

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.852 van 27 september 2016
in de zaak A. 213.391/XIV-35.886**

In zake : Koenraad EECKHAUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nathalie Brys
 kantoor houdend te 9031 Drongen
 Kroonprinsstraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 10 juni 2014 waarbij verzoekers mandaat als korpschef van de lokale politiezone Regio Puyenbroeck wordt beëindigd.

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.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2016.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathalie Brys, die verschijnt voor verzoeker, en attaché Jan Kerremans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoeker was aangewezen voor het mandaat van korpschef van de lokale politiezone Regio Puyenbroeck.

3.2. Bij beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 26 juli 2013 wordt aan verzoeker de zware tuchtstraf van schorsing bij tuchtmaatregel gedurende twee maanden opgelegd.

3.3. Op 25 september 2013 besluit de politieraad van de politiezone Regio Puyenbroeck het volgende:

“Artikel 1

Aan de Koning te adviseren tot de beëindiging van het mandaat van [verzoeker] als korpschef, met onmiddellijke ingang. Daartoe het dossier over te maken aan de bevoegde minister teneinde de procedure zijn verder wettelijk verloop te laten”.

3.4. Na verzoeker te hebben gehoord, wordt bij koninklijk besluit van 10 juni 2014 het mandaat van verzoeker als korpschef beëindigd op de volgende gronden:

“[...]”

Overwegende dat in uitvoering van het artikel VII.III.104 RPPol het mandaat door Ons kan worden beëindigd; dat het derhalve noodzakelijk is om de aangevoerde bewijsgronden af te toetsen;

Overwegende dat uit de samenlezing van de artikelen 79 Exoduswet en VII.III.104 RPPOL volgt dat het mandaat slechts kan beëindigd worden nadat betrokkene is gehoord door de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde;

Dat de regelgeving niet in de mogelijkheid noch verplichting voorziet om door de politieraad gehoord te worden, alvorens het de beslissing neemt om aan Ons te verzoeken het mandaat te beëindigen;

Dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur enkel van toepassing is bij ontstentenis van een uitdrukkelijke norm;

Dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aan de betrokkene de mogelijkheid moet bieden zijn opmerkingen te doen kennen, om alsoo een voor hem ongunstige beslissing te vermijden;

Dat het verzoek van de politieraad aan Ons om het mandaat van korpschef te beëindigen geen ongunstige beslissing is, gelet dat hierdoor de rechtstoestand van [verzoeker] niet wijzigt; dat zolang ter zake geen beslissing is genomen door Ons, [verzoeker] geen ernstig nadeel ondervindt en aldus zijn mandaat van korpschef behoudt;

Dat bijgevolg enkel een verantwoordelijkheid bestond om [verzoeker] te horen voorafgaand aan huidige beslissing; dat op grond van de formele regeling dit diende te gebeuren door de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde; dat deze voorwaarden werden nageleefd nu [verzoeker] werd gehoord door de afgevaardigde van de Minister van Binnenlandse Zaken op 7 januari 2014;

Dat [verzoeker] afdoende kennis heeft kunnen nemen van de motieven van de politieraad d.m.v. van het schrijven van de Minister van Binnenlandse Zaken van 18 november 2013; dat hij zijn hoorrecht naar behoren heeft kunnen uitputten;

Overwegende dat artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (formele motiveringswet) bepaalt dat voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan als bestuurshandeling, de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

Dat de handeling van de politieraad van de zone Regio Puyenbroeck om een verzoek te richten aan Ons om het mandaat van [verzoeker] voortijdig te beëindigen geen rechtsgevolgen creëert voor betrokkene; dat het enkel het koninklijk besluit zelf is waarbij het mandaat van [verzoeker] voortijdig wordt beëindigd, dat rechtsgevolgen creëert en dat overeenkomstig de formele motiveringswet dient onderbouwd te worden;

Dat het verzoek van de politieraad aan Ons niet bindend is; dat nadat betrokkene is gehoord door de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde, alsnog kan beslist worden door Ons het mandaat niet voortijdig te beëindigen; dat de voormelde beslissing van de politieraad aldus geen bestuurshandeling is in de zin van de formele motiveringswet, maar enkel als voorwaarde fungeert om de

procedure tot beëindiging van het mandaat wegens schorsing bij tuchtmaatregel te starten;

Dat gezien de formele motiveringswet niet van toepassing is op de handeling van de politieraad, de aangehaalde artikelen dan ook niet kunnen geschonden zijn;

Overwegende dat het artikel VII.III.104 RPPOL bepaalt dat de mandaathouder moet worden gehoord door de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde;

Dat bij besluit van 14 november 2013 de Minister van Binnenlandse Zaken een personeelslid van haar administratie uitdrukkelijk heeft gemachtigd om haar te vertegenwoordigen in de tenuitvoerlegging van de handelingen in het kader van de beëindiging van het mandaat van korpschef, waaronder de hoorzitting zoals voorzien bij artikel VII.III.104 RPPol, m.b.t. [verzoeker], hoofdcommissaris, lokale politie Regio Puyenbroeck;

Dat [verzoeker] tijdens de hoorzitting van 7 januari 2014 heeft bevestigd dat hij het bewuste machtigingsbesluit heeft ontvangen; dat ter zitting zijn verdediger tevens deze vaststelling maakt;

Dat er aldus geen sprake is van machtsoverschrijding en dat het ambtshalve opwerpen van de onbevoegdheid zinloos zou zijn;

Overwegende dat het evenredigheidsbeginsel niet geschonden is wanneer een administratieve rechtshandeling geen rekening houdt met de door de rechtelijke macht aan [verzoeker] verleende gunst van opschorting; dat het bestuur niet gebonden is door de maatregel die werd toegestaan door de strafrechter te Gent in zijn arrest van 30 april 2013; dat de rechterlijke en uitvoerende macht onderscheiden machten zijn;

Dat indien het mandaat van korpschef zou worden beëindigd, [verzoeker] nog steeds zijn graad van hoofdcommissaris behoudt; dat hij opnieuw kan kandideren voor een mandaatfunctie zodra de tuchtstraf, overeenkomstig de wettelijke bepalingen, is uitgewist; dat er derhalve geen schending zou zijn van het gerechtelijk gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep;

Dat voormeld arrest louter stelt dat ‘een veroordeling, zelfs met uitstel, naar oordeel van het Hof, de beklaagde te zeer zou treffen in zijn beroepsloopbaan, waardoor de straf haar doel zou voorbijschieten’; dat [verzoeker] echter bij het verlies van zijn mandaat zijn carrière nog verder kan uitbouwen en de impact op zijn beroepsloopbaan beperkt blijft; dat de lezing van het arrest door de verdediging, met name dat het Hof van Beroep [verzoeker] nog ziet functioneren als korpschef, een eigen interpretatie is die niet kan afgeleid worden uit deze zinsnede;

Overwegende dat dient opgemerkt te worden dat de voortijdige beëindiging van een mandaat geen administratieve sanctie is met strafrechtelijk karakter, maar een louter administratieve maatregel;

Dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot invoering van het artikel 79 exoduswet wordt bepaald dat vanuit de bekommernis van de administratieve vereenvoudiging en transparantie, het voortaan verder voor de bevoegde overheid is toegelaten om het lopende mandaat te beëindigen wanneer de mandaathouder het voorwerp uitmaakt van een zware tuchtstraf van schorsing of nog erger; dat de wetgever aldus nooit het opzet heeft gehad de mandaathouder nogmaals te sanctioneren;

Dat de voortijdige beëindiging van het mandaat een mogelijkheid is en geen absolute zekerheid en in die zin evenmin kan beschouwd worden als hebbende een sanctionerend karakter;

Dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 79/2011 van 18 mei 2011 m.b.t. een prejudiciële vraag over artikel 71,4^e Exoduswet in relatie tot artikel 79 stelde dat het ten dezen klaarblijkelijk niet onredelijk is er van uit te gaan dat in tegenstelling met de niet-hernieuwing van het mandaat, de voortijdige beëindiging ervan slechts kan

worden uitgesproken in geval van een zwaardere tuchtstraf dan de inhouding van wedde; dat het immers logisch is dat de zwaarste tuchtrechtelijke overtredingen voor de dader ervan ongunstigere, met name geldelijke, gevolgen met zich kunnen meebrengen; dat het bovendien volkomen verantwoord is toe te laten onmiddellijk het mandaat te beëindigen dat wordt uitgeoefend door de persoon die wordt bestraft voor de zwaarste tekortkomingen op het vlak van tucht;

Dat rekening houdende met voormelde rechtspraak het niet zonder meer aannemelijk is dat het voortijdig beëindigen van het mandaat n.a.v. een schorsing bij tuchtmaatregel of zwaarder, moet gezien worden als een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter;

Dat [verzoeker] in zijn verweer ook niet aantoont waarom de maatregel een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter zou zijn; dat hieruit volgt dat de aangehaalde rechtspraak dan ook niet van toepassing is;

Dat er verder evenmin sprake is van een schending van het non bis in idem beginsel, daar de voortijdige beëindiging van het mandaat geen tuchtstraf is;

Dat zelfs indien men uitgaat van de premisse dat de maatregel kan beschouwd worden als een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter, er dient opgemerkt te worden dat de feitelijkheden die aan de tuchtstraf ten gronde liggen volkomen verschillend zijn van deze van de voortijdige beëindiging van het mandaat; dat de omstandigheid dat [verzoeker] een schorsing bij tuchtmaatregel heeft opgelopen, louter de reden is waarom de maatregel tot voortijdige beëindiging kan opgelegd worden; dat echter de elementen die aan de basis liggen van de tuchtstraf niet (meer) in aanmerking worden genomen;

Overwegende dat wanneer de voortijdige beëindiging van het mandaat geen administratieve sanctie is met strafrechtelijk karakter, maar een louter administratieve maatregel, het artikel 6 EVRM niet van toepassing is;

Dat noch de politieraad, noch de Minister van Binnenlandse Zaken of haar afgevaardigde, noch de Koning een rechterlijke instantie is in de zin van artikel 6 EVRM;

Dat de Raad van State in haar vaste rechtspraak stelt dat het niet de administratieve instantie is die aan de vereisten van artikel 6 EVRM moet voldoen; dat het volstaat dat tegen de eindbeslissing van de administratieve overheid een beroep openstaat bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht;

Dat [verzoeker] stelt dat hij gehoord wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken, die volgens haar niet meer onpartijdig is daar zij reeds de schorsing bij tuchtmaatregel heeft opgelegd;

Dat het evenwel niet de Minister van Binnenlandse Zaken is die de maatregel tot voortijdige beëindiging oplegt; dat de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde de betrokkene enkel dient te horen, zoals voorzien in de reglementaire bepalingen;

Dat het feit dat de Minister van Binnenlandse Zaken de zware tuchtstraf van schorsing heeft opgelegd aan [verzoeker], op zich geen voldoende bewijs is om te oordelen dat zij partijdig is;

Dat de Minister van Binnenlandse Zaken bevoegd is als hogere tuchtoverheid voor alle mandaathouders binnen de politiediensten;

Dat het uitgangspunt van haar partijdigheid, het nut van de artikelen 79 Exoduswet en VII.III.104 t.e.m. 106 RPPol ontnemt;

Overwegende dat nu er geen juridische bezwaren zijn om te beslissen tot het beëindigen van het mandaat, het elementair is om te beoordelen of er andere redenen zijn in het verweer van [verzoeker] om het verzoek van de politieraad van de zone Regio Puyenbroeck af te wijzen;

Dat [verzoeker] te kennen geeft dat de aanzet van de brieven van het managementteam bij de wnd. korpschef lag die de zone inmiddels heeft verlaten;

dat deze kwestie niet meer speelt en hij ervan overtuigd is dat met hem opnieuw aan het roer, het korps binnen de twee tot drie maanden opnieuw perfect zou draaien; dat de relatie met de andere officieren binnen afzienbare tijd terug ten goede zal evolueren;

Dat [verzoeker] hier een interpretatie geeft van de feiten die niet gestoeld is op enig bewijs en hij hiermee tracht zijn plaatsvervanger in een slecht daglicht te stellen; dat hij ervan uitgaat dat het managementteam slaafs het beweerde opzet van de wnd. korpschef heeft gevolgd; dat hun (persoonlijke) mening niet zou worden verkondigd in de bewuste brieven, wat toch opmerkelijk lijkt voor personeelsleden die individueel het document ondertekenden; dat het twijfelachtig is dat de (werk)relatie op korte termijn kan worden genormaliseerd, gelet op het feit dat men spreekt van een vertrouwensbreuk die niet meer te herstellen is; dat [verzoeker] temeer zelf aangeeft dat er zich een probleem kan voordoen met één van de officieren;

Dat [verzoeker] stelt dat de verstandhouding met de bestuurlijke overheid helemaal niet zo slecht is als men wil laten uitschijnen, getuige zijn contacten met de voorzitter van het politiecollege;

Dat deze stelling hoogst merkwaardig is, gelet op de rol van het politiecollege in het tuchtdossier en de rol van de politieraad in huidig dossier; dat de overheid, ondanks de aanwijzing van [verzoeker] in 2001 en de respectievelijke hernieuwingen, toch besloot om niet te berusten in de tuchtstraf, maar opteerde om gebruik te maken van de statutaire mogelijkheid een verzoek te richten aan Ons om het mandaat voortijdig te beëindigen; dat in het verzoek ontegensprekelijk wordt gemotiveerd waarom het vertrouwen met de bestuurlijke overheid op onherstelbare wijze is geschonden;

Overwegende dat rekening houdende met het voorgaande, een verdere samenwerking uitgesloten lijkt, daar de gezagsrelaties onherroepelijk vertroebeld zijn en de vertaalslag naar de personeelsleden van het te voeren beleid nog moeilijk realiseerbaar is;

Dat een terugkeer in de zone in het ambt van korpschef, derhalve onmogelijk is;”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel VIII.II.104 van het RPPol (bedoeld wordt: artikel VII.III.104) en van de “formele zorgvuldigheidsverplichting” doordat uit de beslissing van de politieraad van 25 september 2013 blijkt dat die de Koning slechts adviseerde verzoekers mandaat te beëindigen. Door aan de leden van de politieraad bij de stemming voor te houden

dat de beslissing slechts een advies zou betreffen, werd bij hen de indruk gewekt dat zij stemden over een advies en niet over een rechtstreeks verzoek om het mandaat te beëindigen. Daarbij merkt verzoeker ook op dat 8 van de 21 leden van de politieraad nooit met hem hebben samengewerkt en zich dus enkel konden baseren op het dossier, op de toelichting door het politiecollege en op de bloemlezing uit de brieven van het managementteam. Uit de beslissing van de politieraad kan volgens verzoeker alleszins niet worden besloten dat hij de minister “verzoekt” om zijn mandaat te beëindigen, zoals voorgeschreven door het geschonden geachte artikel VII.III.104. Het bestaan van een verzoek van de politieraad is een essentiële voorwaarde en bij gebreke daaraan kon de Koning verzoekers mandaat niet beëindigen.

In de memorie van wederantwoord reageert verzoeker op de stelling van de verwerende partij als zou het een semantische discussie betreffen. Een rechtstreeks verzoek impliceert geen mening, zoals die volgens verzoeker thans aan de leden van de politieraad werd gevraagd, maar wel een beslissing. Uit de stukken blijkt volgens verzoeker dat aan de politieraad slechts een advies werd gevraagd en komt het bewijs van het tegendeel, en het bewijs dat de raadsleden met kennis van zaken een verzoek hebben geformuleerd, aan de verwerende partij toe. Het uittreksel uit het register van de beraadslaging van de politieraad waarop de verwerende partij zich baseert, is volgens verzoeker irrelevant aangezien dit wordt opgesteld nadat de beraadslaging heeft plaatsgevonden en de opgenomen vermeldingen niet voorafgaandelijk aan de raadsleden ter kennis werden gebracht. De draagwijdte van de te nemen beslissing blijkt evenmin uit de agenda van de vergadering van 25 september 2013.

