

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.851 van 27 september 2016
in de zaak A. 213.615/XIV-35.931**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Clonen en Annelies Troost
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Fruithoflaan 124/14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR.Jur.CTX
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 september 2014, strekt tot de
nietigverklaring van
“1. De beslissing van een ongekennde overheid en van ongekennde datum waarbij
aan [verzoeker] de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.
2. De beslissing van de hoofdcommissaris [O. L.], directeur-generaal bij de
Federale Politie - Algemene Directie van de Ondersteuning en het Beheer van
10 juli 2014, getiteld ‘Tucht - Kennisgeving van een lichte tuchtstraf’ waarin deze
voorstelt om [verzoeker] de lichte tuchtstraf van de blaam op te leggen, en dit voor
zover door de overheid met het betreffende voorstel (onterecht) rechtsgevolgen
worden beoogd of heeft.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2016.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelies Troost, die verschijnt voor verzoeker, en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is inspecteur van politie bij de federale politie, directie van de wegpolie.

3.2. Met een nota van 14 januari 2014 “vat” de gewone tuchtoverheid de hogere tuchtoverheid van verzoeker – namelijk de directeur-generaal van de bestuurlijke politie (hierna: de directeur-generaal) – omdat zij meent dat de feiten die verzoeker ten laste worden gelegd een zeer ernstig tuchtfeit uitmaken, onmogelijk getolereerd kunnen worden en een zware tuchtstraf zich opdringt.

3.3. Op 15 mei 2014 stelt de directeur-generaal het inleidend verslag op. De hogere tuchtoverheid stelt hierin voor verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam op te leggen. Dit verslag wordt op 5 juni 2014 aan verzoeker betekend.

3.4. Met een dienstnota van 10 juli 2014, met als onderwerp “Tucht - kennisgeving van een lichte tuchtstraf” en aan verzoeker ter kennis gebracht op 13 augustus 2014, beslist de directeur-generaal het volgende:

“[...]

4. Uiteenzetting van de feiten

Na analyse van het dossier ben ik van oordeel, dat de hierna vermelde feiten een tuchtinbreuk uitmaken en u, [verzoeker], moeten ten taste gelegd worden:

Op 30 november 2013 deed u, [verzoeker], nachtdienst met INP [M] met een anoniem dienstvoertuig BMW. Tijdens uw nachtdienst werd vernomen dat de Lokale politie Beveren met een wodka actie bezig was. Aangezien u daar collega's kende wou u hen een bezoekje brengen. U trof het dispositief op de N 485 richting Haasdonk. Tijdens het gesprek met de collega's vernam u dat een vriend van u, INP [C], met een vrouwelijke collega in een zijstraat verdoken opgesteld stond om bestuurders die het dispositief trachtten te ontwijken tegen te houden. U besloot om daar ook een bezoekje af te leggen. Normaal werden deze gewaarschuwd als een wagen hun kant opkwam. Dit was nu niet het geval. U reed met het anonieme voertuig naar de combi, INP [C] kwam uit de wagen en maande u aan met een rode toorts om te stoppen. Om hen te laten schrikken negeerde u dit stopteken door geen vaart te minderen. INP [C] zette een stap opzij en liet het voertuig passeren. Wanneer u dit politievoertuig gepasseerd was heeft uw collega, INP [M], de zwaailichten aangestoken en bent u gestopt om vervolgens terug te keren. Er werd dan wat gepraat en het bleek snel dat het om een grap ging.

[...]

8. Voorstel tot tuchtstraf

Ik ben van oordeel dat het in punt 4 omschreven feit bewezen is en u moet worden toegerekend en dat dit feit een tuchtinbreuk uitmaakt in de zin van art. 3 tuchtwet.

Gelet op de bepalingen van de tuchtwet, inzonderheid op de artikelen 2, 3, 5, 38 tot 38sexies;

Gelet op uw blanco tuchtrechtelijk verleden;

Gelet op uw wijze van dienen;

Om deze redenen, als hogere tuchtoverheid, stel ik voor om u, [verzoeker] voor dit tuchtvergrijp de lichte tuchtstraf van de blaam op te leggen.”

Dit is de tweede bestreden beslissing.

In fine van de beslissing wordt onder rubriek 9 “rechten op beroep” vermeld dat tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring kan worden ingediend bij de Raad van State, alsook onder rubriek 10 “kennisgeving” dat “dit door u gedateerd en ondertekende exemplaar moet, tegen ontvangstmelding, worden teruggezonden of terugbezorgd aan de hierna vermelde dossierbeheerder. Het zal bij uw tuchtdossier worden gevoegd.”

3.5. Met een brief van 28 augustus 2014 vraagt verzoekers raadsman de verwerende partij om hem “te berichten aangaande het gevolg dat aan het betreffende voorstel tot tuchtstraf werd verleend.”

3.6. Met een brief van 9 september 2014 deelt de hogere tuchtoverheid mee dat de nota van 10 juli 2014 wel degelijk de “kennisgeving van een lichte tuchtstraf” betreft “zoals het document in aanhef genoemd wordt en betrof [het] dus wel degelijk de beslissing.” Voorts meldt hij dat “[d]e woorden ‘stel ik voor’ berusten op een materiële vergissing en dienden te zijn ‘beslis ik om’.”

3.7. Op 8 september 2014 dient verzoeker voorliggend beroep in bij de Raad van State. Ervan uitgaande dat de beslissing van 10 juli 2014 geen definitieve beslissing is, vraagt hij tevens de nietigverklaring van “[d]e beslissing van een ongekennde overheid en van ongekennde datum waarbij aan [verzoeker] de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep wat de eerste bestreden beslissing betreft

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij zet in de memorie van antwoord uiteen dat de tweede bestreden beslissing de eindbeslissing inhoudt en geen voorbereidende handeling uitmaakt en dus eigenlijk de eerste bestreden beslissing is. De eerste bestreden beslissing is zonder voorwerp, vermits ze de tweede beslissing uitmaakt. Het beroep tegen de eerste bestreden beslissing is zonder voorwerp.

5. Verzoeker merkt in de memorie van wederantwoord op dat hij van het standpunt van de verwerende partij slechts kennis heeft kunnen nemen middels de hiervoor vermelde brief van 9 september 2014, aan de raadsman van verzoeker bezorgd op 20 september 2014. In zoverre de Raad van State tot het besluit zou komen dat de eerste bestreden beslissing zonder voorwerp is daar de enige tuchtstraf die aan verzoeker werd opgelegd, berust “op de enkele basis van de ‘beslissing’ dd 10 juli 2014”, merkt verzoeker op dat minstens wat de tweede bestreden beslissing betreft, het beroep ontvankelijk is *ratione materiae*.

Beoordeling

6. Het auditoraat besluit in zijn verslag dat de eerste bestreden beslissing niet bestaat en dat verzoekers vaststelling dat hij slechts na het indienen van het voorliggende beroep kennis heeft gekregen dat er geen beslissing is “van een ongekende overheid van ongekende datum”, hieraan geen afbreuk doet.

7. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld - en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat - dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Verzoeker heeft in de laatste memorie niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking van deze exceptie in het auditoraatsverslag en stelt integendeel samen met het auditoraat vast dat de eerste bestreden beslissing als onbestaande wordt beschouwd en het beroep in zoverre niet-ontvankelijk is.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond en het beroep is derhalve niet ontvankelijk wat de eerste bestreden beslissing betreft.

Met de bestreden beslissing wordt hierna enkel bedoeld de tweede bestreden beslissing.

V. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

8. Verzoeker stelt in zijn verzoekschrift uitdrukkelijk dat het eerste middel gericht is “tegen de eerste bestreden beslissing, d.i. de eindbeslissing inzake tucht van een ongekende overheid en datum die aan verzoeker nooit werd ter kennis gebracht”.

Gelet op wat hiervoor is vastgesteld inzake de ontvankelijkheid van het beroep in de mate dat het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, is dit middel eveneens niet-ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van het wettigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en van de artikelen 19, 20, 37 en 38sexies van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de

personeelsleden van de politiediensten' (hierna: de tuchtwet). Verzoeker wijst er preliminair op dat de tuchtprocedure slechts afloopt ingevolge een eindbeslissing inzake tucht, ter kennis gebracht aan het betrokken personeelslid: enkel een dergelijke beslissing kan de rechtstoestand van het betrokken personeelslid wijzigen en wordt noodzakelijkerwijze genomen door de bevoegde overheid. Verzoeker meent dat de bestreden beslissing in geen geval kan worden beschouwd als de regelmatige kennisgeving van een eindbeslissing aangezien ze slechts een voorstel tot tuchtstraf formuleert, dat per definitie geen rechtsgevolgen resorteert. Uit de bewoordingen van de bestreden beslissing blijkt evenwel dat de overheid wel degelijk – onterecht – rechtsgevolgen verbindt en de beslissing kennelijk beschouwt als een tuchtstraf, hetgeen hij detailleert.

In een eerste middelonderdeel voert verzoeker aan dat een rechtzoekende er terecht op mag vertrouwen dat een voorstel tot tuchtstraf slechts de voorbode is van de eigenlijke eindbeslissing en als een niet aanvechtbare voorbereidende handeling moet worden beschouwd. Daar anders over oordelen, zou volgens verzoeker in strijd zijn met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Het schrijven van 10 juli 2014 betreft volgens verzoeker aldus een voorbereidende handeling die geen rechtsgevolgen resorteert, minstens mocht hij daar steeds op vertrouwen, gelet op de vaste praktijk van de overheid om een voorstel tot tuchtstraf steeds te laten volgen door de eigenlijke eindbeslissing inzake tucht. Uit dit schrijven kan verzoeker op geen enkele wijze het bestaan van een eigenlijke eindbeslissing inzake tucht afleiden. Uit de formulering van een “voorstel tot tuchtstraf” kan niet worden afgeleid dat de tuchtoverheid het dossier op definitieve wijze heeft willen beslechten. Slechts uit de houding van de overheid later kon hij vaststellen dat een eindbeslissing inzake tucht werd genomen, minstens werd geacht te bestaan. Hijzelf heeft het schrijven van 14 juli 2014 evenwel nooit geïnterpreteerd als een eindbeslissing. Geheel onterecht worden door de overheid evenwel rechtsgevolgen verbonden aan dit voorstel. Een dergelijke handelwijze berust op een verkeerde invulling van het begrip “voorstel tot tuchtstraf” en betreft aldus een onwettige interpretatie door de overheid, die daarmee een manifeste inbreuk pleegt op het vertrouwensbeginsel.

De bestreden beslissing is bovendien strijdig met de artikelen 37 en 38sexies van de tuchtwet waarin wordt gesteld dat de definitieve beslissing tot het opleggen van een (lichte) tuchtstraf moet worden meegedeeld binnen de vijftien dagen. Met het schrijven diende de overheid derhalve te beslissen om 1) geen tuchtstraf op te leggen, hetzij 2) een lichte tuchtstraf op te leggen, hetzij 3) een voorstel van één van de zware tuchtstraffen uit te spreken. De beslissing om een “voorstel tot lichte tuchtstraf” uit te spreken, acht verzoeker dan ook strijdig met de wet.

In het tweede middelonderdeel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 19 en 20 van de tuchtwet. Hij zet uiteen dat hij is verbonden aan de Wegpolitie te Antwerpen (hierna: de WPR), die een onderdeel is van de Directie van de Wegpolitie (hierna: de DAH), die op zijn beurt ressorteert onder de Algemene Directie Bestuurlijke Politie (hierna: de DGA) waarvan de directeur-generaal overeenkomstig artikel 20 van de tuchtwet fungeert als hogere tuchtoverheid voor de personeelsleden met de graad van inspecteur. Uit de lezing van de bestreden beslissing en de voorbereidende handelingen waaronder het inleidend verslag, blijkt volgens verzoeker dat deze stukken ondertekend werden door O. L. die ondertekent als directeur-generaal van de Algemene Directie van de Ondersteuning en het Beheer (hierna: de DGS). Deze directie situeert zich op hetzelfde niveau als de DGA, maar kan volgens verzoeker niet fungeren als zijn hogere tuchtoverheid. De bestreden beslissing werd derhalve genomen door een niet bevoegde hogere tuchtoverheid. Verzoeker vraagt zich bovendien af of het dossier wel degelijk door directeur-generaal O. L. werd behandeld en onderzocht “nu alle handelingen en beslissingen minstens kennelijk werden genomen door een andere algemene directie van de federale politie.”

10. In de memorie van wederantwoord betwist verzoeker wat het eerste middelonderdeel betreft, de stelling van de verwerende partij dat hij op basis van de toepasselijke tuchtprocedure diende te weten dat het voorstel tot tuchtstraf een eigenlijke eindbeslissing inzake tucht was. Het feit dat de tuchtwet niet voorziet in de verplichting voor de hogere tuchtoverheid om een voorstel tot lichte

tuchtstraf te formuleren alvorens over te gaan tot de beslissing, impliceert volgens verzoeker immers niet dat het formuleren van een dergelijk tweede voorstel uitgesloten zou zijn. Op basis van de regelgeving behoort een personeelslid niet te weten dat een dergelijk voorstel tot tuchtstraf een eigenlijke eindbeslissing inhoudt.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, benadrukt verzoeker dat, ook al wordt de auteur van een akte geïdentificeerd op basis van de handtekening en niet op basis van de hoofding, dit niet wegneemt dat hij op basis van de vermeldingen op de akte moet kunnen uitmaken in welke hoedanigheid de ondertekenaar is opgetreden. Te dezen wordt volgens verzoeker daaromtrent grote verwarring gecreëerd door de tuchtoverheid zelf. Een controle op de externe wettigheid van de bestreden beslissing deed bij verzoeker ernstige vragen rijzen bij de bevoegdheid van de ondertekenaar, hetgeen aan hem niet ten kwade kan worden geduid.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel - schending van het vertrouwensbeginsel en van de artikelen 37 en 38sexies van de tuchtwet

11. Artikel 37 van de tuchtwet luidt:

“Art. 37. Op grond van het volledige dossier en het verweer, deelt de gewone tuchtoverheid, bij afgifte tegen ontvangstbewijs of bij een ter post aangetekende brief, aan het betrokken personeelslid de uitspraak mee. De uitspraak kan ofwel zijn dat zij beslist heeft geen tuchtstraf op te leggen, ofwel dat zij beslist heeft de zaak aanhangig te maken bij de hogere tuchtoverheid, ofwel dat zij beslist heeft één van de lichte tuchtstraffen op te leggen. De uitspraak wordt uiterlijk vijftien dagen na het einde van de in artikel 35 bedoelde termijn van dertig dagen, meegedeeld aan het betrokken personeelslid.

Indien geen uitspraak wordt gedaan binnen de in het eerste lid bedoelde termijn van vijftien dagen, in voorkomend geval, verlengd met de noodzakelijke termijn om artikel 36 toe te passen dan wordt de gewone tuchtoverheid geacht af te zien van vervolging voor de feiten die de betrokkene ten laste worden gelegd.

De in het eerste lid bedoelde beslissingen van de gewone tuchtoverheid worden formeel gemotiveerd en onverwijld schriftelijk ter kennis gebracht van de hogere tuchtoverheid.”

Artikel 38sexies van de tuchtwet bepaalt:

“Art. 38sexies Op grond van het volledige dossier en van het verweer, deelt de hogere tuchtoverheid haar beslissing mede door kennisgeving aan het betrokken personeelslid tegen een ontvangstbewijs of bij een ter post aangetekend schrijven. De beslissing kan zijn, ofwel dat zij beslist heeft geen tuchtstraf uit te spreken, ofwel dat zij beslist heeft één van de lichte tuchtstraffen uit te spreken, ofwel dat zij beslist heeft een voorstel van één van de zware tuchtstraffen uit te spreken. De beslissing wordt aan het betrokken personeelslid medegedeeld, uiterlijk vijftien dagen na het verstrijken van de in artikel 38quater bedoelde termijn van dertig dagen en vermeldt het recht van de betrokkene om tegen het voorstel van zware tuchtstraf bij de tuchtraad overeenkomstig artikel 51bis een verzoek tot heroverweging in te stellen.

Wanneer geen verzoek tot heroverweging ingesteld wordt overeenkomstig artikel 51bis, bevestigt en deelt met een ter post aangetekend schrijven of door kennisgeving tegen een ontvangstbewijs, de hogere tuchtoverheid haar definitieve beslissing mede aan het betrokken personeelslid, zonder het voorstel tot zware tuchtstraf te kunnen wijzigen.

In de in artikel 24 bedoelde gevallen kan de hogere tuchtoverheid haar definitieve beslissing slechts mededelen na kennis genomen te hebben van de in artikel 24, eerste en tweede lid, bedoelde adviezen, of, bij ontstentenis, ten vroegste de dag na de periode waarin de betrokken overheid geacht wordt geen bijkomend advies te willen formuleren.

Wanneer geen enkele in het eerste lid bedoelde beslissing genomen wordt binnen de in het eerste lid bedoelde termijn van vijftien dagen, in voorkomend geval verlengd met de termijn bedoeld in artikel 24, derde lid, of verlengd met de noodzakelijke termijn om artikel 38quinquies toe te passen, wordt de hogere tuchtoverheid geacht af te zien van de vervolgingen voor de feiten die betrokkene ten laste gelegd werden.

De in het eerste lid bedoelde beslissingen en voorstellen van beslissingen van de hogere tuchtoverheid, worden formeel gemotiveerd.”

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Als rechtmatige verwachtingen kunnen worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen puren uit het bestuursoptreden. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, kan de burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen.

12. Verzoeker ziet de miskennis van het vertrouwensbeginsel in essentie in het feit dat hij er rechtmatig op kon vertrouwen dat het hem ter kennis gebrachte schrijven van 10 juli 2014 een voorbereidende handeling is die geen rechtsgevolgen resorteert en zulks enerzijds, “gelet op de vaste praktijk van de overheid om een voorstel tot tuchtstraf steeds te laten volgen door de eigenlijke eindbeslissing inzake tucht”, en anderzijds op grond van de bewoordingen van dit schrijven zelf waarvan verzoeker, gelet op de formulering van een “voorstel tot tuchtstraf”, stelt dat hij “op geen enkele wijze het bestaan van een eigenlijke eindbeslissing inzake tucht kan afleiden.”

In tegenstelling tot wat verzoeker doet gelden in zijn memorie van wederantwoord, volgt uit de hiervoor aangehaalde artikelen 37 en 38sexies van de tuchtwet niet dat de verwerende partij in de procedure die kan leiden tot een lichte tuchtstraf, de mogelijkheid heeft om een voorstel van lichte tuchtstraf uit te spreken. Deze mogelijkheid is immers voorbehouden in het raam van een procedure die mogelijk leidt tot een zware tuchtstraf, waarbij een dergelijk voorstel van zware straf overeenkomstig artikel 51bis van de tuchtwet vatbaar is voor een verzoek tot heroverweging bij de Tuchtraad. Voorts blijft verzoeker in gebreke aan te tonen dat er, buiten het wettelijk kader derhalve, inzake het opleggen van een lichte tuchtstraf een “vaste praktijk van de overheid [bestaat] om een voorstel tot lichte tuchtstraf steeds te laten volgen door de eigenlijke beslissing inzake tucht”. Overigens bemerkt de Raad van State dat deze “vaste praktijk” onverenigbaar zou zijn met de in het vierde lid van artikel 38sexies van de tuchtwet bepaalde vervalltermijn waarbinnen de beslissing om een lichte tuchtstraf op te leggen moet worden genomen, zodat het als onwaarschijnlijk overkomt dat een dergelijke vaste gedragslijn van de overheid buiten de wet zou bestaan waarop verzoeker rechtmatig moet kunnen vertrouwen. Voorts blijkt uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 4 juli 2014 dat aan verzoeker, vertegenwoordigd door twee gemandateerde tuchtverdedigers van een representatieve vakorganisatie, “alvorens over te gaan tot het eigenlijke verhoor, [...] de vraag [wordt] gesteld of het verloop van de verdere tuchtprocedure nog dient toegelicht te worden.” Uit het proces-verbaal van het verhoor blijkt niet dat verzoeker, bij monde van zijn

tuchtverdedigers, vragen had over dit verder verloop. In deze feitelijke context mag derhalve van verzoeker, als een normaal voorzichtige en oplettende politieambtenaar die het voorwerp uitmaakt van een tuchtprocedure, worden verwacht dat hij wist of behoorde te weten dat na zijn verweer, de hogere tuchtoverheid een volgende procedurestap moest nemen: hetzij één van de beslissingen nemen voorzien in artikel 38*sexies* van de tuchtwet, hetzij voorstellen een zware tuchtstraf uit te spreken, hetzij “stilzitten” door niet tijdig te beslissen, hetzij de vervaltermijn verlengen “met de noodzakelijke termijn om artikel 38*quinquies* toe te passen” mocht de hogere tuchtoverheid ingaan op zijn in het kader van zijn verweer geuite verzoek tot het horen van bijkomende personen. In het licht van het voorgaande, maakt verzoeker derhalve niet aannemelijk dat de overheid een “verwachting” in het leven zou hebben geroepen, met name dat zij niet één van de voornoemde beslissingen zou nemen “op grond van het volledig dossier en van het verweer”, maar wel een tussenbeslissing “buiten het recht”.

Ook het argument dat verzoeker “op geen enkele wijze” het bestaan van een eigenlijke eindbeslissing inzake tucht kan afleiden uit de bestreden beslissing, leidt niet tot dat besluit. Uit de beslissing blijkt enerzijds dat formeel, in het beschikkend gedeelte, er sprake is van een voorstel om de blaam op te leggen. De bestreden beslissing stelt inderdaad: “om deze redenen, als hogere tuchtoverheid, stel ik voor om [...]”. Daaruit kan worden afgeleid dat de bestreden beslissing geen eindbeslissing over de tuchtprocedure is, maar een voorstel. Anderzijds vermeldt de bestreden beslissing uitdrukkelijk als onderwerp: “tucht – kennisgeving van een lichte straf”. Ook wordt de mogelijkheid vermeld om een beroep bij de Raad van State in te dienen tegen “deze beslissing”, terwijl uit de gegevens van de zaak blijkt dat zulks niet wordt vermeld als de procedurestap geen eindbeslissing is. Daaruit kan worden afgeleid dat de bestreden beslissing wel een bestraffende eindbeslissing over de tuchtprocedure is. In een procedurecontext waarin verzoeker niet aanvoert onvoldoende op de hoogte te zijn van het verdere procedureverloop en waarin redelijkerwijs één van de voormelde beslissingen zou volgen, maakt verzoeker niet aannemelijk dat deze interne inconsistentie of onduidelijkheid in de bestreden beslissing van die aard moest zijn dat zij bij hem de

rechtmatige verwachting heeft gewekt dat er nog een eindbeslissing in zijn tuchtprocedure moest worden genomen.

Gelet op bovenstaande vaststellingen kan verzoeker zich niet zonder meer beroepen op het vertrouwensbeginsel en kon hij uit de bestreden beslissing niet de rechtmatige verwachting putten dat “een voorstel van tuchtstraf zou worden gevolgd door de eigenlijke eindbeslissing inzake tucht”.

13. Verzoeker voert ook de schending aan van de artikelen 37 en 38sexies van de tuchtwet.

In de mate dat verzoeker de schending aanvoert van artikel 37 van de tuchtwet, is de grief niet ontvankelijk: deze bepaling betreft immers de gewone tuchtoverheid.

De bestreden beslissing is, ondanks de erin vervatte materiële vergissing, voorts een eindbeslissing inzake tucht, waarbij aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam werd opgelegd. Dit is een van de beslissingen die de hogere tuchtoverheid mocht uitspreken op grond van artikel 38sexies van de tuchtwet. Ook werd blijkens het administratief dossier deze beslissing op 15 en 16 juli 2014 bij verzoeker aangeboden. Dit is binnen de termijn vervat in artikelen 38sexies van de tuchtwet.

14. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede middelonderdeel - schending van de artikelen 19 en 20 van de tuchtwet

15. Artikel 19, 2°, a), van de tuchtwet bepaalt dat wat de personeelsleden van de federale politie betreft, voor de leden van het hulpagenten-, basis- en middenkader en de personeelsleden van een ander niveau dan het niveau 1, het diensthoofd de gewone tuchtoverheid is.

Artikel 20, 2°, a), van de tuchtwet bepaalt dat voor die categorie personeelsleden van de federale politie de directeur-generaal de hogere tuchtoverheid is.

16. Het wordt niet betwist dat verzoeker behoort tot de DAH, die ressorteert onder de DGA. Niet wordt betwist dat O. L. mandaathouder is van het ambt van directeur-generaal van de bestuurlijke politie en dus van de DGA en dat hij de bestreden beslissing ondertekende, waarbij die ondertekening tevens als functie vermelde “directeur-generaal”. Er dient dan ook te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing wel degelijk werd genomen door O.L. waarvan niet wordt betwist dat hij *ratione personae* de bevoegde hogere tuchtoverheid is.

Het enkele feit dat in de hoofding van de bestreden beslissing het opschrift “Algemene directie van de Ondersteuning en het Beheer” wordt vermeld, alsook dat er een schrijffout is gebeurd in de naam van de directeur-generaal, doet aan die vaststelling geen afbreuk. Het briefhoofd dat wordt gebruikt om een administratieve beslissing in op te nemen, bepaalt immers op zich niet de hoedanigheid noch de personele bevoegdheid van de ondertekenaar om die beslissing te nemen, noch moet uit de akte zelf blijken dat de overheid die ondertekende ter zake bevoegd is. Het voorgaande geldt des te meer wat de vaststelling betreft dat de naam van de voormelde mandataris, optredend als hogere tuchtoverheid, een schrijffout bevat.

Tot slot leidt het feit dat verzoeker zich in het verzoekschrift persoonlijk vragen stelt of het dossier wel degelijk door directeur-generaal L. is behandeld, niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

17. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Schending van de overige aangevoerde bepalingen

18. Wat de aangevoerde schending betreft van de overige in het middel aangevoerde bepalingen of beginselen, wordt er in het verzoekschrift geen specifieke argumentatie opgebouwd, zodat deze grieven geacht moet worden ofwel samen te vallen met wat hiervóór al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

Conclusie

19. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* en van het rechtszekerheidsbeginsel. Verzoeker betoogt dat het verbod om nog met een dienstvoertuig te rijden, in afwachting van het verdere onderzoek, dat hem door hoofdcommissaris W. R., de leidinggevend officier van de Wegpolitie te Antwerpen, werd opgelegd een verdoken tuchtmaatregel, minstens een “onregelmatige ordemaatregel” uitmaakt nu die ter zake geen enkele bevoegdheid heeft. Het dossier bevat geen enkel stuk waaruit blijkt dat de bevoegde overheid deze beslissing heeft bevolen of bevestigd. Nochtans heeft deze maatregel een rechtstreekse invloed gehad op zijn functioneren en was die grievend. Volgens verzoeker leed hij hierdoor niet alleen een financieel nadeel maar werd ten aanzien van zijn collega's onmiddellijk duidelijk gemaakt dat hij gestraft was en dit nog vooraleer de tuchtprocedure was aangevangen.

In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de motivering van het voormelde verbod geen twijfel laat bestaan over het oogmerk

om te straffen en dat hij in de voorliggende procedure geen uitspraak beoogt over het al dan niet regelmatig karakter van de maatregel maar slechts wenst aan te geven dat hij eerder, wegens dezelfde feiten, een sanctie diende te ondergaan.

Beoordeling

21. Het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat onder meer ook is opgenomen in artikel 4, lid 1 van het ten opzichte van België op 1 juli 2012 in werking getreden Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, verbiedt een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede “misdrijf” voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen (EHRM (Grote kamer) 10 februari 2009, Zolotoukhine t. Rusland, punt 82; EHRM 14 januari 2014, Muslija t. Bosnië en Herzegovina, punt 33; GwH 3 april 2014, nr. 61/2014, punt B.15.1.; GwH 19 december 2013, nr. 2013/181, punt B.3.1.).

Dit beginsel belet niet dat identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, aanleiding kunnen geven tot een maatregel met bestraffend karakter terwijl die is voorafgegaan door maatregelen die dit karakter niet hebben.

22. Het middel gaat uit van het standpunt dat de betrokken maatregel een tuchtmaatregel verhult, minstens een “onregelmatige ordemaatregel” vormt. Verzoeker heeft evenwel deze maatregel niet met een beroep tot nietigverklaring bestreden. Hij is derhalve definitief en onaantastbaar geworden. De wettigheid ervan kan derhalve voor de Raad van State niet meer worden betwist.

Niet blijkt dat deze ordemaatregel van bestraffende aard is. Hij kan bijgevolg in het raam van het aangevoerde beginsel *ne bis in idem* niet worden ingeroepen als een eerder ondergane bestraffing voor identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn.

23. Wat de aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, wordt er geen specifieke argumentatie opgebouwd, zodat deze grief geacht moet worden ofwel samen te vallen met wat hiervóór al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

24. Het derde middel is ongegrond.

VI. Anonimisering

25. Verzoeker vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoeker weggelaten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zevenentwintig september tweeduizend zestien, door de Raad van State,
XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques