

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.294 van 24 april 2018
in de zaak A. 213.923/XIV-35.986**

In zake : Yves VANSTEENKISTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de POLITIEZONE 5455 GRENSLEIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 oktober 2014, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van het politiecollege van de politiezone Menen - Ledegem - Wevelgem dd. 07-08-2014 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 6% gedurende 2 maanden is opgelegd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 237.957 van 20 april 2017 wordt het debat in de zaak heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 december 2017.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Vooraf

4. In het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 werd het eerste middel ongegrond bevonden wat de aangevoerde schending betreft van artikel 25

van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet) en artikel 18, § 3, van het koninklijk besluit van 26 november 2001 ‘tot uitvoering van de wet van 1 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 26 november 2001) en “betreffende het niet deugdelijk bewezen zijn dat er sprake is van een tuchtrechtelijk strafbare alcoholemie - materiëlemotiveringsplicht”.

Voorts wordt in het voornoemde tussenarrest omtrent het eerste middel het volgende overwogen:

“12. Verzoeker voert in het middel in tweede instantie voorts nog de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht bij gebrek aan deugdelijk bewijs omdat, samengevat, volgens hem de beleidsnota niet voorziet in een ‘nultolerantie’, verzoeker niet heeft verzuimd zich te richten naar de bevelen of richtlijnen en dat er geen inbreuk is op artikel 132 van de wet van 7 december 1998. Over die grieven, noch over de overige middelen is geen onderzoek gevoerd door het auditoraat, zodat de Raad van State niet vermag in de huidige stand van het geding hierover uitspraak te doen.”

5. In wat volgt, wordt het eerste middel in die mate verder uiteengezet en beoordeeld.

Uiteenzetting van de overige grieven in het middel

6. In het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 is het standpunt van verzoeker wat het nog niet in dat arrest onderzochte onderdeel van het eerste middel betreft, als volgt weergegeven:

“Verzoeker merkt in tweede instantie op dat de beleidsnota inzake alcohol (hierna: beleidsnota) waarop de hogere tuchtoverheid zich beroept, dient te worden gelezen en geïnterpreteerd binnen de krijtlijnen door de tuchtwet uitgezet wat alcoholemie betreft. Er kan derhalve van een tuchtstraf geen sprake zijn wanneer de eerder vermelde alcohollimiet niet is bereikt. Dat is volgens verzoeker ook verwoord in de beleidsnota zelf. In tegenstelling tot wat de tuchtoverheid stelt, omvat die beleidsnota volgens verzoeker trouwens geen nultolerantie aldus begrepen dat geen druppel alcohol mag zijn genuttigd. De beleidsnota stelt onder punt 4.1.1. dat medewerkers zich ‘bij de dienstaanvang niet onder invloed van drank’ mogen aanbieden, waarbij de uitdrukking ‘onder invloed zijn’ determinerend is. Volgens verzoeker impliceert die uitdrukking dat de alcohol ‘een

effect moet hebben hetwelk u beïnvloedt' hetgeen volgens verzoeker in de beleidsnota onder punt 4.2.1.1. wordt omschreven als 'dat functioneren onmogelijk is'. Uit niets blijkt volgens verzoeker dat zijn functioneren onmogelijk was. Verzoeker werd weliswaar naar huis gestuurd, doch dat was klaarblijkelijk vanuit de verkeerde optiek dat er sprake was van een bepaald alcoholpercentage - wat niet deugdelijk is bewezen - dan wel vanuit de gedachte dat welkdanig gebruik van alcohol voor aanvang van de dienst is uitgesloten. Het naar huis sturen van verzoeker levert geenszins het bewijs op dat verzoekers functioneren onmogelijk was. Hij wijst erop dat de tuchtoverheid zich voor het bewezen verklaard zijn van de feiten exclusief baseert op zijn verklaringen, doch verzoeker wijst erop dat hij enkel heeft erkend ongeveer anderhalf tot twee uur voor aanvang van zijn dienst 'als aperitief tussen 17u00 en 17u30 '2 pastiches'' te hebben gedronken. Volgens verzoeker heeft hij daarmee geenszins toegegeven dat hij zich in een toestand bevond die overeenstemt met een tuchtrechtelijk strafbare alcoholemie, subsidiair in een toestand die met zich meebracht dat zijn functioneren onmogelijk was.