In de laatste memorie betwist verzoeker de stelling dat er slechts sprake zou zijn van een inaccuraat gebruik van het woord “adviseren”. Aangezien de leden van de politieraad expliciet te kennen gaven een advies te verlenen, meenden zij dat het al dan niet intrekken van het mandaat de verantwoordelijkheid en de autonome beslissing van de Koning was. Een advies kan de Koning immer naast zich neerleggen. Indien de leden van de politieraad bewust verzochten om

verzoekers mandaat te beëindigen, dan namen zij zelf de verantwoordelijkheid en voerde de Koning enkel een marginale controle uit over hun verzoek, zonder zich evenwel in de plaats van de politieraad te kunnen plaatsen. Te dezen blijkt volgens verzoeker dat de Koning middels de bestreden beslissing louter een onvolkomen controle uitoefent op het advies van de politieraad en dat de bestreden beslissing aldus niet autonoom is. Het besluit van de politieraad werd aldus niet beschouwd als een advies, maar wel als een beslissing die door een hiërarchische overheid werd gehomologeerd. Dit is volgens verzoeker niet wat aan de leden van de politieraad werd voorgehouden toen hen werd gevraagd om te adviseren over de beëindiging van zijn mandaat.

Beoordeling

5. Ter beoordeling van het middel past het vooraf te wijzen op het feit dat de bestreden beslissing is genomen op grond van artikel 79 van wet van 26 april 2002 ‘houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten’ (hierna: de wet van 26 april 2002, door verzoeker de *Exodus*-wet genoemd) dat het volgende bepaalt:

“Het mandaat kan voortijdig worden beëindigd wanneer de mandaathouder een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf oploopt. Die maatregel wordt genomen nadat de betrokkene werd gehoord.”

Die bepaling werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord:

“Een mandaat kan thans slechts vroegtijdig worden beëindigd wanneer de betrokkene, op basis van een evaluatie, geen voldoening schenkt in het ambt. Vanuit de bekommernis van administratieve vereenvoudiging en transparantie, is het verder voortaan voor de bevoegde overheid toegelaten om het lopende mandaat te beëindigen wanneer de mandaathouder het voorwerp uitmaakt van een zware tuchtstraf van schorsing of nog erger. De elementaire rechten van de mandaathouder moeten weliswaar worden gerespecteerd; daarom werd expliciet voorzien dat hij voorafgaand moet worden gehoord” (*Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 51-2332/001, 20).”

Voorts moet worden gewezen op artikel 71, eerste lid, 1°, van diezelfde wet, luidens hetwelk uitsluitend in aanmerking komt voor de aanwijzing voor een mandaat het personeelslid dat geen zware tuchtstraf heeft opgelopen die nog niet is uitgewist. Tot slot bepaalt artikel 77, 1° van diezelfde wet dat het mandaat van rechtswege wordt beëindigd op de dag dat de definitieve ambtsneerlegging of ambtsontheffing uitwerking heeft.

Artikel VII.III.104 RPPol bepaalt:

“In de gevallen bedoeld in artikel 79 van de wet van 26 april 2002, kan het mandaat slechts door Ons worden beëindigd op verzoek van de in artikel VII.III.88 bedoelde overheid en nadat de minister of zijn afgevaardigde de mandaathouder heeft gehoord”.

Artikel VII.III.88 van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt:

“De mandaathouder richt het in artikel VII.III.87 bedoelde verzoek of de mededeling tot hetzij:
1° de gemeente- of politieraad wat het mandaat van korpschef betreft;
[...]”.

Uit de voorgaande bepalingen blijkt dat het personeelslid van de geïntegreerde politie dat een zware tuchtstraf heeft opgelopen die nog niet is uitgewist, niet kan worden aangewezen voor een mandaat. Het oplopen van een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf in hoofde van een mandaathouder tijdens de uitoefening van diens mandaat, leidt niet (van rechtswege) tot het stopzetten van het lopende mandaat. Het voormelde artikel 79 laat evenwel toe in dit geval op een vereenvoudigde wijze het mandaat op voortijdige wijze te beëindigen, zonder dat - te dezen - de politieraad dient te wachten op de beëindiging van het lopende mandaat om één van de redenen vermeld in de artikelen 77 en 28 van de wet van 26 april 2002. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met deze modaliteit tot voortijdige beëindiging van het mandaat een administratieve vereenvoudiging en transparantie heeft beoogd.

Op grond van artikel VII.III.104 RPPol komt de bevoegdheid tot het voortijdig beëindigen van het mandaat wegens tuchtstraf toe aan de Koning. Die kan evenwel die bevoegdheid maar uitoefenen op verzoek van - te dezen - de politieraad. Uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 mei 2011 (nr. 79/2011, punt B.4.1.) blijkt overigens dat “de voortijdige beëindiging van het mandaat immers plotse en onvoorzienbare verstoringen in de organisatie en het beheer van de politiedienst met zich [kan] meebrengen”. Ligt een dergelijk verzoek voor, dan heeft de Koning bij het uitoefenen van de in het voormelde artikel 79 bepaalde bevoegdheid tot voortijdige beëindiging van het mandaat een discretionaire bevoegdheid, die inhoudt dat Hij dient te oordelen of er redenen zijn om het mandaat van de mandaathouder die is bestraft met een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf en of er redenen zijn van algemeen belang, voortijdig te beëindigen.

Het in artikel VII.III.104 RPPol bedoelde verzoek van de politieraad aan de Koning een beslissing te nemen die tot de bevoegdheid van die laatste behoort, initieert de procedure tot voortijdige beëindiging van het lopende mandaat. Dit verzoek is aan geen vormvereisten onderworpen. Het volstaat derhalve dat het op expliciete dan wel op impliciete doch zekere wijze doet blijken van de wil van - te dezen - de politieraad dat de Koning de hem toebehorende beslissing neemt.

6. Het besluit van de zitting van de politieraad van 25 september 2013 is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.3.). Uit dit besluit blijkt duidelijk welke de wil is van de politieraad, namelijk dat aan de Koning wordt voorgelegd te beslissen tot de voortijdige beëindiging van verzoekers mandaat als korpschef, met onmiddellijke ingang. Aldus blijkt op minstens impliciete doch zekere wijze de wil van - te dezen - de politieraad dat de Koning de hem toebehorende beslissing neemt. De enkele omstandigheid dat deze beëindiging wordt “geadviseerd” aan de Koning, doet hieraan geen afbreuk.

Verzoeker maakt voorts met zijn uiteenzetting over het gebruik van het woord “adviseren” in het besluit van de politieraad, waar in het RPPol sprake is van een “verzoek”, geenszins aannemelijk dat de leden van de politieraad niet op de hoogte zouden zijn geweest van de strekking van hun beslissing. Overigens komt het aan verzoeker toe aan te tonen dat de leden van de politieraad zich “mogelijks” niet bewust zouden zijn geweest over de (reglementaire) draagwijdte van hun beslissing. Met loutere veronderstellingen of bespiegelingen ter zake gemaakt door verzoeker, mag de Raad van State in zijn beoordeling geen rekening houden. Te dezen leidt de opmerking dat acht van de eenentwintig leden van de politieraad nooit met verzoeker samenwerkten niet tot een ander besluit.

7. Verzoeker voert in het middel ook de schending aan van de “formele zorgvuldigheidsverplichting”, doch hij bouwt in het verzoekschrift ter zake geen specifieke argumentatie op, zodat deze grief ofwel geacht moet worden samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

8. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materieelmotiveringsbeginsel en van de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991). Verzoeker onderscheidt in het middel twee middelonderdelen.

In het eerste middelonderdeel voert verzoeker, samengevat, aan dat in het advies van de politieraad uitdrukkelijk wordt verwezen naar een schrijven van de leden van het managementteam van de lokale politie van 19 maart 2012 en van 16 september 2013 maar dat deze brieven noch werden gevoegd, noch

in extenso werden geciteerd. Voorts wordt de beslissing van de politieraad van 25 september 2013 gegrond op “de toelichting van het politiecollege” waarvan de inhoud eveneens onbekend is. Ook de bestreden beslissing baseert zich volgens verzoeker uitdrukkelijk op de brieven van het managementteam. Verzoeker licht vooreerst toe dat, aangezien de politieraad zijn beslissing grotendeels motiveert op grond van de twee brieven van het managementteam, die *in extenso* en woordelijk dienen te worden geciteerd. Minstens zou moeten blijken dat ze in *in extenso* ter kennis werden gebracht van de leden van de politieraad. Zulks blijkt niet uit de beslissing van de politieraad: daaruit blijkt dat een “bloemlezing” eruit werd gegeven, zonder dat de juiste bewoordingen en/of context en mogelijks andere bewoordingen ter kennis werden gebracht. Aangezien de politieraad zijn beslissing grotendeels motiveert op grond van de twee brieven van het managementteam, moet volgens verzoeker de juiste inhoud van de redenen van het management om niet meer met verzoeker te willen samenwerken, te worden getoetst. Uit de korte beschrijving van de brief van 19 maart 2012 in de beslissing van de politieraad blijkt volgens verzoeker echter dat er andere motieven aan de grondslag van die brief liggen die eerder te maken hebben met een rancune tegen hem dan met de weerslag van de tuchtfeiten op het functioneren van het korps. Ook in het schrijven van 16 september 2013 wordt verwezen naar het feit dat het managementteam hekelt “hoe verzoeker al jaren met zijn mensen omgaat” en “alweer” zaken op een ander stak. Ook heeft het managementteam volgens verzoeker blijkens het schrijven van 16 september 2013 inzage gehad in zijn tuchtdossier en/of strafdossier, hetgeen volgens hem in strijd is met artikel 28 van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet) en met het recht op privacy. Op grond van deze onwettige inzage heeft het klaarblijkelijk kennis genomen van de verdediging van verzoeker en neemt het verzoekers wijze van verdediging kwalijk, terwijl het recht van verdediging een grondrecht is dat door de verdediging mag worden aangewend op de wijze die zij verkiest. Indien de wijze waarop verzoeker zich tuchtrechtelijk en strafrechtelijk verdedigt een motief kan zijn om zijn mandaat te beëindigen, zou dit volgens verzoeker een ongeoorloofde inperking uitmaken van het recht van verdediging. Ook de politieraad oordeelt in zijn beslissing expliciet dat het door

verzoeker “gevoerde verweer en zijn houding in de gevoerde procedures” ertoe zou leiden dat hij niet meer de karaktertrekken en profielvereisten voor zijn ambt kan vervullen. Verzoeker besluit dat de motieven waarop de beslissing van de politieraad zich steunt om de Koning te adviseren zijn mandaat te beëindigen niet zijn ingegeven door draagkrachtige, controleerbare en deugdelijke motieven maar gebaseerd zijn op machtsafwendings. Ten tweede betoogt verzoeker dat, indien wordt aanvaard dat de beslissing van de politieraad van 25 september 2013 als een advies dient te worden aanzien, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing dit advies bevestigt terwijl het advies niet voldeed aan de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht. De bestreden beslissing, die steunt op een onwettig advies en de motieven van dat advies tot de zijne maakt, is ook zelf aangetast door onwettigheid. Hetzelfde geldt, ten derde, volgens verzoeker indien de beslissing van de politieraad zou worden aangezien als een “verzoek”. Dergelijk verzoek, dat rechtsgevolgen beoogt te hebben, is immers een bestuurshandeling waarop de wet van 29 juli 1991 van toepassing is, minstens is de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing. Door het verzoek toe te kennen en de motivering ervan te beamen, na louter te hebben onderzocht of er geen juridische bezwaren zijn en of er “andere redenen zijn in het verweer van [verzoeker] om het verzoek af te wijzen”, maakt de bestreden beslissing de motieven van het verzoek tot de zijne.

In het tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat de politieraad zich steunt op de rancune die zou zijn geuit door de leden van het managementteam op grond van algemene verzuchtingen en de veralgemeende angst om imagoschade te lijden. De politieraad steunt zich op stereotiepe formuleringen zonder enige concrete verantwoording. Verzoeker benadrukt dat hij op de hoorzitting van 7 januari 2014 de inhoud van de beslissing van de politieraad heeft betwist en meer bepaald heeft aangegeven dat de brieven van het managementteam *de facto* uitgaan van de waarnemend korpschef die persoonlijke motieven had bij het beëindigen van verzoekers mandaat en die het korps inmiddels heeft verlaten, alsook dat hij heeft betwist dat de beweerde slechte verstandhouding met de bestuurlijke overheden zo slecht is als “het advies van het politiecollege” wil doen uitschijnen.

Verzoeker beklemtoont ter zake dat hij nooit heeft samengewerkt met drie van de vier burgemeesters en met acht van de huidige politieraadsleden en dat één lid het managementteam inmiddels heeft verlaten. Verzoeker suggereert dan ook dat een audit zou worden georganiseerd om na te gaan of verdere samenwerking inderdaad onmogelijk zou zijn. Geconfronteerd met zijn verweer en met de niet-draagkrachtige motivering van het advies van de politieraad, stelt verzoeker dat de Koning echter louter onderzoekt of er geen juridische bezwaren zijn om te beslissen tot het beëindigen van het mandaat en of er andere redenen zijn in verzoekers verweer om het verzoek van de politieraad af te wijzen. Er wordt volgens hem evenwel op geen enkele wijze ingegaan op het verweer van verzoeker. Dat wordt afgedaan als ongeloofwaardig en ingegeven door het motief zijn opvolger zwart te maken. Verzoeker besluit dat de bestreden beslissing de bewijslast omkeert en dat er werd onderzocht of er redenen waren om het verzoek af te wijzen, zonder evenwel te onderzoeken of er gegronde, objectieve en wettige redenen waren om het verzoek af te wijzen. Volgens verzoeker ligt de bewijslast van de gegrondheid van het verzoek van de politieraad bij de Koning en niet bij hem.

10. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoeker het middel en voegt er, wat het eerste middelonderdeel betreft, aan toe dat hij geen kennis heeft gekregen van alle stukken waarop de bestreden beslissing is gesteund: de brieven van het managementteam werden hem niet bezorgd. Bovendien stelt verzoeker dat hij wel degelijk bezwaar heeft gemaakt tegen de inhoud van de uittreksels waarvan hij kennis kon nemen via het advies van de politieraad. Verzoeker benadrukt dat hij moeilijk de juistheid van de geciteerde paragrafen kan aanvechten als hij de juistheid ervan niet kan controleren en door het niet *in extenso* citeren van de brieven kan onmogelijk worden nagegaan of effectief de essentie ervan werd geciteerd, zoals door de verwerende partij wordt voorgehouden. Evenmin is gekend of de brieven in hun geheel ter kennis werden gebracht van de leden van de politieraad. Verzoeker besluit dat de motieven waarop de beslissing van de politieraad zich steunt aldus niet zijn ingegeven door motieven die aan controle kunnen worden onderworpen. Wat het tweede

middelonderdeel betreft, voegt verzoeker aan zijn uiteenzetting in het verzoekschrift toe dat, ook al voorziet de wet daarin niet, de verwerende partij het initiatief had kunnen nemen voor een audit. Enkel een dergelijke audit zou objectief en controleerbaar de motieven van de bestreden beslissing hebben kunnen ondersteunen.

In de laatste memorie stelt verzoeker dat het eerste middelonderdeel echter ook is gebaseerd op het feit dat het advies van de politieraad is gemotiveerd op grond van een bloemlezing uit twee onbekende brieven van het managementteam en na een niet-gekende voorlichting van de leden van de politieraad en dus op onbekende en oncontroleerbare vaststellingen. Voor zover zou worden aangenomen dat de beslissing van de politieraad niet onderworpen is aan de verplichting tot motivering, kan volgens verzoeker niet worden betwist dat de bestreden beslissing alleszins wel onderworpen is aan de formelemotiveringsplicht en aan de wet van 29 juli 1991. Het tweede middelonderdeel viseert de bestreden beslissing en meer bepaald het feit dat de bewuste brieven onbekend waren en dat verzoekers verweer met betrekking tot de inhoud van die brieven werd afgedaan als ongeloofwaardig. Verzoeker benadrukt dat hij in zijn verweerschrift wel degelijk heeft aangeklaagd dat hij, bij gebreke aan kennis van bepaalde zaken, zijn standpunt niet op nuttige wijze kon laten kennen en dat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld over de inhoud en de vorm van brieven die de verwerende partij niet bekend waren. Naast de motiveringsverplichting is daardoor ook de zorgvuldigheidsverplichting bij de feitenvinding geschonden. Volgens verzoeker is het ten onrechte dat hij een vereiste zou toevoegen aan artikel 79 van de *Exoduswet*, met name dat er een vertrouwensbreuk moet zijn waar het volgens het auditoraat volstaat dat er een zware tuchtsanctie werd opgelegd. Voor verzoeker is de *ratio legis* van artikel 79 van de *Exoduswet* duidelijk: indien deontologische fouten begaan door een mandaathouder de werking van de openbare dienst verstoren, kan het mandaat worden beëindigd. Het betreft volgens verzoeker een facultatieve beslissing waarbij de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Verzoeker merkt op dat de beweerde vertrouwensbreuk het enige motief is dat

door de verwerende partij aan een controle werd onderworpen. De bestreden beslissing is een ordemaatregel die dient te motiveren waarom de werking van de dienst wordt verstoord door het aanblijven van verzoeker als korpschef en ze mag niet zijn gemotiveerd op grond van motieven die niets te maken hebben met de weerslag van de tuchtfeiten op het korps. Het middel gaat er volgens verzoeker dan ook terecht van uit dat de bestreden beslissing moet worden gemotiveerd in functie van de finaliteit en de *ratio legis* van de maatregel die wordt overwogen. Uit het verzoek van de politieraad blijkt volgens verzoeker daarentegen dat de motivering van de vertrouwensbreuk gebaseerd is op onvolledig geciteerde en niet aan het dossier toegevoegde brieven zodat de motieven niet aan een effectieve controle kunnen worden onderworpen. Hieruit besluit verzoeker dat niet wordt aangetoond dat er een vertrouwensbreuk is, dat deze haar oorzaak vindt in de tuchtrechtelijk bestrafte feiten en dat de openbare dienst hierdoor werd geschaad.

Beoordeling

Vooraf

11. In het eerste onderdeel wordt in essentie wettigheidskritiek geleverd op het “advies” van de politieraad, terwijl het tweede onderdeel in essentie kritiek levert op de bestreden beslissing. Het middel wordt dan ook vanuit dat oogpunt behandeld.

Eerste onderdeel

12. Uit de behandeling van het eerste middel blijkt dat het “advies” van de politieraad het in artikel VII.III.105 van het RPPol bedoelde verzoek van de politieraad is. Het betreft derhalve een besluit waarbij de politieraad aan de Koning voorstelt - “verzoekt” - een beslissing te nemen die tot de bevoegdheid van de Koning behoort. Anders dan hoe verzoeker het ziet, is dat verzoek een louter voorbereidende handeling, die de Koning bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid niet bindt. Het heeft aldus geenszins de rechtstoestand van verzoeker gewijzigd,

noch beoogt het rechtsgevolgen te hebben voor verzoeker. Het is aldus geen bestuurshandeling in de zin van artikel 1 van de wet van 29 juli 1991. In de mate dat verzoeker bijgevolg kritiek uit op de formele motivering van het “advies” van de politieraad, faalt de kritiek in rechte.

13. Wat de overige kritiek in het onderdeel van het middel betreft op de overwegingen van de politieraad om de Koning te verzoeken het mandaat van verzoeker voortijdig te beëindigen, komt, zoals hiervoor is vastgesteld (*supra*, punt 5.), het op grond van artikel VII.III.104 RPPol aan de Koning toe het mandaat van korpschef voortijdig te beëindigen wanneer de mandaathouder een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf oploopt.

Te dezen betwist verzoeker niet dat hij op 26 juli 2013 bij tuchtmaatregel werd geschorst gedurende twee maanden. Dit enkele, niet betwiste feit volstaat op zich als motief voor de politieraad om het in artikel VII.III.104 RPPol bedoelde verzoek te richten aan de Koning opdat die zijn bevoegdheid tot ontslag mag uitoefenen. Verzoekers kritiek in het onderdeel op alle overige overwegingen die volgens hem zouden hebben geleid tot het besluit van de politieraad van 25 september 2013 om de Koning te “adviseren” verzoekers mandaat voortijdig te beëindigen, is derhalve gericht tegen overtollige overwegingen en motieven van de politieraad, waarvan de onwettigheid niet kan leiden tot de onwettigheid van het voorstel van de politieraad waarmee de Koning werd geadieerd.

14. Inzake verzoekers grieven en argumenten in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie tot slot, bemerkt de Raad van State dat verzoeker deze reeds had kunnen aanvoeren en ontwikkelen in het verzoekschrift. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Ze zijn derhalve laattijdig en niet ontvankelijk.

15. Het eerste onderdeel kan derhalve niet tot nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

Tweede onderdeel

Schending van de formelemotiveringsplicht

16. Op grond van artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 moet voor de toepassing van deze wet onder “bestuurshandeling” worden verstaan, de “eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur”.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Hoewel de formelemotiveringsplicht de administratieve overheid er niet toe verplicht uitdrukkelijk te antwoorden op alle door betrokkene tijdens de procedure opgeworpen argumenten, moet uit haar beslissing wel kunnen worden opgemaakt dat het verweer van betrokkene daadwerkelijk in de besluitvorming is betrokken. Hieruit volgt dat de overheid niet uitvoerig moet antwoorden op elk van deze argumenten. Wel moet impliciet of expliciet blijken dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming werd betrokken en

moet hieruit minstens impliciet kunnen worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

17. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.4.). Hieruit blijkt dat de verwerende partij overweegt dat de minister van Binnenlandse zaken als hogere tuchtoverheid besloot tot het uitspreken van een schorsing bij tuchtmaatregel gedurende twee maanden lastens verzoeker en dat verzoeker tegen die beslissing geen beroep tot nietigverklaring heeft ingediend. Vervolgens verwijst zij naar artikel 79 van de wet van 26 april 2002 dat bepaalt dat het mandaat van korpschef voortijdig kan worden beëindigd wanneer de mandaathouder een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf oploopt en dat in uitvoering van het artikel VII.III.104 RPPol het mandaat slechts door haar kan worden beëindigd op verzoek van de politieraad, waarop de bestreden beslissing overweegt “dat de politieraad van de politiezone Regio Puyenbroeck tijdens de zitting van 25 september 2013 dit verzoek heeft geuit om volgende motieven”, die zij weergeeft. Vervolgens worden verzoekers argumenten uit zijn verweer uiteengezet, waarna overwogen wordt dat, “overwegende dat in uitvoering van artikel VII.III.104 RPPol het mandaat door [haar] kan worden beëindigd”, “het noodzakelijk is om de aangevoerde bewijsgronden af te toetsen”, waarop vervolgens in de bestreden beslissing de zes door verzoeker in zijn verweer aangevoerde juridische argumenten worden beantwoord. Vervolgens wordt besloten dat, “nu er geen juridische bezwaren zijn om te beslissen tot het beëindigen van het mandaat, het elementair is om te beoordelen of er andere redenen zijn in het verweer van [verzoeker] om het verzoek van de politieraad van de zone Regio Puyenbroeck af te wijzen”, waarop geantwoord wordt op het argument van verzoeker dat de aanzet van de brieven van het managementteam bij de waarnemende korpschef lag die de zone heeft verlaten en dat die kwestie niet meer speelt, alsook op het argument dat de verstandhouding met de bestuurlijke overheid helemaal niet zo slecht is als men wil laten uitschijnen en waarna beiden worden verworpen. De verwerende partij overweegt dat “rekening houdende met het voorgaande, een verdere samenwerking uitgesloten lijkt, daar de gezagsrelaties onherroepelijk vertroebeld zijn en de vertaalslag naar

de personeelsleden van het te voeren beleid moeilijk realiseerbaar is.” Zij besluit dat “een terugkeer in de zone in het ambt van korpschef [is] derhalve onmogelijk [...]”. Deze motivering verschaft aan verzoeker voldoende duidelijkheid over de determinerende motieven waarom de verwerende partij oordeelde dat het mandaat van verzoeker als korpschef wordt beëindigd. Dit volstaat in het licht van de door verzoeker aangehaalde formelemotiveringsplicht. Aangenomen wordt overigens dat verzoeker de reden kent waarom het mandaat werd beëindigd en dat hij er zich inhoudelijk kan tegen verweren, getuige hiervan de inhoudelijke kritiek die verzoeker hiertegen in het middelonderdeel aanvoert. De enkele omstandigheid dat verzoeker zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering, maakt die daarom niet onwettig.

De grief dat in de bestreden beslissing niet is beschreven wat verzoeker volgens hem in de tuchtzitting heeft aangehaald, is voorts evenmin gegrond nu uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij op expliciete wijze het verweer van betrokkene daadwerkelijk in de besluitvorming heeft betrokken en uit haar beslissing blijkt dat zij heeft geantwoord op de verschillende bezwaren en argumenten die verzoeker heeft aangehaald ter gelegenheid van de uitoefening van het hoorrecht, alsmede op de “objectieve en subjectieve zaken” die verzoeker nadien na de hoorzitting nog heeft bijgebracht. Minstens licht hij niet *in concreto* toe of werkt hij niet uit waarom uit de bestreden beslissing niet (minstens impliciet) kan worden afgeleid waarom zijn argumenten in het algemeen niet werden aanvaard, derwijze dat hierdoor de formelemotiveringsplicht zou zijn miskend.

De schending van de materiëlemotiveringsplicht

18. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om

zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Ter beoordeling van deze grief moet ook worden gewezen op de vaststelling dat uit de behandeling van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing is genomen op grond van artikel 79 van wet van 26 april 2002. Zoals aldaar is vastgesteld, verleent deze bepaling aan de Koning de appreciatiebevoegdheid om het lopende mandaat van korpschef voortijdig te beëindigen wanneer de mandaathouder een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf oploopt.

Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om desgevraagd zelf een beoordeling te maken van de vraag of het mandaat van een korpschef die is veroordeeld tot een schorsing bij tuchtmaatregel, voortijdig moet worden beëindigd. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan overeenkomstig de voormelde wettelijke bepalingen binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

19. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing (zie *supra*, punt 3.4.) blijkt dat verzoeker bij tuchtmaatregel werd geschorst gedurende twee maanden. Voorts blijkt uit de formele motivering dat de verwerende partij de juridische bezwaren die verzoeker in zijn verweer ter gelegenheid van de hoorzitting naar voor bracht en die volgens hem zich verzetten tegen de voortijdige beëindiging van zijn mandaat, heeft onderzocht en verworpen en overwoog zij dat, “nu er geen juridische bezwaren zijn om te beslissen tot het beëindigen van het mandaat, het elementair is om te beoordelen of er andere redenen zijn in het

verweer van [verzoeker] om het verzoek van de politieraad van de zone Regio Puyenbroeck af te wijzen”. Deze feitelijke elementen werden vervolgens ook onderzocht en afgewezen, waarna de bestreden beslissing tot de conclusie komt dat, “rekening houdende met voorgaande, een verdere samenwerking uitgesloten lijkt, daar de gezagsrelaties onherroepelijk vertroebeld zijn en de vertaalslag naar de personeelsleden van het te voeren beleid nog moeilijk realiseerbaar is.” Verzoeker bekritiseert deze in de bestreden beslissing onderzochte en ongegrond bevonden tegenindicaties. Hij geeft daarmee weliswaar blijk van een eigen feitelijke beoordeling, maar verzoeker maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij in verband met de beoordeling ervan, tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan, noch toont hij daarmee aan welke feitelijke (en juridische) aspecten van het dossier niet deugdelijk zouden zijn onderzocht. Anders dan hoe verzoeker het ziet, komt het overigens aan hem toe aan te tonen dat de door hem aangevoerde redenen om geen toepassing te maken van artikel 79 van de wet van 26 april 2002, niet op deugdelijke wijze werden onderzocht.

20. Inzake verzoekers grieven en argumenten in de laatste memorie tot slot, bemerkt de Raad van State dat verzoeker deze reeds had kunnen aanvoeren en ontwikkelen in het verzoekschrift. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Ze zijn derhalve laattijdig en niet ontvankelijk.

Schending van de overige beginselen

21. Verzoeker voert ook de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, doch hij bouwt in het verzoekschrift ter zake geen specifieke argumentatie op, zodat deze grief ofwel geacht moet worden samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn. Een laattijdige aanvulling ter zake in de laatste memorie vermag hieraan niet te verhelpen. Met de argumenten uiteengezet in de laatste memorie wordt dan ook geen rekening gehouden.

In de mate dat verzoeker *in fine* van het tweede onderdeel ook alludeert op machtsafwendings, wordt verwezen naar het vierde middel.

Conclusie

22. Het tweede middel is, in de mate dat het ontvankelijk is, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van het hoorrecht.

In het eerste middelonderdeel wijst verzoeker op de hoorplicht vervat in artikel 79 van de *Exoduswet* en in artikel VII.III.104 van het RPPol. Verzoeker voert aan dat in de beslissing van de politieraad van 25 september 2013 wordt verwezen naar twee brieven van het managementteam waarvan de inhoud van de eerste brief slechts wordt samengevat en de tweede brief slechts gedeeltelijk wordt geciteerd. Verzoeker heeft daardoor geen kennis kunnen nemen van de precieze redenen waarom het managementteam beweert niet meer met hem te kunnen samenwerken, zodat hij zijn hoorrecht niet naar behoren en op nuttige wijze heeft kunnen uitputten. Door geen kennis te krijgen van de toelichting door het politiecollege heeft hij ook niet de mogelijkheid gehad die te weerleggen.

In een tweede middelonderdeel voert verzoeker aan dat hij niet werd gehoord alvorens de politieraad besliste om een maatregel te treffen die gegrond was op zijn persoonlijk gedrag en van aard was om zijn belangen zwaar aan te tasten. De politieraad kon pas beslissen om een dergelijke verregaande maatregel te adviseren of te verzoeken wanneer zij op de hoogte is gebracht van alle relevante feiten van het dossier, waaronder ook verzoekers standpunt. Door

hem niet te horen en hem niet de mogelijkheid te geven zijn standpunt uiteen te zetten aan de politieraad, waarna de kans bestond dat er geen negatieve beslissing van de politieraad zou zijn gevolgd, acht verzoeker zijn recht van verdediging geschaad.

In een derde middelonderdeel betoogt verzoeker dat noch in de beslissing van de politieraad, noch bij het toezenden van deze beslissing, noch in het schrijven van de minister van Binnenlandse Zaken waarbij hij werd uitgenodigd om te worden gehoord, wordt aangegeven of de overwogen maatregel een tuchtmaatregel, een administratieve sanctie dan wel een ordemaatregel zou betreffen. Enkel in de mate dat hem de aard van de maatregel zou zijn meegedeeld, kon verzoeker zijn hoorrecht op een degelijke wijze uitoefenen en zijn standpunt over de opportuniteit van de genomen maatregel hebben laten kennen.

24. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel zoals uiteengezet in zijn verzoekschrift.

Wat het eerste middelonderdeel betreft, stelt verzoeker in de laatste memorie dat hij in zijn verweer wel degelijk heeft aangevoerd dat hij niet in staat werd gesteld om zijn hoorrecht met kennis van zaken uit te oefenen, gezien hij geen kennis had van alle elementen. Wat het tweede middelonderdeel betreft, wijst verzoeker in dit stuk op de finaliteit van de hoorplicht en betoogt hij dat het advies van de politieraad een beslissing is die niet zorgvuldig kon worden genomen zonder hem de kans te geven zijn argumentatie kenbaar te maken. Volgens verzoeker kon er enkel in dat stadium nuttig worden voldaan aan de hoorplicht.

Wat het derde middelonderdeel betreft, stelt verzoeker in de laatste memorie te volharden.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

25. Niet wordt betwist dat verzoeker kennis had van het “advies” van de politieraad, waarin uit de brieven van het managementteam wordt geciteerd en waarin wordt verwezen naar de toelichting door het politiecollege. In tegenstrijd tot hetgeen verzoeker in de laatste memorie lijkt te beweren, blijkt uit het door verzoeker gelezen en goedgekeurd proces-verbaal van die hoorzitting van 7 januari 2014, noch uit de memorie die door verzoeker ter gelegenheid van de hoorzitting werd neergelegd en die op de hoorzitting “in detail” werd toegelicht, noch uit verzoekers aanvullende e-mail van 7 januari 2014 met bijkomende argumenten die mee werden opgenomen in het voormelde proces-verbaal, dat verzoeker zich in de loop van de besluitvorming heeft beklaagd over het feit dat hij daardoor geen kennis heeft kunnen nemen van de precieze redenen waarom het managementteam beweert niet meer met hem te kunnen samenwerken, noch van de inhoud van de toelichting door het politiecollege. Evenmin blijkt dat verzoeker heeft gevraagd het dossier op dat punt aan te vullen. Nu blijkt dat verzoeker de schending van de hoorplicht niet tijdig, namelijk voor de administratieve overheid zelf, heeft ingeroepen, kan verzoeker niet voor het eerst voor de Raad van State aanvoeren dat de verwerende partij de hoorplicht schendt doordat hij voorafgaand aan het horen niet over de voormelde stukken en toelichting beschikte.

26. Het eerste middelonderdeel kan niet tot nietigverklaring leiden.

Tweede middelonderdeel

27. De hoorplicht geldt enkel bij de besluitvorming over een individuele administratieve rechtshandeling en niet ingeval van het (voor)nemen van een voorbereidende handeling zoals het voorstel van de politieraad er een is (zie ter zake het tweede middel, punt 12.).

Die grief faalt derhalve in rechte.

28. Waar verzoeker in zijn verzoekschrift ook “zijn rechten van verdediging” geschonden acht doordat hij niet de mogelijkheid heeft gekregen om zijn standpunt uiteen te zetten aan de voltallige politieraad, moet worden opgemerkt dat in administratiefrechtelijke zaken het recht van verdediging enkel van toepassing is in tuchtzaken. Zoals hierna bij de behandeling van het vijfde tot en met achtste middel blijkt (*infra*, punt 45.), heeft de thans bestreden beslissing dit karakter niet.

Die grief faalt derhalve in rechte.

29. Voor zover verzoeker in zijn laatste memorie nog aanvoert dat “[h]et advies van de Politieraad [...] een beslissing [is] die in casu niet zorgvuldig kon worden genomen [...]”, dient te worden opgeworpen dat hij deze grief niet voor het eerst in de laatste memorie vermag aan te voeren, aangezien hij dat ook al kon doen in het inleidend verzoekschrift. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het middel. Die grief kan derhalve niet tot nietigverklaring leiden en is derhalve niet ontvankelijk.

30. Het tweede middelonderdeel kan niet tot nietigverklaring leiden.

Derde middelonderdeel

31. De hoorplicht en dus het recht van de betrokkene om zijn standpunt op nuttige wijze naar voren te brengen, houdt onder meer in dat betrokkene voorafgaandelijk kennis krijgt van de aard van de maatregel die wordt overwogen. Deze verplichting houdt niet in dat aan betrokkene voorafgaandelijk de kwalificatie van de te nemen maatregel moet worden meegedeeld.

Uit de uitnodiging voor de hoorzitting op 7 januari 2014 blijkt duidelijk dat verzoeker wordt uitgenodigd op de hoorzitting ingevolge het verzoek

van de politieraad om zijn mandaat voortijdig te beëindigen. Voorts wordt ter zake uitdrukkelijk verwezen naar artikel 79 van de *Exoduswet* - *i.e.* de wet van 26 april 2002 - en het feit dat op grond van die bepaling “het mandaat [kan] worden beëindigd wanneer de mandaathouder een schorsing bij tuchtmaatregel of een zwaardere tuchtstraf heeft opgelopen” en naar artikel VII.III.104 van het RPPol. Voorts blijkt niet dat verzoeker tijdens het mondeling horen op dat punt enige bemerking heeft gemaakt. Verzoeker wist derhalve welke maatregel tegen hem werd overwogen en wat de inhoud ervan was.

32. Het derde middelonderdeel kan niet tot nietigverklaring leiden.

Conclusie

33. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

34. In het vierde middel voert verzoeker machtsafwending aan en een schending van het redelijkheidsbeginsel en van de zorgvuldigheidsplicht, doordat uit de beslissing van de politieraad en uit de bestreden beslissing die de motieven van de politieraad tot de hare maakt, de impliciete en expliciete bedoeling blijkt om hem te straffen voor een misdraging. Verzoeker draagt ter staving vijf feitelijke argumenten aan: de politieraad ging op 25 september 2013 over tot geheime stemming omtrent wat werd voorgesteld als een “advies” om het mandaat te beëindigen, na een onbekende “toelichting” door het politiecollege; het feit dat 8 van de 21 leden van de politieraad nieuw waren en hem “van haar noch pluim” kenden zodat er moeilijk sprake kan zijn van een vertrouwensbreuk met de voltallige politieraad; het feit dat drie van de vier burgemeesters van de zone evenmin met hem ooit hadden samengewerkt hetgeen een vertrouwensbreuk met de voltallige bestuurlijke overheid weinig waarschijnlijk maakt, het feit dat met

onvolledig geciteerde brieven van het managementteam aan de politieraad duidelijk werd gemaakt dat dat managementteam met verzoeker niet meer kon samenwerken en dat in de beslissing van de politieraad uitdrukkelijk de teneur van de ganse beslissing werd bevestigd en uitdrukkelijk werd gesteld dat aan verzoeker een sanctie wordt opgelegd.

35. In zijn memorie van wederantwoord herneemt verzoeker het middel en benadrukt dat er van enige materiële vergissing in de “beslissing” van de politieraad bij het gebruiken van de term “sanctie” geen sprake is. Verzoeker wijst er voorts op dat de bestreden beslissing de motieven van de politieraad tot de hare heeft gemaakt aangezien in de bestreden beslissing louter wordt onderzocht of er geen juridische bezwaren zijn om te beslissen tot het beëindigen van het mandaat en of er andere redenen zijn in verzoekers verweer om het verzoek van de politieraad af te wijzen.

In de laatste memorie betwist verzoeker dat ook andere motieven die geen rechtstreeks verband houden met de tuchtstraf mogen worden aangewend ter staving van de vertrouwensbreuk. Artikel 79 van de *Exoduswet* mag niet worden aangewend om het herstel van de werking van de openbare dienst te garanderen wegens omstandigheden die niets te maken hebben met de feiten die aanleiding gaven tot de tuchtstraf. Indien wordt vastgesteld dat verzoeker omwille van “interne strubbelingen” niet meer kan functioneren, moet een beroep worden gedaan op de gewone ordemaatregelen. Indien wordt vastgesteld dat er andere tuchtfeiten worden gemeld dan diegene waarvoor verzoeker reeds is gestraft dan moet er een nieuwe tuchtprocedure worden gestart. Slechts indien wordt vastgesteld dat het enkel de feiten zijn die aanleiding hebben gegeven tot de zware tuchtstraf die de werking van de openbare dienst verstoren, mag een beroep worden gedaan op artikel 79 van de *Exoduswet*. Volgens verzoeker is de procedure van deze bepaling misbruikt om verzoeker te bestraffen. De motieven die geen verband houden met de tuchtaangelegenheid, zijn geen aanvullende motieven maar doorslaggevende motieven, hetgeen verzoeker detailleert aan de hand van citaten uit de bestreden beslissing. Ze worden aangewend om de vertrouwensbreuk te

staven die de goede werking van het korps in het gedrang zou brengen. Volgens verzoeker werd het voormelde artikel 79 gebruikt om hem bijkomend te straffen voor zijn beweerd deloyaal gedrag bij zijn strafrechtelijke verdediging en is dit ongeoorloofd oogmerk ook het enige doel van het bestreden besluit.

Beoordeling

Schending van het redelijkheidsbeginsel

36. Verzoeker voert in het middelonderdeel ook de schending aan van het redelijkheidsbeginsel.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij haar discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

37. Verzoeker ziet de schending van het redelijkheidsbeginsel in het feit dat uit de beslissing van de politieraad en de bestreden beslissing de impliciete en expliciete bedoeling blijkt verzoeker te bestraffen voor een misdraging. Los van de vraag of op grond van de door verzoeker opgesomde feitelijke argumenten die

allen betrekking hebben op het niet-bindende voorstel van de politieraad, tot de conclusie kan worden gekomen dat het de (impliciete en expliciete) bedoeling was verzoeker te bestraffen, bekritiseert verzoeker in het middel de (daadwerkelijke) bedoeling van de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing. Die is vreemd aan de beoordeling of een beslissing al dan niet redelijk is. De vermeende bedoeling van de verwerende partij kan mogelijks de schending impliceren van de andere bepalingen en beginselen die in het middel worden aangevoerd, maar vermag niet zonder meer de onredelijkheid van het voorstel van de politieraad of van de daarop steunende bestreden beslissing aan te tonen.

De grief kan bijgevolg niet tot nietigverklaring leiden.

Machtsafwending

38. Er is sprake van machtsafwending wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Om tot een nietigverklaring te kunnen leiden, moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden handeling zijn.

39. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing (zie *supra*, punt 3.4.), blijkt dat de bestreden beslissing tot de conclusie komt dat, “rekening houdende met het voorgaande, een verdere samenwerking uitgesloten lijkt, daar de gezagsrelaties onherroepelijk vertroebeld zijn en de vertaalslag naar de personeelsleden van het te voeren beleid nog moeilijk realiseerbaar is” en “dat een terugkeer in de zone in het ambt van korpschef, derhalve compleet onmogelijk is”.

Het kan niet ontkend worden dat dit motieven zijn waaruit blijkt dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing minstens ook het algemeen belang voor de lokale politiezone als openbare dienst voor ogen had.

40. Ter staving van het feit dat het de enige bedoeling van de verwerende partij zou zijn verzoeker te bestraffen, voert verzoeker uitdrukkelijk vijf elementen aan.

Een eerste element put verzoeker uit het feit dat de politieraad het op haar zitting had over een “advies” om het mandaat te beëindigen, na een onbekende “toelichting” door het politiecollege. Niet alleen is bij de behandeling van het eerste middel duidelijk gebleken dat onmisbaar de bedoeling van de politieraad voorlag een voorstel en geen advies te verlenen. Bovendien betreft dit element enkel het voorstel van de politieraad. Hiermee is nog niet aannemelijk gemaakt dat er uit moet worden afgeleid dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing het haar toegeschreven ongeoorloofd oogmerk voor ogen had.

Het tweede en derde element betreffen in wezen de feitelijke vaststelling dat een aantal van de leden van de politieraad en van de burgemeesters nieuw waren en niet met verzoeker hadden samengewerkt. Dit is een zuiver feitelijk gegeven, maar het doet op zich van geen (ongeoorloofde) bedoeling om te bestraffen blijken in hoofde van de politieraad, die bovendien zou zijn overgenomen door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

Het vierde element waarin verzoeker in het bijzonder steun zoekt voor zijn stelling van machtsafwending, is het feit dat met brieven van het managementteam aan de politieraad duidelijk zou zijn gemaakt dat het niet met verzoeker meer kon samenwerken en dat uit deze briefwisseling duidelijk persoonlijke rancune blijkt en het willen gestraft zien van verzoeker. Volgens verzoeker blijkt dat de beslissing is gegrond op zijn “schuld”, alsook dat het hem kwalijk wordt genomen dat hij zich heeft verweerd en een bepaalde “houding” zou hebben aangenomen in de gevoerde procedures. Als te dezen al zou blijken dat die brieven getuigen van rancune, bemerkt de Raad van State dat dit al in hoofde van de ondertekenaars van die brieven zou zijn. Hiermee is evenwel niet aannemelijk gemaakt dat zulks blijkt uit of “doorwerkt” in het voorstel van de politieraad en al

zeker niet in de bestreden beslissing zelf. Evenmin blijkt uit de bestreden beslissing dat verzoekers verweer of “houding” in blijkbaar eerdere procedures, heeft geleid tot het feit dat de verwerende partij in werkelijkheid als enige bedoeling had verzoeker te bestraffen.

Ook het laatste argument doet op zich niet blijken dat de formele motieven van de beslissing om het mandaat te beëindigen onwaarschijnlijk zouden zijn en dat in hoofde van de verwerende partij - die alvast de gewraakte zinsnede niet heeft overgenomen - sprake is van het enige oogmerk verzoeker te bestraffen.

41. Uit wat voorafgaat volgt dat de door verzoeker aangehaalde argumenten er niet van overtuigen, afzonderlijk noch gezamenlijk beschouwd, dat de enige en uitdrukkelijke bedoeling van het beëindigen van het mandaat erin bestond verzoeker te bestraffen.

De elementen die verzoeker in de laatste memorie bijkomend aanvoert, doen niet anders besluiten. Ze zijn immers nieuw en als zodanig niet ontvankelijk.

De grief is ongegrond.

Schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

42. Verzoeker voert ook de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, doch hij bouwt in het verzoekschrift ter zake geen specifieke argumentatie op, zodat deze grief ofwel geacht moet worden samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

Conclusie

43. Het vierde middel is, in de mate dat het ontvankelijk is, ongegrond.

E. Vijfde tot en met het achtste middel

Uiteenzetting van de middelen

44. In deze middelen voert verzoeker, “voor zover dat de Raad zou oordelen dat artikel 79 van de Exoduswet geen ordemaatregel zou betreffen”, de schending aan van respectievelijk:

- het *non bis in idem*-beginsel en van artikel 4 van het zevende protocol bij het EVRM (vijfde middel);
- het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, van de motiveringsverplichting en van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (zesde middel);
- artikel 6 EVRM, van het recht tot toegang tot een onpartijdige rechter en van het onpartijdigheidsbeginsel (zevende middel);
- het *non bis in idem*-beginsel en van artikel 4 van het zevende Protocol bij het EVRM (achtste middel).

Beoordeling

45. Het auditoraat besluit dat deze middelen geen onderzoek behoeven op grond van de overwegingen dat ze uitgaan van het verkeerde uitgangspunt dat de bestreden beslissing een administratieve of tuchtrechtelijke sanctie zou zijn.

46. Verzoeker betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij beperkt zich immers tot de bemerking dat, “voor zover [de Raad van State] zou oordelen dat de bij de bestreden beslissing genomen maatregel wel een tuchtsanctie of een administratieve sanctie zou inhouden, het

vijfde tot het achtste middel wel degelijk gegrond zijn en volhardt verzoeker in al diens middelen.”

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat de bestreden beslissing niet het karakter heeft van een administratieve of tuchtrechtelijke sanctie. Het vijfde tot en met het achtste middel die uitgaan van dit standpunt, zijn aldus niet ontvankelijk.

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.

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