RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 243.622 van 7 februari 2019
in de zaak A. 215.973/XIV-36.461

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

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR/JUR/CTX
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan145A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van hoofdcommissaris van politie O. [L.], directeur-generaal bij de federale politie, algemene directie van het middelen-beheer en de informatie dd. 27 maart 2015 waarbij aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam is opgelegd.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 240.750 van 20 februari 2018 wordt de behandeling van het eerste middel geschorst totdat de meest gerede partij kennis geeft van de uitspraak over de valsheid, onverminderd de mogelijkheid voor de Raad van State om de zaak daartoe op te roepen wanneer hij dit gepast acht, wordt het debat in de zaak voor het overige heropend en wordt het door de auditeur-generaal

aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek behoudens wat het eerste middel betreft.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 10 oktober 2018.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoeker, en adviseur Ruben Goosens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft 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. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 240.750 van 20 februari 2018. Er wordt naar verwezen.

3.2. Met een arrest van 2 mei 2018 verklaart de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel het beroep ongegrond

dat verzoeker had gericht tegen de beschikking van de raadkamer van 9 november 2017 waarbij O.L. buiten vervolging was gesteld voor feiten van valsheid in geschrifte en het gebruik ervan.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

A. Tweede "laatste memorie"

4. Verzoeker, die op regelmatige wijze een laatste memorie had ingediend, zendt met een aangetekende brief van 4 oktober 2018 aan de Raad van State een procedurestuk, door hem genoemd "laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de rechtspleging."

5. Dat procedurestuk is ingediend buiten de termijn bedoeld in artikel 14, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' (hierna: de algemene procedureregeling). Indien het beschouwd wordt als aanvullend bij de laatste memorie, is het bijgevolg laattijdig en derhalve niet-ontvankelijk. Indien het beschouwd wordt als een nieuw procedurestuk, is het niet voorzien in de rechtspleging en dus evenmin ontvankelijk.

De op 4 oktober 2018 ingediende "laatste memorie" wordt uit het debat geweerd.

B. Pleitnota

6. Verzoeker heeft voorts op 9 oktober 2018 een pleitnota met aanvullende stukken aan de Raad van State bezorgd.

7. De algemene procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de

ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door verzoeker neergelegde pleitnota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

8. Te dezen strekt deze pleitnota ertoe “in het kader van welkdanige eventualiteit” verzoekers uiteenzetting te hernemen met betrekking tot het eerste middel, met voeging van stukken.

Het eerste middel maakt, gelet op de bij het tussenarrest nr. 240.750 van 20 februari 2018 bevolen schorsing van de behandeling ervan, geen deel uit van de voorliggende behandeling.

De pleitnota heeft derhalve geen betrekking op nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van het beroep, zodat de pleitnota niet wordt gezien als een processtuk, maar enkel als een loutere inlichting.

V. Onderzoek van de middelen

Vooraf

9. In het tussenarrest nr. 240.750 van 20 februari 2018 is de behandeling van het eerste middel geschorst totdat de meest gerede partij kennis geeft van de uitspraak over de valsheid, onverminderd de mogelijkheid van de Raad van State om de zaak daartoe op te roepen wanneer hij dit gepast acht.

Het eerste middel wordt derhalve in dit arrest niet behandeld.

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoeker voert in het verzoekschrift de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiëlemotiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel, de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ (hierna: de wet van 4 augustus 1996) en van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet).

Na te hebben gesteld dat er reeds jaren discussie was over de geplogenheden van het afstijgen te paard en het feit dat er reeds voorgaanden waren waarbij niet werd gestraft, wijst verzoeker erop dat een risicoanalyse het geëigende instrument is om tegemoet te komen aan de verplichtingen van artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996. Verzoeker stelt vast dat in het verleden reeds een risicoanalyse werd uitgevoerd maar dat die geen deel uitmaakt van de tuchtbundel. Bij haar beoordeling heeft de tuchtoverheid volgens verzoeker geen oog gehad voor dit belangrijk gegeven: de risicoanalyse is niet toegevoegd aan de tuchtbundel en de tuchtoverheid heeft ze niet mee in acht genomen bij de beoordeling van de feiten. Nochtans heeft die analyse juist tot doel een evaluatie door te voeren omtrent de redenen die ten grondslag liggen van het niet afstijgen op de erekoer. Deze redenen hebben alle te maken met veiligheids- en welzijnsaspecten voor mens en dier en de overheid is verplicht om in toepassing van de wet van 4 augustus 1996 de nodige maatregelen te treffen. Verzoeker bemerkt dat de klachten inzake de veiligheid en het welzijn van het personeel en de paarden finaal ook gegrond zijn bevonden aangezien ze hebben geleid tot een wijziging van de procedure, namelijk dat er niet meer afgestapt moet worden op de erekoer. Zodoende meent verzoeker dat de tuchtoverheid op een onzorgvuldige wijze tot haar voorstelling en vaststelling van de feiten is gekomen en heeft zij verzuimd om kennis te nemen van de welzijnsaspecten die deel uitmaken van de gemaakte risicoanalyse, te meer dat die nadien pertinent zijn bevonden en de afstapprocedure

werd gewijzigd. Zodoende zijn het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële-motiveringsplicht geschonden. Door tuchtrechtelijk te bestraffen, schendt de tuchtoverheid ook artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996. Na de feiten en naar aanleiding ervan heeft de werkgever de nodige maatregelen getroffen, meer bepaald dat er niet meer op de erekoer moet worden afgestapt. Zodoende kan het niet anders dan dat die maatregel nodig was voor het welzijn van het personeel. Op 21 juli 2014 heeft de tuchtoverheid dan ook verzuimd te handelen conform de wet van 4 augustus 1996. Verzoeker voegt er aan toe dat door hem tuchtrechtelijk te bestraffen voor gedrag dat noodzakelijk was voor het welzijn conform de wet van 4 augustus 1996, de materiëlemotiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden. Het is volgens hem pertinent ondeugdelijk om tuchtrechtelijk te straffen voor een gedrag dat noodzakelijk was voor het welzijn. En indien verzoeker al zou zijn bestraft wegens de weigering een bevel op te volgen, dan moet worden vastgesteld dat dit bevel onwettig is want in strijd met de wet van 4 augustus 1996. Dergelijk gedrag van verzoeker kan dan ook onmogelijk de waardigheid van het ambt in het gedrang hebben gebracht. Het is bovendien verregaand onredelijk een gedrag tuchtrechtelijk te bestraffen wanneer dat gedrag voortvloeit uit een jarenlang aangeklaagde problematiek die finaal tot een wijziging van de procedure heeft geleid.

11. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat het een vergissing is te stellen dat hij niet het recht zou hebben om naar eigen goeddunken af te stijgen aan de stallen, “gelet op de richtlijnen die gegeven werden op 21-07-14”, en dat om reden dat de feitelijke situatie niet helemaal eenduidig was. In het verleden is gebleken dat zonder uitleg naar het personeel toe, “indien er zich op het moment zelf een persoonlijke problematiek voordeed, er niets op tegen was dat er aan de stallen werd afgestapt”. De realiteit was derhalve minder rigide dan hoe de verwerende partij hem voorstelt. Dat is voorts in de dienst algemeen geweten en blijkt ook uit het verslag van het voorafgaand onderzoek. Voorts benadrukt verzoeker dat, indien de tuchtoverheid de uitgevoerde risicoanalyse bij haar oordeelsvorming had betrokken, dan kon het niet worden uitgesloten dat zij meer begrip had gehad voor de feiten en tot een ander oordeel was gekomen. Mede

gelet op deze welzijnsproblematiek is het "*Befehl ist Befehl*" een visie die te kort door de bocht is. Hij benadrukt tot slot dat artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996 is geschonden doordat de tuchtstraf impliceert dat verzoeker volgens de tuchtoverheid verplicht was te handelen in strijd met de verplichtingen die de werkgever heeft in toepassing van die bepaling. Het artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996 is strafrechtelijk sanctioneerbaar en de strekking van die bepaling is van openbare orde. Tuchtrechtelijk straffen en zodoende een gedrag in strijd met artikel 5 van de voornoemde wet onder dwang verplichten, kan evident niet.

In de laatste memorie betoogt verzoeker dat er geen sprake was van een provocatief gedrag en dat op het ogenblik van de feiten verzoeker "ook zo iemand [was] die louter op dat moment verhinderd was om op de erekoer af te stijgen, hij voelde zich daar niet toe in staat." Hij heeft niets "genegeerd", maar gehandeld zoals door de omstandigheden was genoodzaakt. Voorts blijft hij er bij dat het relevant is te wijzen op de wijzigingen in de afstapprocedure, omdat zulks aantoont dat de toen geldende afstapprocedure niet conform de beginselen van de wet van 4 augustus 1996 was. Tot slot is het correct dat niet de optie werd genomen de weigering van een bevel in acht te nemen, maar zulks belet niet dat dit inhoudt dat er een schending is van het redelijkheidsbeginsel en dat er geen sprake is van een tuchtvergrijp in de zin van artikel 3 van de tuchtwet.

Beoordeling

De schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiëlemotiveringsplicht

12. Verzoeker voert in het verzoekschrift aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht zijn geschonden doordat de tuchtoverheid heeft verzuimd kennis te nemen van de welzijnsaspecten die deel uitmaken van de gemaakte risicoanalyse, te meer dat die nadien pertinent zijn bevonden en de afstijgprocedure werd gewijzigd. Het middel wordt vooreerst vanuit deze grief onderzocht.

13. 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.

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 wettigheidstoezicht, 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.

14. 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.

De zorgvuldigheidsplicht houdt evenwel niet in dat van een tuchtoverheid moet worden verwacht dat zij een loutere suggestie of bewering die niet op een geloofwaardige wijze is ingeroepen, met de nodige zorgvuldigheid onderzoekt. Enkel wanneer de ingeroepen bewering niet is ontbloot van elk element van geloofwaardigheid, rust op de tuchtoverheid de hiervoor geschetste zorgvuldigheid bij het onderzoek van dit gegeven.

15. Luidens de bestreden beslissing worden aan verzoeker de volgende feiten ten laste gelegd, bewezen en toegerekend:

> "4. Uiteenzetting van de feiten
> Na analyse van het tuchtdossier ben ik van oordeel, dat de hierna vermelde feiten een tuchtinbreuk uitmaken en u, [verzoeker], moeten ten laste gelegd worden:
> Op 21 juli 2014 bij het beëindigen van de feestelijkheden van de nationale feestdag begaf de Konínklijke Escorte zich naar de kazerne de Witte de Haelen. De richtlijnen die gegeven waren bij aanvang waren dat, bij het einde van de dienst in de kazerne, de ruiters de lansen zouden teruggeven en zouden afstijgen op de binnenplaats om vervolgens te voet naar de stallen te gaan. Dit is een procedure die al jaren wordt toegepast.
> HCP [XXX] volgde de manoeuvres vanuit blok C en stelde vast dat na het bevel tot afstijgen, gegeven bij middel van trompetgeschal, een aantal ruiters niet afstegen en dat er door sommige geroepen werd. De manoeuvres werden ook gevolgd door enkele burgers die in de kazerne als toeschouwer aanwezig waren. CP [XXX] die op dat ogenblik Esk Comm. ERKE was stelde HCP [XXX] in kennis dat het vijf personeelsleden waren die niet afgestegen waren, waaronder u [verzoeker]. U bleef op uw paard zitten en keerde te paard terug naar de stallen.
> Uit het onderzoek is gebleken dat u geen enkele medewerking wou verlenen en in uw verklaring gaf u aan de vooronderzoeker te wraken.
> 4 Ten laste gelegde feiten
> U bracht uw ambt in opspraak doordat u op 21 juli als lid van de Koninklijke Escorte, bij het einde van uw dienst, de gegeven richtlijnen bij het afstijgen van de paarden niet correct uitvoerde.
> 5 Bewijs en toerekening van de feiten
> 5.1 Bewijs van de feiten.
> Door de Comd. ERKE werd vastgesteld dat u, [verzoeker], met vier collega's niet afgestegen bent. U gaf hierover in uw verklaring geen antwoord.
> Hierdoor acht ik het feit bewezen.
> 5.2 Toerekening van de feiten.
> Gelet op de elementen vervat in punt 5.1, bewijs van de feiten waarin de gedane vaststellingen, ben ik van oordeel dat deze u kunnen toegerekend worden."

Voorts stelt de tuchtoverheid in de bestreden beslissing dat de verdediging de voeging vraagt van de eerder gedane risicoanalyse en dat "het document van de risicoanalyse [niet] relevant [is] in dit dossier. […]. Het is niet de

betwisting van de problemen in verband met het afstijgen dat hier beoordeeld werd doch enkel het feit van het niet correct naleven van de richtlijnen op 21 juli 2014."

16. Het wordt niet betwist dat verzoeker bij de terugkeer van het Koninklijk Escorte in de kazerne de Witte de Haelen, niet is afgestegen op de binnenplaats om vervolgens te voet naar de stallen te gaan, maar dat hij te paard terugkeerde naar de stallen om daar af te stappen.

Voorts blijkt uit de uiteenzetting van de feiten dat op het ogenblik van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten, de richtlijnen die gegeven waren bij aanvang, inhielden dat de ruiters zoals verzoeker, bij het einde van de dienst in de kazerne, zouden afstijgen op de binnenplaats om vervolgens te voet naar de stallen te gaan. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat zulks een procedure was die al jaren wordt toegepast.

Om te beoordelen of de gepleegde feiten een tuchtvergrijp uitmaken, volstaat het voorts voor de tuchtoverheid dat zij daartoe overeenkomstig artikel 3 van de tuchtwet, de bewezen bevonden feiten toetst aan de overtreden beroepsplicht of aan het in gedrang brengen van de waardigheid van het ambt. In de mate dat verzoeker doet gelden dat er discussie bestond over de geplogenheden van het afstijgen en dat er daartoe volgens hem pertinente redenen waren, heeft deze kritiek geen betrekking op het bestaan van de geschonden bevonden beroepsplicht, noch op de strafwaardigheid van de niet-naleving ervan. Ze betreft enkel de door verzoeker beleefde opportuniteit of wenselijkheid van de naleving van de opgelegde richtlijnen. Het niet bijvallen of mede betrekken bij de besluitvorming van dat, overigens door de tuchtoverheid niet-betwiste gegeven dat de vigerende richtlijnen in het verleden werden bekritiseerd, maakt derhalve op zich die besluitvorming niet onzorgvuldig. De enkele omstandigheid dat verzoeker de opportuniteit van de, luidens de bestreden beslissing, bij de aanvang gegeven richtlijnen inzake het afstijgen betwist of dat die, al dan niet met pertinente redenen, algemeen worden betwist, houdt op zich niet in dat, als de tuchtoverheid thans de overtreding ervan wel kwalificeert als een tekortkoming aan de

beroepsplichten, zij de op haar rustende zorgvuldigheid bij de feitenkwalificatie miskent. Evenmin blijkt hieruit dat de tuchtoverheid bij de kwalificatie van de feiten als een tuchtvergrijp, tot een appreciatie is gekomen die de perken van haar beoordelingsbevoegdheid van de kwalificatie van de feiten te buiten gaat, waardoor zij de materiëlemotiveringsplicht zou miskennen.

De Raad van State komt tot dezelfde vaststelling wat het niet-betrekken bij de besluitvorming betreft van de risicoanalyse en de erin vervatte welzijnsaspecten. Het gegeven dat bepaalde risico's betreffende het afstijgen op de erekoer uit die analyse zouden blijken, betreft eveneens de opportuniteit of de wenselijkheid van de op het ogenblik van de feiten geldende richtlijnen ter zake. Evenmin maakt het enkele feit van het niet bijvallen of mede betrekken ervan de besluitvorming onzorgvuldig, noch houdt de kwalificatie van de feiten als tuchtvergrijp zonder met die analyse en de erin vervatte welzijnsaspecten rekening te houden, een appreciatie in die onredelijk is waardoor ze de materiëlemotiveringsplicht zou miskennen. De bemerking in de memorie van wederantwoord dat, indien de tuchtoverheid de risicoanalyse bij haar oordeelsvorming had betrokken, het niet was uitgesloten dat zij meer begrip zou hebben gehad voor de feiten en tot een ander oordeel zou zijn gekomen inzake de miskenning van de waardigheid van het ambt, is een eigen appreciatie. Die nodigt in wezen de Raad van State uit tot het maken van een beoordeling van de opportuniteit om die risicoanalyse al dan niet bij de feitenbeoordeling en de kwalificatie ervan als tuchtvergrijp te betrekken. Niet alleen valt zulks buiten de bevoegdheid van de Raad van State, optredend als annulatierechter. Bovendien maakt dat argument niet aannemelijk dat het niet-betrekken van die analyse, de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen noch dat ze hierdoor de materiëlemotiveringsplicht schendt.

De bemerking dat het door verzoeker vertoonde gedrag nadien in overeenstemming blijkt te zijn met de na de feiten gedane navolgende aanpassingen aan het afstijgprotocol, betekent niet dat de tuchtoverheid onzorgvuldig is geweest, noch doet zulks blijken dat de tuchtoverheid op het

ogenblik van de bestraffing niet op wettige wijze kon oordelen dat verzoeker door de schending van de toen geldende richtlijnen inzake het afstijgen van de paarden, een tuchtvergrijp pleegt.

17. Door zich op de op de dag zelf gegeven richtlijnen te steunen en op grond ervan te besluiten dat de aan verzoeker ten laste gelegde gedraging hem kunnen worden toegerekend en een tuchtvergrijp uitmaken, is de tuchtoverheid niet onzorgvuldig geweest in de feitenvinding en de toerekening van de feiten aan verzoeker, noch miskent zij de materiëlemotiveringsplicht.

18. Het middel is in zoverre niet gegrond.

De schending van de wet van 4 augustus 1996, de materiëlemotiverings-verplichting en artikel 3 van de tuchtwet.

19. Artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996 luidt:

> "Art. 5. § 1. De werkgever treft de nodige maatregelen ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.
> Daartoe past hij de volgende algemene preventiebeginselen toe :
> a) risico's voorkomen;
> b) de evaluatie van risico's die niet kunnen worden voorkomen;
> c) de bestrijding van de risico's bij de bron;
> d) de vervanging van wat gevaarlijk is door dat wat niet gevaarlijk of minder gevaarlijk is;
> e) voorrang aan maatregelen inzake collectieve bescherming boven maatregelen inzake individuele bescherming;
> f) de aanpassing van het werk aan de mens, met name wat betreft de inrichting van de werkposten, en de keuze van de werkuitrusting en de werk- en produktiemethoden, met name om monotone arbeid en tempogebonden arbeid draaglijker te maken en de gevolgen daarvan voor de gezondheid te beperken;
> g) zo veel mogelijk de risico's inperken, rekening houdend met de ontwikkelingen van de techniek;
> h) de risico's op een ernstig letsel inperken door het nemen van materiële maatregelen met voorrang op iedere andere maatregel;
> i) de planning van de preventie en de uitvoering van het beleid met betrekking tot het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk met het oog op een systeembenadering waarin onder andere volgende elementen worden geïntegreerd: techniek, organisatie van het werk, arbeidsomstandigheden, sociale betrekkingen en omgevingsfactoren op het werk;
> j) de werknemer voorlichten over de aard van zijn werkzaamheden, de daaraan verbonden overblijvende risico's en de maatregelen die erop gericht zijn deze

gevaren te voorkomen of te beperken :

1° bij zijn indiensttreding;

2° telkens wanneer dit in verband met de bescherming van het welzijn noodzakelijk is;

k) het verschaffen van passende instructies aan de werknemers en het vaststellen van begeleidingsmaatregelen voor een redelijke garantie op de naleving van deze instructies;

l) het voorzien in of het zich vergewissen van het bestaan van de gepaste veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk, wanneer risico's niet kunnen worden voorkomen of niet voldoende kunnen worden beperkt door de collectieve technische beschermingsmiddelen of door maatregelen, methoden of handelswijzen in de sfeer van de werkorganisatie.

§ 2. De werkgever bepaalt :

a) de middelen waarmee en de wijze waarop het in § 1 bedoelde beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk kan worden gevoerd;

b) de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de personen belast met het toepassen van het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

De werkgever past zijn welzijnsbeleid aan in het licht van de opgedane ervaring, de ontwikkeling van de werkmethoden of de arbeidsomstandigheden.

§ 3. De Koning kan de in § 1 bedoelde algemene preventiebeginselen nader omschrijven en nader uitwerken met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties."

Op grond van paragraaf 1 van die bepaling treft de werkgever de nodige maatregelen ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, waarbij hij de in die bepaling opgesomde algemene preventiebeginselen toepast. Voorts bepaalt de werkgever op grond van paragraaf 2 de middelen en de wijze waarop het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van het werk, kan worden aangevoerd en rust op hem de plicht zijn welzijnsbeleid aan te passen in het licht van de opgedane ervaring, de ontwikkeling van de werkmethoden of de arbeidsomstandigheden.

20. Deze bepaling stelt op zich geen verbod in tot het opleggen van een tuchtsanctie die is gesteund op de miskenning van richtlijnen inzake het afstijgen van paarden. De omstandigheid dat inbreuken op het geciteerde artikel 5 strafbaar zijn overeenkomstig het sociaal strafwetboek en dat die van openbare orde is, leidt niet tot een andere conclusie.

21. Het welzijnsbeleid en de aan de werkgever opgelegde verplichtingen tot het nemen van de nodige maatregelen ter bevordering van het welzijn,

beletten voorts niet dat de werkgever in het licht van de opgedane ervaring, de ontwikkeling van de werkmethoden of de arbeidsomstandigheden, zijn welzijns-beleid aanpast en derhalve de eerdere geldende maatregelen bijstuurt, bijvoorbeeld op grond van de resultaten van een risicoanalyse.

Het enkele gegeven dat het welzijnsbeleid van de werkgever wordt aangepast maakt derhalve op zich niet de voor die aanpassing geldende maatregelen - of zoals te dezen richtlijnen - onwettig, noch blijkt daaruit op zich dat de overheid heeft verzuimd te handelen overeenkomstig het aangehaalde artikel 5. Procedures of richtlijnen die het voorwerp uitmaken van het veranderingsproces, kunnen derhalve nog steeds op wettige wijze worden toegepast totdat het welzijnsbeleid is aangepast.

Uit wat voorafgaat volgt dat het doen-naleven van richtlijnen tot ze worden aangepast en de inbreuken erop desgevallend tuchtrechtelijk te bestraffen, niet in strijd is met de verplichtingen voor de werkgever die volgen uit artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996.

22. De omstandigheid dat het door verzoeker vertoonde gedrag nadien blijkt in overeenstemming te zijn met de navolgende aanpassingen vanuit het welzijnsbeleid van de werkgever, doet derhalve niet blijken dat de tuchtoverheid op het ogenblik van de bestraffing niet wettig kon oordelen dat verzoeker door de schending van de toen geldende richtlijnen, een tuchtvergrijp pleegt.

Een schending van de materiëlemotiveringsplicht ligt derhalve evenmin voor, noch van artikel 3 van de tuchtwet.

23. Het middel is in zoverre ongegrond.

De schending van het redelijkheidsbeginsel

24. Verzoeker voert ook de schending aan van het redelijkheids-beginsel. Dat beginsel kan derhalve enkel de strafmaat betreffen. Het wordt derhalve vanuit dat oogpunt onderzocht.

25. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht 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 redelijkheidsbeginsel 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 redelijkheidsbeginsel 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 redelijkheid 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 redelijkheidsbeginsel miskent.

26. Verzoeker is een politieambtenaar en heeft aldus een voorbeeldfunctie. Dit betekent dat kan worden aangenomen dat de tuchtoverheid principieel een strenge houding aanneemt ten aanzien van tuchtvergrijpen.

Aan verzoeker werd een lichte tuchtstraf opgelegd. Zoals uit de behandeling van het vierde en vijfde middel zal blijken, is te dezen aan verzoeker

de waarschuwing opgelegd. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de tuchtoverheid, hoewel de feiten konden worden gekwalificeerd als een weigering van bevel, zij de feiten heeft gekwalificeerd als het in opspraak brengen van het ambt door de gegeven richtlijnen bij het afstijgen van de paarden niet correct uit te voeren. Voorts blijkt dat de tuchtoverheid bij die kwalificatie rekening heeft gehouden met het gegeven dat de problematiek van het afstijgen op de erekoer al vaak ter discussie was gekomen en dat er in november 2014 een oplossing werd gevonden met een aanpassing van de procedure tot gevolg. Ook hield zij rekening met verzoekers voorbeeldfunctie als inspecteur van politie, zijn blanco tuchtverleden en zijn wijze van dienen. Door aldus *in concreto* te oordelen dat voor dit tuchtvergrijp de lichte straf van de, te dezen, waarschuwing 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. Hij meent dat het verregaand onredelijk is om hem te bestraffen voor een gedrag dat voortvloeit uit een jarenlang aangeklaagde doch genegeerde problematiek, die kort na de feiten werd aangepast in die zin dat de te volgen procedure neerkomt op het gedrag waarvoor hij is gestraft. Die eigen feitelijke appreciatie van de strafmaat maakt op grond van wat voorafgaat, 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 redelijkheidsbeginsel moet blijken.

27. Het middel is in zoverre ongegrond.

Conclusie

28. Het tweede middel is ongegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

29. Verzoeker voert in het verzoekschrift de schending aan van de punten 6, 7, 9 en 11 van de deontologische code die is vastgesteld volgens de bij het koninklijk besluit van 10 mei 2006 ‘houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten’ gevoegde tekst (hierna: de deontologische code van de politiediensten), van het redelijkheidsbeginsel en van artikel 3 van de tuchtwet. Hij acht de aangevoerde punten van die code geschonden omdat, samengevat, de chef(s) jarenlang geen oor hadden voor de terechte welzijnsverzuchtingen van de personeelsleden, ze niet waakten over hun rechten en voorzeker geen voorbeeldfunctie vervulden (punt 6 van de voornoemde code), zij geen rekening hielden met de specifieke omstandigheden van het afstijgen (punt 7 van de deontologische code van de politiediensten), er willekeur heerste zonder duidelijkheid ter zake (punt 9) en de chef(s) volkomen in gebreke bleven op het vlak van het preventie- en beschermingsbeleid van de politieorganisatie (punt 11 van de deontologische code van de politiediensten). Aangezien verzoeker vaststelt dat “de leiding” volkomen in gebreke is gebleven om tegemoet te komen aan haar wettelijke en deontologische verplichtingen ten opzichte van een “ondergeschikte” zoals verzoeker, kan verzoeker onmogelijk worden verweten zich te hebben gedragen op een wijze die volgens verzoeker “pertinent in overeenstemming is met de noodzakelijkheden voortvloeiende uit het welzijn van het personeel.” Doordat de tuchtoverheid, die bovenaan de hiërarchische lijn staat en dus ook chef is, aldus zelf is tekortgeschoten - hetzij rechtstreeks, hetzij via “doorwerking” - kan zij onmogelijk aan verzoeker verwijten de waardigheid van het ambt in het gedrang te hebben gebracht door te hebben gehandeld zoals uit welzijnsoogpunt nuttig, nodig en noodzakelijk was. Verzoeker besluit dat op zijn minst dit pertinent onredelijk is en dus strijdt met het redelijkheidsbeginsel.

In de laatste memorie benadrukt verzoeker dat hij de deontologische tekortkomingen van de chefs in relatie brengt tot zowel het redelijkheidsbeginsel, als tot artikel 3 van de tuchtwet. Voorts verwijst hij en herneemt hij argumenten reeds vervat in het verzoekschrift.

Beoordeling

30. Los van de vraag of de beweringen van verzoeker op zich volstaan om de Raad van State te doen besluiten dat verzoekers hiërarchische chefs de door verzoeker geschonden geachte deontologische plichten in het verleden hebben miskend, en zonder dat de Raad van State moet onderzoeken of de tuchtoverheid te dezen zulks ook heeft gedaan, leiden eventuele deontologische tekortkomingen in hoofde van die chefs niet tot de vaststelling dat de tuchtoverheid niet op wettige wijze kon oordelen dat de aan verzoeker tenlastegelegde bewezen feiten de waardigheid van het ambt in het gedrang brengt zodat ze een tuchtvergrijp uitmaken in de zin van artikel 3 van de tuchtwet. In de mate dat het middel voorts kritiek uit op de wettigheid van de bestreden beslissing en de redelijkheid ervan, valt die kritiek samen met die van het eerste middel, minstens doet zij geen afbreuk aan de bij de behandeling van het tweede middel gedane vaststellingen.

31. Het derde middel is ongegrond.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

32. Verzoeker voert in het verzoekschrift de schending aan van het gelijkheidsbeginsel zoals dat is uitgedrukt in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij vergelijkt zich met zijn collega J.D., aan wie de lichtere tuchtstraf van de waarschuwing is opgelegd en dat er geen enkele deugdelijke verantwoording is waarom verzoeker zwaarder is gestraft dan J.D.

In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker vast dat de verwerende partij in een nota van 27 mei 2015 hem meedeelde dat de bestreden beslissing een materiële vergissing bevat, met name dat aan verzoeker niet een blaam maar een waarschuwing werd opgelegd. Hij meent evenwel dat als de tuchtoverheid meent dat er iets schort aan haar beslissing, ze de tuchtbeslissing diende in te trekken en opnieuw te beslissen. Dat is niet gebeurd en de nota haalt de bestreden beslissing derhalve niet uit het rechtsverkeer. Hij meent aldus dat zijn middel overeind blijft.

In de laatste memorie wijst verzoeker erop dat de nota waarbij werd verduidelijkt dat de opgelegde straf de waarschuwing is, dateert van na zijn verzoekschrift tot nietigverklaring dat aan de Raad van State op 26 mei 2015 werd verzonden. Het middel is dan ook op zijn minst ontvankelijk. Voorts blijft hij er bij dat de techniek van de aanvullende nota niet kan volstaan omdat er een formeel tuchtbesluit bestaat waarin hem de tuchtstraf van de blaam is opgelegd.

Beoordeling

33. In de bestreden beslissing is vermeld dat aan verzoeker de tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd. In een nota van 27 mei 2015 meldt de tuchtoverheid aan verzoeker evenwel het volgende:

> "Vastgesteld werd dat in de kennisgeving van lichte tuchtstraf […] een materiële vergissing vermeld stond in de beslissing. Er werd vermeld dat [verzoeker] de lichte straf van de blaam wordt opgelegd.
>
> De bedoelde tuchtstraf betreft, conform het inleidend verslag, uiteraard de lichte straf van de waarschuwing. Deze rechtzetting zal ook gebeuren op [verzoekers] blad der tuchtstraffen."

Uit deze rechtzetting door de tuchtoverheid blijkt dat zij een materiële vergissing rechtzet, in die zin dat aan verzoeker de tuchtstraf van de waarschuwing is opgelegd en niet de blaam. De bestreden beslissing heeft in de mate dat erin wordt bepaald dat aan verzoeker de blaam als tuchtstraf werd opgelegd, geen rechtsgevolgen gehad. Verzoeker betwist zulks overigens niet.

De omstandigheid dat, naar verzoeker doet gelden, de bestreden beslissing niet formeel werd ingetrokken en vervangen door een nieuwe beslissing, belet deze vaststelling niet. Dat, zoals verzoeker betoogt in de laatste memorie, de rechtzetting van de materiële misslag op 27 mei 2015 is gebeurd na de toezending van zijn verzoekschrift op 26 mei 2015, belet evenmin deze vaststelling. Overigens bemerkt de Raad van State wat dat betreft, dat de verwerende partij op 1 juli 2015 kennis nam van verzoekers verzoekschrift en dat verzoeker niet doet gelden dat hij toepassing heeft gemaakt van artikel 3*ter* van de algemene procedureregeling.

34. Uit wat voorafgaat besluit de Raad van State dat aan verzoeker dezelfde tuchtstraf werd opgelegd als aan de collega met wie hij wenst te worden vergeleken. Verzoeker heeft derhalve geen belang bij het middel.

35. Het middel is niet-ontvankelijk.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

36. Verzoeker voert in het verzoekschrift de schending aan van de formelemotiveringsplicht, minstens van de materiëlemotiveringsplicht en het recht van verdediging. Hij doet gelden dat hem in het inleidend verslag ter kennis werd gebracht dat de tuchtoverheid voornemens is de waarschuwing op te leggen, terwijl in de bestreden beslissing de zwaardere straf van de blaam werd opgelegd. De bestreden beslissing bevat geen motieven voor deze strafverzwaring en voor zover er al een motief zou zijn is dat ondeugdelijk. Voorts schendt zulks het recht van verdediging.

In de navolgende procedurestukken verwijst verzoeker naar zijn repliek op het vierde middel.

Beoordeling

37. Bij de behandeling van het vierde middel is vastgesteld dat aan verzoeker de lichte straf van de waarschuwing werd opgelegd. Om dezelfde redenen als uiteengezet bij de behandeling van het vierde middel heeft verzoeker geen belang bij het middel.

38. Het middel is niet-ontvankelijk.

VI. Heropening van het debat - Aanvullend onderzoek

39. Het voorliggende onderzoek van het tweede tot het vijfde middel leidt niet tot een definitieve oplossing van het geschil.

40. De beoordeling van het eerste middel maakt niet het voorwerp uit van het voorliggende debat. Zoals reeds is aangehaald, heeft de Raad van State bij tussenarrest nr. 240.750 van 20 februari 2018 de behandeling ervan geschorst totdat de meest gerede partij kennis geeft van de uitspraak over de valsheid, onverminderd de mogelijkheid van de Raad van State om de zaak daartoe op te roepen wanneer hij dit gepast acht.

Luidens artikel 51, vijfde lid van de algemene procedureregeling is deze behandeling geschorst tot het bevoegd rechtscollege over de valsheid uitspraak heeft gedaan.

De verwerende partij heeft, als meest gerede partij, samen met haar laatste memorie, het in punt 3.2. nader bepaald arrest van 2 mei 2018 overgelegd van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel. De vraag of met dat arrest op definitieve wijze het ontstane prejudicieel valsheidsgeschil is beslecht noch de vraag of het onderzoek van de zaak voortgang mag vinden, was het voorwerp van het voorliggende debat dat immers was beperkt

tot het aanvullend onderzoek bevolen bij het voornoemde tussenarrest nr. 240.750 van 20 februari 2018.

Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven februari tweeduizend negentien, 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**