Verzoeker zet voorts uiteen dat hij geenszins heeft verzuimd zich te richten naar de bevelen en richtlijnen: 1) het is niet deugdelijk bewezen dat er sprake is van een tuchtrechtelijk strafbare alcoholemie en ook een overtreding van de beleidsnota kan niet in aanmerking worden genomen daar die binnen de krijtlijnen van de tuchtwet dient te blijven en mocht die nota strenger zijn dan de tuchtwet, dan moet hij buiten toepassing blijven; 2) het is niet deugdelijk bewezen dat verzoeker zich bij de aanvang van de dienst bevond in een toestand genoemd 'onder invloed van drank' dewelke een onmogelijkheid tot functioneren met zich meebracht. Wat 3), het punt 4.1.1., § 5, van de beleidsnota betreft, wijst verzoeker erop dat er geen gevolgen waren voor de dienstuitoefening aangezien het feit dat hij naar huis werd gezonden een misvatting was en geen door hem gewilde actie. Wat de gevolgen voor het imago van de politie betreft, merkt verzoeker op dat de hogere tuchtoverheid een betoog geeft omtrent het besturen van een voertuig in staat van alcoholintoxicatie, zijnde een strafrechtelijke inbreuk, hetgeen volgens hem niet is aangetoond. Het nuttigen van alcohol voor de dienst is daarenboven een privéaangelegenheid waardoor volgens verzoeker een bijzondere motivering vereist is om tuchtrechtelijk op te treden. Stellen dat er weliswaar alcohol is genuttigd en hieraan levensgevaarlijke gevolgen koppelen, is voor verzoeker al te kort door de bocht. Wie niet aan de strafbare limieten komt, handelt volgens hem niet laakbaar en het is niet aan een administratieve overheid om haar personeel een nulpromille op te leggen. Om dezelfde redenen is er volgens verzoeker geen inbreuk op artikel 132 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' (hierna: de wet van 7 december 1998): verzoeker heeft, bij gebreke aan een tuchtrechtelijk strafbare alcoholemie, geen handeling gesteld die het vervullen van zijn ambtsplichten in de weg staat en/of strijdig is met de waardigheid van het ambt."

7. Verzoeker brengt wat dit onderdeel van het middel betreft, in de memorie van wederantwoord in wezen aan dat de verwerende partij zonder enige verduidelijking stelt dat er wel degelijk sprake is van een nultolerantie, doch daarbij zijn argumenten niet ontmoet, en meer bepaald "de vraag of wat uit het dossier als bewezen kan worden aanzien wel een tuchtfeit kan uitmaken, althans

een tuchtfact zoals het door verwerende partij is omschreven en waar zij verzoeker voor heeft gestraft”.

In zijn laatste memorie na het aanvullend verslag stelt verzoeker dat uit de beleidsnota van 11 maart 2013 ‘inzake alcohol en drugs op het werk’ (hierna: de beleidsnota), gelezen conform het standpunt van de Raad van State in het tussenarrest, geenszins blijkt dat men geen druppel alcohol mag hebben genuttigd voor de aanvang van de dienst. Dat zou volgens hem ook niet kunnen want het gegeven “voor aanvang dienst” is niet afgebakend in de tijd. Verzoeker herhaalt dat de beleidsnota verbiedt om zich “onder invloed” van drank aan te bieden, hetgeen impliceert dat het functioneren wordt beïnvloed. Dat zijn adem naar alcohol zou geroken hebben, toont volgens verzoeker geen invloed op zijn functioneren aan en dat hij op een geïrriteerde en snellere toon sprak, is volgens verzoeker te wijten aan het afleggen van de ademtest zoals hij ook tijdens het tuchtrechtelijk verhoor heeft verklaard. Uit zijn eigen verklaringen blijkt volgens verzoeker evenmin dat er een aantasting was van zijn functioneren. Wat het besturen van een voertuig betreft, herhaalt verzoeker dat dit geen deugdelijk element is aangezien de staat van intoxicatie niet deugdelijk werd vastgesteld nu het resultaat van de ademtest niet kon worden weerhouden. Verzoeker merkt ook nog op dat de vermeldingen van de tuchtoverheid in de bestreden beslissing niet ten grondslag lagen aan het beëindigen van zijn taak nu uit niets blijkt dat diegene die daartoe besliste dergelijke overwegingen heeft gemaakt. De enige reden om hem naar huis te sturen, was volgens verzoeker de positieve ademtest waarvan is gebleken dat de resultaten niet kunnen worden weerhouden.

Beoordeling

Omtrent de interpretatie van de dienstnota.

8. Uit de bestreden beslissing (zie tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017, punt 3.7.) blijkt dat aan verzoeker ten laste wordt gelegd dat hij de

beleidsnota niet heeft nageleefd, met name punt 4.1.1., paragrafen 2 en 5. Die beleidsnota vermeldt onder punt 4.1. “regelgeving” het volgende:

“4.1. Regelgeving

4.1.1. Alcohol

[...]

§2 de medewerkers waken erover om zich bij de dienstaanvang niet onder invloed van drank aan te bieden. Ter zake geldt een nultolerantie.

[...]

§5 buiten de diensturen is drankmisbruik dat gevolgen heeft hetzij op de dienstuitvoering (te laat komen, onbekwaam zijn de dienst aan te vatten, ...), hetzij op het imago van de politie (besturen van een voertuig onder invloed, schandelijk gedrag, ...) onaanvaardbaar.”

Verzoeker werd niet gestraft voor “overdreven drankgebruik” in de zin van artikel 25, derde lid, van de tuchtwet, doch voor het voor aanvang van zijn dienst in die mate alcoholische dranken te hebben verbruikt dat hij “bij aanvang dienst duidelijke tekenen van alcoholgebruik vertoonde waardoor een einde aan [zijn] dienst werd gesteld.”

In de mate dat verzoeker in het middel uitgaat van het standpunt dat er van geen tuchtstraf sprake kan zijn zolang de gemeten alcoholconcentratie van minstens 0,22 milligram per liter alveolaire lucht niet is bereikt - zodat een interne beleidsnota die een strenger standpunt voorstaat onwettig is - gaat hij uit van een rechtsopvatting die strijdt met het gezag van gewijsde van het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017. In dat tussenarrest overwoog de Raad van State immers dat “artikel 18, § 3 van het koninklijk besluit van 21 november 2001, samengelezen met artikel 3 van de tuchtwet, [...] er [...] niet aan in de weg [staat] dat de tuchtoverheid, binnen haar beoordelingsbevoegdheid, handelingen of gedragingen die feitelijk steunen op drankgebruik door het personeelslid, kwalificeert als een tuchtvergriep en het bewijs daarvan desgevallend afleidt uit andere gegevens dan de in de artikelen 13 tot en met 18 van het koninklijk besluit van 21 november 2001 nader bepaalde ademtest” en dat “het enkele feit dat de voormelde alcohollimiet niet is bereikt of rechtmatig door middel van een ademtest is bewezen, op zich niet uit[sluit] dat er sprake kan zijn van een tuchtrechtelijk strafbaar gedrag of handeling in de zin van artikel 3 van de tuchtwet dat volgt uit

het alcoholgebruik door het personeel in strijd met, onder meer, de voorschriften inzake ‘nultolerantie’”. Verzoeker kan dan ook niet worden gevolgd waar hij stelt dat van een tuchtstraf geen sprake kan zijn wanneer de eerder vermelde alcohollimiet niet is bereikt.

9. Het tuchtrechtelijk vervolgen voor het miskennen van de in die beleidsnota vervatte handelingen of gedragingen, strijdt op zich niet met de bepalingen van de tuchtwet en het koninklijk besluit van 26 november 2001. De omstandigheid dat in de bijlage bij de beleidsnota artikel 18, § 3, van het voormelde koninklijk besluit is opgenomen, leidt niet tot een andere conclusie.

Omtrent het niet-bewezen zijn dat verzoeker de beleidsnota heeft overtreden

10. Verzoeker voert de schending aan van de materiële-motiveringsplicht.

De materiële-motiveringsplicht 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.

De tuchtoverheid heeft bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, zowel op het stuk van de bewezenverklaring als op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten. De tuchtoverheid die zich over het opleggen van een tuchtstraf wegens een bepaald feit moet uitspreken, vermag daarbij niet alleen te steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook op getuigenissen, vermoedens, enz. Indien zoals te dezen, een tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de tuchtoverheid op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten of van de kwalificatie ervan als tuchtvergrijpen. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid 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 gekomen.

11. De formele motivering van de bestreden beslissing is weergegeven in het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 (zie *supra*, punt 3.7.). Hieruit blijkt dat de tuchtoverheid van oordeel is dat de in aanmerking genomen feiten in het bijzonder een inbreuk uitmaken op artikel III.II.4 RPPol, inzonderheid omdat verzoeker de interne richtlijnen vervat in de beleidsnota niet heeft nageleefd. Concreet wordt aan verzoeker ten laste gelegd het feit dat hij de punt 4.1.1., paragrafen 2 en 5 ervan “volledig heeft overtreden”. Die bepalingen zijn hiervoor aangehaald (*supra*, punt 8.).

Verzoekers kritiek in het middel richt zich tegen beide bepalingen, die hierna wordt onderzocht.

12. Verzoeker stelt zich in het verzoekschrift op het standpunt dat de uitdrukking “onder invloed zijn” in de deontologische verplichting vervat in artikel 4.1.1., tweede paragraaf van die beleidsnota - met name dat “de medewerkers [erover] waken [...] om zich bij de dienstaanvang niet onder invloed van drank aan te bieden” en dat er ter zake “een nultolerantie” geldt - door de beleidsnota onder punt 4.2.1.1. is omschreven “als zijnde ‘dat functioneren onmogelijk is’” en dat uit niets blijkt dat verzoekers functioneren onmogelijk was.

Uit het punt 4.1.1., tweede paragraaf, van de beleidsnota, blijkt dat inzake het respect van de erin bepaalde deontologische plicht om er over te waken zich bij de dienstaanvang niet onder invloed van drank aan te bieden, er een “nultolerantie” geldt, hetgeen erop wijst dat het beleid van de tuchtoverheid wordt

gekenmerkt door streng optreden tegen alle, ook zeer kleine, overtredingen van die deontologische plicht. Anders dan hoe verzoeker het ziet, blijkt niet uit de tekst van punt 4.1.1. van de beleidsnota, dat de erin bepaalde deontologische verplichting in hoofde van de politieambtenaar om er over te waken zich bij de dienstaanvang niet onder invloed van drank aan te bieden, is beperkt tot het geval waarin het functioneren van die politieambtenaar (bij de dienstaanvang) onmogelijk is. Verzoeker steunt zich voor zijn interpretatie weliswaar op de voorschriften van punt 4.2.1.1. van diezelfde beleidsnota, maar uit die nota blijkt dat het punt 4.2.1.1. deel uitmaakt van de procedurevoorschriften die moeten worden gevolgd ingeval van optreden bij “acuut disfunctioneren” ten gevolgen van vermoedelijk alcohol- of druggebruik. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de voorschriften van punt 4.2.1.1. het toepassingsgebied van het artikel 4.1.1., paragraaf 2 heeft beperkt tot het geval waarin er sprake is van een onmogelijkheid tot functioneren ingevolge het onder invloed zijn. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoekers grief dat uit niets blijkt dat zijn functioneren onmogelijk was, berust op een verkeerde rechtsopvatting dat enkel in dat geval er sprake is van een miskennen van de voorschriften van de beleidsnota. Hieruit volgt dat de feitelijke kritiek van verzoeker dat niet blijkt dat zijn functioneren onmogelijk was, niet moet worden onderzocht op zijn merites.

13. Verzoeker stelt zich voorts op het standpunt dat er inzake de deontologische plicht vervat in artikel 4.1.1, paragraaf 5 van die beleidsnota - dat betrekking heeft op het drankgebruik buiten de diensturen - er geen gevolgen waren voor de dienstuitvoering noch voor het imago van de politie.

Hetgeen aan verzoeker wordt ten laste gelegd is, zoals dit blijkt uit punt 3.2. van de bestreden beslissing, is reeds weergegeven in het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 (punt 3.7.). De tuchtoverheid beoordeelt discretionair of het gedrag buiten de diensturen van haar politieambtenaren onaanvaardbare gevolgen heeft hetzij op de dienstuitvoering, hetzij op het imago van de politie. De verwerende partij blijft te dezen binnen de perken van haar beoordelingsbevoegdheid door ten aanzien van verzoeker die met de dienst

Dispatching was belast, te oordelen dat het tuchtvergrijp - bestaande uit het voor de aanvang van de dienst in die mate alcoholische dranken te hebben verbruikt dat verzoeker bij aanvang van de dienst duidelijke tekenen van alcoholgebruik vertoonde waardoor een einde aan zijn dienst werd gesteld - een overtreding uitmaakt van de in punt 4.1.1., paragraaf 5 van de beleidsnota bepaalde beroepsplicht.

Los van de vraag of dat gedrag het imago van de politie heeft geschonden, komt de tuchtoverheid in elk geval tot de conclusie dat verzoekers drankgebruik buiten de diensturen gevolgen heeft gehad op de dienstuitvoering nu blijkt dat daardoor aan verzoekers dienst een einde werd gesteld. Verzoeker geeft ter zake weliswaar blijk van een eigen feitelijke beoordeling omtrent de oorzaak van de beëindiging van de dienst, maar hij maakt niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid in verband met die beoordeling buiten de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid ter zake is getreden.

Aangezien blijkt dat verzoekers alcoholgebruik buiten de diensturen gevolgen heeft gehad op de dienstuitvoering, richt verzoekers kritiek betreffende het besturen van zijn eigen wagen al dan niet in staat van alcoholintoxicatie, - dat betrekking heeft op de weerslag van zijn gedrag op het imago van de politie - zich derhalve tegen een overtollig motief. Het al dan niet gegrond bevinden ervan, kan derhalve niet tot nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden en is aldus niet-ontvankelijk.

Omtrent de vraag of verzoekers gedrag een inbreuk inhoudt op artikel 132 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'

14. Luidens artikel 132, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' vermijdt het personeelslid elke gedraging, zelfs buiten de uitoefening van

het ambt, die het vervullen van de ambtsplichten in de weg kan staan of met de waardigheid van het ambt strijdig is.

Verzoeker gaat in de in het verzoekschrift geuite kritiek uit van de in het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 onjuist bevonden rechtsopvatting dat er sprake moet zijn van een tuchtrechtelijke strafbare alcoholemie opdat zijn gedrag onder de toepassing van de in die bepaling vervatte deontologische beroepsplicht valt. Voorts blijft de verwerende partij te dezen binnen de perken van haar beoordelingsbevoegdheid door ten aanzien van verzoeker die met de dienst Dispatching was belast, te oordelen dat het hiervoor vermelde tuchtvergrijp een tekortkoming inhoudt aan de ambtsplichten en strijdig is met de waardigheid van het ambt.

Conclusie

15. Het eerste middel is in die mate ongegrond.

16. Gelet op het tussenarrest nr. 237.957 van 20 april 2017 is het eerste middel in zijn geheel ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheids- en van het evenredigheidsbeginsel omdat de tuchtoverheid zijn aan haar gekende gezondheidstoestand niet heeft betrokken in de beoordeling van de strafmaat hoewel verzoeker zich tijdens de tuchtprocedure uitdrukkelijk had beroepen op zijn gezondheidstoestand en de tuchtoverheid had verzocht om die te betrekken bij haar oordeelsvorming. Volgens verzoeker vereist een evenredige bestraffing dat de tuchtoverheid alle relevante omstandigheden bij haar afweging omtrent de strafmaat in overweging neemt. De gekende ziekte-toestand behoort

daartoe. Door dat niet te doen niettegenstaande de tuchtoverheid kennis had van verzoekers ziekte-toestand en waaromtrent ze geen verdere opheldering heeft benaarstigd mocht zij twijfels hebben, is volgens verzoeker het evenredigheidsbeginsel geschonden. Te dezen motiveert de tuchtoverheid onvoldoende waarom zij te dezen meent dat de gezondheidstoestand van verzoeker niet moet worden betrokken als verschoningsgrond dan wel verzachtende omstandigheid. Zulks klemmt volgens hem des te meer vermits hij kort tevoren was onderworpen aan een omkaderingsconventie “alcohol” die expliciet voorziet in een evaluatie en waarbij die conventie is afgelopen zonder dat de voorgeschreven evaluatie heeft plaatsgevonden en zonder dat er werd nagegaan of er nood was aan een verlenging van de overeenkomst. Verzoeker is dan ook van oordeel dat de tuchtoverheid de eigen verantwoordelijkheid ontwijkt en dat zij onvoldoende rekening houdt met de bijkomende inspanningen die hij na de feiten zelf heeft geleverd. Aldus is de tuchtoverheid niet zorgvuldig genoeg geweest bij haar oordeelsvorming.

18. In de memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat hij wel de ernst ziet van zijn probleem. Hij benadrukt dat de verwerende partij de middelen die zij ter beschikking heeft beter had benut hoewel ze het dienstbelang in relatie tot alcohol en de voorgaanden van verzoeker zo hoog in het vaandel schijnt te voeren. Voorts benadrukt hij dat hij geen straffeloosheid bepleit, maar de verwerende partij moet minstens een reflectie naar het eigen niet correct handelen kunnen doen ten einde op zijn minst een zorgvuldige beoordeling te maken.

In de laatste memorie verduidelijkt verzoeker dat hij geenszins stelt dat geen tuchtstraf zou kunnen worden opgelegd omdat geen evaluatie is gebeurd na de omkaderingsconventie. Wanneer de tuchtoverheid zelf faalt in haar alcoholbeleid, behoort het volgens verzoeker echter in het kader van een zorgvuldige besluitvorming dat zij niet alleen verzoekers eigen verantwoordelijkheid inroept om zijn gezondheidstoestand niet te betrekken als minstens een verzachtende omstandigheid. Onder punt 4 van de bestreden beslissing sluit de tuchtoverheid zich weliswaar aan bij het advies van de Tuchtraad, doch dit betreft

volgens verzoeker enkel de strafmaat op zich. Uit niets blijkt dat de tuchtoverheid de overwegingen van de Tuchtraad inzake de alcoholproblematiek en de toerekenbaarheid integraal is bijgetreden. De tuchtoverheid vergenoegt er zich volgens verzoeker mee dat de Tuchtraad een identieke bestraffing voorstaat, niets meer en niets minder. Verzoeker besluit dat het gegeven dat zijn alcoholproblematiek gekend was en de tuchtoverheid daartoe een beleid voert maar dat beleid niet goed opvolgt, moet worden betrokken bij de beoordeling of zijn gezondheidstoestand nu al dan niet als een verzachtende omstandigheid in rekening moet worden gebracht.

Beoordeling

Schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

19. Verzoeker voert in het middelonderdeel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

20. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de Tuchtraad zowel wat de “toerekening van de feiten” betreft als “betreffende de strafmaat”, op zeer omstandige wijze de alcoholproblematiek van verzoeker heeft onderzocht, geanalyseerd en beoordeeld, hierbij in het bijzonder ingaand op verzoekers opgeworpen argumenten en verweer. In dat advies komt de Tuchtraad, wat de toerekening van de feiten betreft, tot de beoordeling dat het niet is omdat verzoeker met een verslavingsprobleem kampt dat dit toelaat zijn gedrag te verschonen.

Evenmin toont verzoeker luidens dat advies een niet-weerstaanbare drang aan, noch toont verzoeker aan dat hij, als hij dan toch aan zijn verslaving buiten de dienst had toegegeven, niet in staat was in te zien dat hij zich ontoelaatbaar gedroeg door zich met zichtbare tekenen van alcoholgebruik aan te bieden op de dienst. Inzake de strafmaat concludeert de Tuchtraad onder meer dat, “omdat de feiten zich inschrijven in een geheel van problematisch alcoholgebruik waarvan de gevolgen zich op het werk regelmatig lieten voelen in het verleden dient aan verzoeker een belangrijk signaal te worden gegeven aan de hand van een zware tuchtstraf om de dreigende recidive in de mate van het mogelijke te verhinderen door het, door de dreiging, toegenomen inzicht van de dronkaard.”

Verzoeker betwist in het verzoekschrift niet dat de tuchtoverheid bij haar besluitvorming het advies van de tuchtoverheid mede in haar besluitvorming heeft betrokken. Evenmin voert hij aan noch maakt hij aannemelijk dat de beoordeling door de Tuchtraad onzorgvuldig is en/of dat die bepaalde relevante elementen niet of onvoldoende heeft onderzocht. In deze feitelijke context waar de Tuchtraad in antwoord op de verweerelementen van verzoeker de gehele alcoholproblematiek uitput en daarop adviseert dat de feiten aan verzoeker toerekenbaar zijn en de voorgestelde straf passend is, is de tuchtoverheid, door zich bij haar besluitvorming minstens impliciet aan te sluiten bij die beoordeling van de tuchtzaak door de Tuchtraad, tegemoetgekomen aan de plicht om op een zorgvuldige wijze tot haar besluitvorming te komen. Anders dan wat verzoeker in de laatste memorie lijkt te eisen - en zonder dat de Raad van State zich moet bevragen of de zinsnede in de bestreden beslissing (rubriek “advies van de Tuchtraad”) “het politiecollege sluit zich bijgevolg ten volle achter dat advies van de tuchtraad” enkel op de geadviseerde strafmaat valt - moet ter beoordeling van de zorgvuldigheid in de besluitvorming, zulks niet uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijken.

Uit de enkele omstandigheid tot slot dat “de overheid” - die blijkens de “sociale omkaderingsconventie alcohol” het afdelingshoofd en dus niet de (hogere) tuchtoverheid is - geen evaluatie zou hebben gemaakt van die

omkaderingsovereenkomst na afloop ervan, kan niet worden afgeleid dat de (hogere) tuchtoverheid te dezen onzorgvuldig zou hebben gehandeld. Uit wat voorafgaat blijkt immers dat de hogere tuchtoverheid op grond van de haar voorliggende gegevens inzake verzoekers medische toestand en alcoholproblematiek met kennis van zaken kon beslissen.

Schending van het evenredigheidsbeginsel

21. Verzoeker betwist in het tweede middel eveneens de evenredigheid van de opgelegde tuchtstraf.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van de strafmaat. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid bij de keuze van de strafmaat, al dan niet het evenredigheidsbeginsel schendt.

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

De Raad van State gaat bij de beoordeling van de evenredigheid van de bestreden beslissing uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissing en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens verzoeker doen blijken dat de bestreden beslissing het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel miskent.

22. Bij de behandeling van het eerste middel is reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing berust op deugdelijke feitelijke grondslagen en dat die een tuchtvergriep vormen. Het loutere gegeven dat er na afloop van verzoekers omkaderingsconventie alcohol geen evaluatie zou hebben plaatsgevonden maakt de opgelegde tuchtstraf niet onredelijk, temeer verzoeker in het verleden reeds voor gelijkaardige feiten tuchtrechtelijk werd gestraft en hij na het sluiten van een omkaderingsconventie opnieuw in zijn gedrag is hervallen. De Tuchtraad haalt daartoe in zijn definitief advies, dat in de bestreden beslissing wordt bijgetreden, op zijn beurt het verslag van de inspecteur-generaal aan die stelt dat “[d]e politiedienst [...] therapeut noch medicus [is]” en dat “de wil en de vrijwilligheid van de politiemedewerker om zelf zijn verantwoordelijkheid op te nemen, initiatief te nemen en hulp te zoeken bij de instantie van zijn eigen keuze” en “de beheersing om daarna de aangewende technieken te gebruiken om zich te onthouden” fundamenteel is. Voorts wijst de Tuchtraad, wat de strafmaat betreft, op de “signaalfunctie” van de zware straf.

Anders dan hoe verzoeker het ziet, blijkt voorts uit de voorgaande beoordeling van het middel dat de wijze waarop de tuchtoverheid verzoekers gezondheidstoestand en zijn alcoholproblematiek in haar beoordeling van de strafmaat heeft betrokken, wettig is bevonden, zodat het “niet” betrekken van verzoekers medische toestand bij de beoordeling van de strafmaat, niet het evenredigheidsbeginsel kan schenden.

23. Door aldus *in concreto* te oordelen dat voor het voorliggende tuchtvergriep de zware straf de inhouding van de wedde van 6% gedurende twee maanden wordt opgelegd, is de verwerende partij de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid inzake de keuze van de strafmaat niet te buiten gegaan. Verzoeker is te dezen in zijn verzoekschrift inzake de strafmaat een andere mening toegedaan dan die van de hogere tuchtoverheid, maar dat maakt op zich niet aannemelijk dat de tuchtoverheid in verband met de beoordeling van de strafmaat tot een onredelijke conclusie is gekomen waaruit de schending van het evenredigheidsprincipe moet blijken.

Conclusie

24 Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig april tweeduizend achttien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques