bij zijn collega’s, die tevens de indruk zullen hebben “dat de tuchtoverheid geen autoriteit meer heeft (ondanks het volgen van alle toepasselijke wettelijke voorschriften)”.

Beoordeling

7. Het politiecollege van de politiezone Schaarbeek / Sint-Joosten-Node / Evere is een tweetalig collectief orgaan dat bestaat uit politieke mandatarissen die niet verplicht zijn te doen blijken van de kennis van het Frans én van het Nederlands, zijnde de taal van verzoeker.

8. Dat, zoals de verwerende partij terecht doet gelden, de tuchtprocedure “integraal [is] gevoerd in het Nederlands”, doet niets af aan de verplichting voor het politiecollege om er zorg voor te dragen dat die tuchtprocedure verloopt met inachtneming van de rechten van de verdediging.

Het is een verplichting waaromtrent de Raad van State reeds in zijn arrest Vankeerberghen, nr. 24.422 van 30 mei 1984, heeft overwogen dat eruit volgt dat de eentalige verklaringen die het personeelslid voor het orgaan aflegt, moeten worden vertaald door een tolk en dat de eentalige stukken uit het tuchtdossier eveneens in vertaling in dit dossier moeten voorkomen. Een en ander wordt, aldus nog het arrest nr. 24.422, door de rechten van de verdediging opgelegd als een “noodzakelijke voorwaarde” opdat de jegens de ambtenaar getroffen beslissing kan worden genomen met inachtneming van alle omstandigheden van de zaak.

9. In zoverre de verwerende partij in de laatste memorie opwerpt dat artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken juist verbiedt dat er gebruik wordt gemaakt van vertalingen, stelt de Raad van State vast, in navolging van meer genoemd arrest nr. 24.422, dat zo men het artikel 17 letterlijk zou toepassen wanneer het politiecollege van de verwerende partij een beslissing moet nemen in tuchtzaken, dit in feite erop zou neerkomen dat de rechten van de verdediging van de betrokkene worden geschonden aangezien het mogelijk is dat de argumenten die hij voor zijn verdediging aanvoert niet door alle leden van de gemeenteraad begrepen worden. Vermits het niet aannemelijk is dat de wetgever een dergelijk resultaat heeft beoogd of gedoogd, is en blijft het beroep op een vertaler in dat geval noodzakelijk.

10. Aan deze verplichting om de verklaringen en stukken te vertalen in het Frans opdat ze ook voor de Nederlandsonkundige leden van het politiecollege begrijpbaar zouden zijn en opdat de beslissing van dat tweetalig collectief orgaan wettig aan dat orgaan zou kunnen worden toegerekend als zijnde met de vereiste kennis van zaken genomen, is er in dezen niet voldaan.

Toch meent de verwerende partij dat niet aan verzoekers rechten van verdediging is tekortgekomen.

11. Daartoe doet de verwerende partij in de eerste plaats gelden dat verzoeker zich nooit of minstens niet tijdig over het gebrek aan een voldoende kennis van het Nederlands in hoofde van de burgemeester van Schaarbeek heeft beklagd en dat hij dit gebrek niet *in concreto* bewijst.

Het argument doet minstens niet ter zake.

Ook al in het meer vermelde arrest nr. 24.422 van 30 mei 1984 mocht de Raad van State erop wijzen dat een personeelslid dat tuchtrechtelijk vervolgd wordt voor een tweetalig collectief orgaan niet verplicht is te verzoeken om de aanwezigheid van een vertaler of om de vertaling van de stukken. Het is aan het kwestieuze orgaan om erover te waken dat de tuchtprocedure voor dit college verloopt met inachtneming van de rechten van de verdediging.

Ten einde de Raad van State toe te laten hierop zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen, is het ook aan het college om van die eerbiediging van de rechten van de verdediging het afdoende bewijs bij te brengen en om er aldus te doen van blijken dat het rechtsgeldig tot zijn beslissing over de tuchtstraf is gekomen.

12. In de tweede plaats doet de verwerende partij gelden dat vaststaat dat het bevoegde beslissingsorgaan, de burgemeester van Schaarbeek, een voldoende kennis van het Nederlands heeft.

Dat de burgemeester van Schaarbeek het bevoegde beslissingsorgaan zou zijn, verantwoordt de verwerende partij hierdoor dat de gemeente Schaarbeek veruit de grootste is van de drie gemeenten waaruit de politiezone bestaat, dat de gemeente de absolute meerderheid in de politieraad heeft en dat de burgemeester van de gemeente Schaarbeek over een meerderheid van de stemmen in het politiecollege beschikt, zodat dit college “slechts uit één persoon [bestaat]” en “dhr. Clerfayt dus rechtsgeldig individueel de besluiten van het politiecollege [kan] nemen”.

De voldoende kennis van het Nederlands door de burgemeester van de gemeente Schaarbeek acht de verwerende partij, in de memorie van antwoord, bewezen door het feit dat hij twee jaar assistent was aan de Katholieke Universiteit Leuven, doordat hij in 2009 als staatssecretaris een parlementaire vraag in het Nederlands beantwoordde, doordat op 20 maart 2008 op de website van de lokale afdeling van de sp.a over het wegvallen van B. Clerfayt als burgemeester werd gezegd dat het een stap terug was in de openheid naar de Nederlandstalige bevolking, en doordat in de media zou zijn erkend dat hij op tvbrussel zijn kennis van het Nederlands “niet wegstopt”.

13. Daargelaten de pertinentie van de eerste argumentatie en de gevolgtrekkingen die de verwerende partij eruit maakt – als zou de omstandigheid dat B. Clerfayt de meerderheid van de stemmen in het politiecollege bezit en de bestreden beslissing alleen kon nemen én *de facto* genomen heeft, automatisch insluiten dat het zonder verder belang is of de andere leden van het politiecollege al dan niet de eentalige verklaringen en stukken konden verstaan – staat het voor de Raad van State alleszins niet vast dat B. Clerfayt op grond van het in stuk 19c van het administratief dossier bijgebrachte bewijs verondersteld mag worden de Nederlandstalige verklaringen en stukken in het tuchtdossier van verzoeker in al hun nuances te begrijpen.

Aan de Katholieke Universiteit Leuven was B. Clerfayt, blijkens het voorgelegde uittreksel uit Wikipedia, alleen onderzoeksassistent, en niet, zoals later aan de *Université Catholique de Louvain*, ook onderwijsassistent en gastlector. In het ene antwoord in het Nederlands op een mondelinge parlementaire vraag waarnaar wordt verwezen, geeft betrokkene een zeer korte mondelinge verduidelijking bij een eerder antwoord op een schriftelijke vraag. Noch is de passus in verband met de “openheid naar de Nederlandstalige bevolking” terug te vinden in de afdruk die de verwerende partij bijbrengt van het bericht van 20 maart 2008 op de website van de lokale sp.a, noch maakt *überhaupt* de uitspraak over de openheid van B. Clerfayt naar de Nederlandstalige bevolking wat dan ook inzichtelijk over zijn kennis van het Nederlands. Ook de uitlating in een artikel als zou B. Clerfayt op tvbrussel zijn

kennis van het Nederlands niet wegstoppen, is zo vaag en onbestemd dat er met betrekking tot die taalkennis bezwaarlijk dienstige conclusies uitgehaald kunnen worden.

14. Het verschafte bewijs komt des te minder toereikend voor in het licht van het advies van 30 juli 2012 van de tuchtraad en van verzoekers schriftelijk verweer van 7 september 2012 tegen het voornemen van de hogere tuchtoverheid om van dit advies af te wijken.

In zijn advies concludeerde de tuchtraad in hoofddorde “dat de rechten van verdediging van verzoeker geschonden zijn en dat het inleidend verslag en het voorstel tot zware tuchtstraf nietig zijn”. Ambtshalve werd opgeworpen dat iedere persoon van wie de tuchtzaak door een tweetalig collectief orgaan wordt behandeld, het recht heeft dat alle stukken die aan dit orgaan worden voorgelegd door alle leden van dat orgaan begrepen worden, dat alle leden van dit orgaan de plicht hebben te begrijpen wat hun wordt meegedeeld en voorgelegd wanneer deze stukken zijn opgesteld in een landstaal die de leden van dit orgaan niet begrijpen en dat daarom alle bescheiden die als informatie of als overtuigingsstuk ter beschikking van het collectief orgaan werden gesteld, in vertaling voorhanden moeten zijn. “Niet alleen”, aldus de tuchtraad, “hebben de burgemeesters die in het politiecollege beraadslaagd en beslist hebben niet door een taalaanhorighheidsverklaring hun taalaanhorigheid tot de Nederlandstalige groep in de gemeenteraad bevestigd [...], maar de lezing van het proces-verbaal van verhoor van 22 maart 2012 laat grote twijfel toe naar de kennis van het Nederlands van burgemeester Bernard Clerfayt.”

Onder verwijzing naar dit advies, werpt verzoeker in zijn voormeld schriftelijk verweer van 7 september 2012 de nietigheid van de tuchtprocedure op wegens schending van de taalwetgeving en de rechten van de verdediging.

15. In de bestreden beslissing betwist de verwerende partij de twijfel omtrent de voldoende talenkennis van B. Clerfayt in essentie als volgt:

“Overwegende dat de Tuchtoverheid anderzijds dient vast te stellen dat de Tuchtraad ten onrechte vragen stelt bij de kennis van de Nederlandse taal in hoofde van de heer Clerfayt Bernard (Voorzitter van het politiecollege en burgemeester van Schaarbeek). De Tuchtoverheid steunt zich daarvoor kennelijk op zowel het ontbreken van een taalaanhorigheidsverklaring bij de Nederlandstalige groep in de gemeenteraad alsook de aanwezigheid van een tolk op het verhoor van inspecteur Bonnarens van 22 maart 2012. De ‘grote twijfel’ van de Tuchtraad is evenwel volstrekt onterecht, aangezien de heer Clerfayt wel degelijk een meer dan voldoende kennis van de Nederlandse taal heeft om zodoende te begrijpen wat hem mondeling wordt meegedeeld alsook wat hem schriftelijk wordt voorgelegd. De talenkennis van de heer Clerfayt blijkt in de praktijk op dagelijkse basis (cfr. interviews in de media in het Nederlands, tussenkomsten in vergaderingen of andere bijeenkomsten in het Nederlands, e.d.), is voor elke betrokkene een vaststaand gegeven en kan dan ook niet op ernstige wijze in twijfel worden getrokken. Het gebrek aan taalaanhorigheidsverklaring (die abstractie maakt van de tweetaligheid van een mandataris) alsook de aanwezigheid van een tolk (wiens aanwezigheid een standaardmaatregel is) doen hieraan op geen enkele wijze afbreuk.”

De “grote twijfel” waarvan sprake in het advies van de tuchtraad gaat terug op het proces-verbaal van 22 maart 2012 van verhoor door de hogere tuchtoverheid dat staande de vergadering werd opgesteld.

Blijkens de vermeldingen ervan, gebeurde de hoorzitting in aanwezigheid van F. D. “die de simultaanvertolking Nederlands-Frans en Frans-Nederlands zal verzorgen” en is het Nederlandstalige proces-verbaal opgesteld in twee exemplaren, die “na lezing en vertolking” door F. D. eerst getekend zijn door het politiecollege en die vervolgens – na dit keer alleen maar lezing – getekend werden door verzoeker.

Uit die vermeldingen is allesbehalve af te leiden dat de aanwezigheid van de tolk slechts een overbodige *pro forma*-aangelegenheid betrof. Met de tuchtraad wordt aangenomen dat het proces-verbaal eerder een onvoldoende kennis van het Nederlands in hoofde van B. Clerfayt staaft.

De verwerende partij ontkracht de twijfels omtrent de voldoende kennis van het Nederlands van B. Clerfayt geenszins door in de bestreden beslissing louter te verwijzen naar zijn “praktijk op dagelijkse basis” en

door vervolgens hieromtrent, in de onderhavige procedure, alleen het *sub* 13 besproken bewijs aan te voeren.

16. De conclusie is derhalve dat verzoeker terecht doet gelden dat zijn rechten van verdediging geschonden zijn.

Tevergeefs doet de verwerende partij het voorkomen alsof er alleen maar een formele tekortkoming werd begaan, waaraan behoort te worden voorbijgegaan gelet op de disproportionele gevolgen in geval van een vernietiging.

De rechten van de verdediging vormen een fundamentele waarborg in het kader van de tuchtprocedure. De miskennis ervan, doordat niet genoegzaam vaststaat dat de tuchtoverheid de stukken van het dossier heeft begrepen, tast de opgelegde tuchtstraf wezenlijk aan.

17. Het middel is in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het politiecollege van de lokale politiezone Schaarbeek / Sint-Joost-ten-Node / Evere van 26 september 2012 waarbij aan Peter Bonnarens de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege 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 tien juni 2014,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust