

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.683 van 29 mei 2020
in de zaak A. 225.138/XIV-37.710**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Walter Damen
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Elisabethlaan 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Van Der Straeten
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 210A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 mei 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 7 maart 2018 waarbij de voorlopige schorsing van verzoeker bij ordemaatregel wordt verlengd.

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.

XIV-37.710-1/23

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

Op vraag daartoe van de Raad van State, zijn de partijen ermee akkoord gegaan dat de zaak wordt behandeld zonder openbare terechtzitting. Auditeur Wendy Depester heeft vervolgens een geschreven met dit arrest eensluidend advies neergelegd.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 13 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is inspecteur van politie bij de lokale politiezone Antwerpen (PZ 5345).

3.2. Op 16 maart 2016 verricht de dienst Intern Toezicht een aantal arrestaties in het kader van een onderzoek naar ernstige feiten gepleegd door politiepersoneel tijdens de uitoefening van hun ambt en in uniform. De zaak krijgt uitgebreide media-aandacht. Verzoeker behoort tot het team waarvan diverse inspecteurs worden gearresteerd.

3.3. Op 18 maart 2016 meldt verzoeker zich spontaan bij de dienst Intern Toezicht. Dezelfde dag wordt hem een bevel tot medebrenging betekend en worden hem zware slagen met misbruik van gezag ten laste gelegd. Nog dezelfde dag beslist de korpschef om verzoeker bij hoogdringendheid voorlopig te schorsen met ingang van 18 maart 2016, met inhouding van 25 % van de bruto wedde

Verzoeker wordt tevens aangehouden maar op 19 maart 2016 onder voorwaarden vrijgelaten.

Op 21 maart 2016 meldt de procureur des Konings aan de burgemeester wat volgt:

“Aanvullend wens ik u ervan in kennis te stellen dat in het kader van voormeld onderzoek een vijfde persoon werd in verdenking gesteld voor feiten die worden gekwalificeerd als zware slagen met misbruik van gezag. Het betreft INP. [X. Y.Z.], geboren op [1X/1X/19XX]. Het betreffen feiten die zich zouden hebben voorgedaan op 18/10/2015 waarbij een persoon werd gearresteerd door Politie Antwerpen en door INP [X. Y.Z.], zwaar geslagen zou zijn.

INP [X. Y.Z.], werd door de Onderzoeksrechter vrijgelaten onder volgende voorwaarden voor een termijn van drie maand.

Deze informatie wordt u ter kennis gebracht om nuttig te zijn op tuchtgebied. Gelet op de ernst van de feiten lijkt het aangewezen betrokkene bij ordemaatregel voorlopig te schorsen;

U wordt verder op de hoogte gehouden van het gevolg dat aan deze zaak zal worden verleend.”

3.4. Nadat verzoeker op 21 maart 2016 door de korpschef werd gehoord, wordt de voorlopige schorsing bij hoogdringend op 23 maart 2016 bekrachtigd.

3.5. Naderhand worden nog diverse andere strafrechtelijke onderzoeken opgestart waarover de korpschef zich in diverse brieven bevraagt bij de procureur des Konings. Deze antwoordt telkens dat de gerechtelijke onderzoeken lopende zijn en dat het niet mogelijk is reeds nadere informatie te verstrekken, maar dat het parket de korpschef op de hoogte zal houden.

De voorlopige schorsing bij ordemaatregel wordt verder telkens voor een periode van vier maanden verlengd, waarbij de korpschef telkens vooraf bij de procureur des konings naar de stand van zaken informeert en waarbij telkens wordt geantwoord dat nog geen informatie kan verstrekt worden. De inhouding van 25 % van de brutowedde wordt vanaf 23 september 2016 herleid tot 15 %. Verzoeker heeft deze verlengingen van de voorlopige schorsing niet aangevochten.

3.6. Op 6 september 2016 deelt de burgemeester aan verzoeker mee dat hij toepassing maakt van artikel 56, tweede lid, van de wet van 13 mei 'houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten' (hierna: de tuchtwet) voor de betekening van het inleidend verslag in het kader van een tuchtprocedure.

3.7. Op 8 januari 2018 informeert de burgemeester bij de procureur des Konings naar de stand van zaken en vraagt hij om een afschrift van het strafdossier. De procureur antwoordt bij brief van 30 januari 2018 dat het dossier werd meegedeeld voor het opstellen van de eindvordering en hij meldt dat er voldoende ernstige elementen voorhanden zijn om de voorlopige schorsing te handhaven.

Met het oog op de verlenging van de voorlopige schorsing wordt verzoeker op 1 februari 2018 opgeroepen om gehoord te worden. Hij wordt op 27 februari 2018 gehoord, bijgestaan door zijn raadvrouw. Bij die gelegenheid wordt ook een verweerschrift ingediend.

3.8. Op 7 maart 2018 beslist de burgemeester de voorlopige schorsing bij ordemaatregel, met inhouding van 15 % van de bruto maandwedde, te verlengen voor de duur van vier maanden. De motivering ervan luidt:

“Artikel 59 Tuchtwet Politie voorziet in de mogelijkheid u voorlopig te schorsen indien twee voorwaarden cumulatief vervuld zijn:

- Er dient een tuchtprocedure of een opsporingsonderzoek te lopen tegen het personeelslid dan wel een strafvervolging te zijn ingesteld;
- de aanwezigheid van het personeelslid bij de lokale politie is onverenigbaar met het belang van de dienst.

Beide voorwaarden zijn cumulatief vervuld:

5.1. Er dient een tuchtprocedure of een opsporingsonderzoek te lopen tegen het personeelslid, dan wel een strafvervolging te zijn ingesteld.

Enerzijds werd een strafvervolging lastens u ingesteld en deze is nog steeds lopende. Met zijn brief van 30 januari 2018 meldde procureur des Konings [B.T.] dat het dossier werd meegedeeld aan zijn ambt voor het opstellen van de eindvordering.

Aan de eerste voorwaarde werd bijgevolg voldaan.

5.2. De aanwezigheid van het personeelslid bij de lokale politie is onverenigbaar met het belang van de dienst.

Anderzijds blijkt, rekening houdend met de feitelijke elementen vervat in het dossier, uw aanwezigheid bij Lokale Politie Antwerpen onverenigbaar met het

belang van de dienst. Zo berichtte de media op 16 en 17 maart 2016 uitvoerig over de arrestaties die op 16 maart 2016 plaatsvonden.

De feiten waarvan u wordt verdacht zijn ernstig daar ze in strijd zijn met de meest essentiële deontologische normen waaraan u dient te voldoen en onverenigbaar zijn met de principes vervat in artikel 132 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveau's.

Uw aanwezigheid bij Lokale Politie Antwerpen is dan ook onverenigbaar met het belang van de dienst. Het vertrouwen in u is immers dermate geschonden door de feiten waarvan u wordt verdacht.

U verder laten functioneren, hoe kortstondig ook, verdacht van dergelijke feiten, is niet in overeenstemming te brengen met behoorlijk bestuur. Bovendien zou dit de geloofwaardigheid en het imago van de Lokale Politie ernstig in het gedrang brengen.

Deze redenen noodzaken mij om de voorlopige schorsing bij ordemaatregel te verlengen.

Ingevolge de ernst van de feiten is het bovendien duidelijk dat een herplaatsing binnen het korps niet aangewezen is doordat het vertrouwen in u dermate is geschonden dat een verdere samenwerking onmogelijk is geworden.

Tevens gaf procureur des Konings [B.T.] in zijn brief van 30 januari 2018 aan dat er voldoende ernstige elementen voorhanden zijn om de voorlopige schorsing te verantwoorden.

Uw verweer m.b.t. de tweede voorwaarde:

In het proces-verbaal van 27 februari 2018 werd het volgende gestipuleerd:

“Betrokkene vindt het interessant om te kijken naar andere oplossingen

Het duurt heel lang, het is mentaal zwaar want hij doet zijn job graag.

Hij vraagt of het niet haalbaar kan zijn om te detacheren naar een andere zone, eventueel met een regelmatige evaluatie. Op deze manier kan betrokkene zijn kennis bijschaven en kan hij terug aan de slag.

Hij staat ook open voor een permanente overplaatsing naar een andere zone. Vindt het spijtig dat hij wordt doorbetaald en niks kan doen.

Betrokkene wenst wel te benadrukken dat zijn voorkeur bij Politiezone Antwerpen gaat maar dat hij openstaat voor alle praktische oplossingen waardoor hij terug aan het werk zou kunnen.

Menselijk aspect: niet meer draaglijk om gewoon maar thuis te zitten en kan niets plannen. Privéleven wordt hierbij ook verstoord, bijvoorbeeld kinderen,...

Het voelt aan als een straf en dat alles al beslist is.

Advocaat haalt volgende punten aan:

- Termijn, reeds twee jaar aan de gang. Eindvonnis kan nog lang op zich laten wachten, vreest voor nog één of twee jaar dat dit kan aanslepen. Voelt bij betrokkene aan dat dit al een tuchtsanctie op zichzelf is. Betrokkene heeft zichzelf van meet af aan aangeboden. Heeft voorwaarden opgelegd gekregen door de onderzoeksrechter en na drie maanden waren deze reeds opgeheven, wat eerder zelden voorkomt.
- Betrokkene heeft recht op arbeid en hij voelt dat hij de realiteit verliest door zolang niet meer in de functie te zitten. Hij is gemotiveerd om hier wel in binnen te treden.
- Betrokkene haalt zelf oplossingen aan die wel haalbaar zijn.
- Motivering van de besluiten komt steeds terug. Dit dient geactualiseerd te worden, zeker na de opheffing van de voorwaarden van de onderzoeksrechter na drie maanden.

Betrokkene staat open voor alle mogelijke oplossingen en zijn motivatie is onveranderd.

Wenst eventueel voorafgaand gehoord te worden door de korpschef, indien dit nodig zou zijn.”

Beoordeling

Ongeacht de voorwaarden, opgelegd door de onderzoeksrechter, al dan niet worden opgeheven, is er nog steeds geen duidelijkheid over het bewijs van de feiten en de schuldbekeering ten aanzien van uw persoon. U maakt nog steeds het voorwerp uit van een gerechtelijk onderzoek voor zeer ernstige feiten. Ik wens eerst duidelijkheid te bekomen over uw betrokkenheid met betrekking tot deze feiten alvorens u uw functie van politieambtenaar opnieuw kunt opnemen.

Wel stel ik in mijn hoedanigheid van tuchtoverheid alles in het werk zo spoedig mogelijk duidelijkheid te scheppen omtrent het bewijs van de feiten. Zo informeer ik mij het parket van de procureur des Konings periodiek naar de stand van zaken van het onderzoek en vraag ik of het in huidige fase van het onderzoek reeds mogelijk is mij een eensluidend verklaard afschrift van het strafdossier te bezorgen, vergezeld van de toelating van de procureur des Konings om deze stukken te mogen aanwenden op tuchtrechtelijk gebied.

Met zijn brief van 30 januari 2018 meldde procureur des Konings [B.T.] bovendien dat het dossier werd meegedeeld aan zijn ambt voor het opstellen van de eindvordering. Mijns inziens is er thans dan wel degelijk vooruitgang in het dossier, gelet op dit schrijven van de procureur des Konings. Tevens meldde hij dat er voldoende ernstige elementen voorhanden zijn om de voorlopige schorsing te verantwoorden.

Wat betreft het feit dat u aangeeft dat er een detachering mogelijk zou zijn, kan ik niet anders dan vaststellen dat er geen beslissing is van de bevoegde overheid waardoor er een detachering mogelijk zou zijn.

Ik kan in de huidige stand van het dossier dan ook niet anders dan uw voorlopige schorsing te verlengen om de hierboven vermelde redenen.

Bijgevolg beslis ik de voorlopige schorsing voor de duur van 4 maanden te verlengen.

Overwogene dat aan de wettelijk voorwaarden inzake de voorlopige schorsing is voldaan

Aan de tweede voorwaarde werd bijgevolg voldaan.

5.3. Inhouding 15% van het bruto maandwedde

Tevens meen ik dat de voorlopige schorsing, een inhouding van wedde van 15o/o dient te omvatten om de volgende redenen:

- u krijgt immers het verbod opgelegd om gedurende de tijd dat u voorlopig geschorst bent te komen werken en bijgevolg levert u geen prestaties meer;
- er is een duidelijk verschil in verloning vereist teneinde een demotivatatie van de actieve personeelsleden te voorkomen;
- het zou onredelijk zijn dat politieambtenaren met dezelfde graad dezelfde wedde zouden ontvangen als een geschorste collega;
- een overheid, die onder meer werkt met het belastinggeld van de burgers, moet haar middelen zuinig en efficiënt beheren.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt bij ter post aangetekende zendingen van 8 en 9 maart 2018 aan verzoeker betekend.

3.9. De voorlopige schorsing bij ordemaatregel wordt naderhand bij beslissing van 9 juli 2018 nogmaals verlengd voor de duur van vier maanden. De verzoeker heeft geen beroep tot nietigverklaring ingediend tegen die beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Regelmatigheid van de memorie van antwoord van de verwerende partij

4. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve vastgesteld dat de memorie van antwoord uitdrukkelijk vermeldt dat ze uitgaat van de “Stad Antwerpen, vertegenwoordigd door de Burgemeester” zodat deze memorie niet uitgaat van de voor het indienen van een memorie bevoegde instantie, wat meebrengt dat ze ambtshalve uit het debat moet worden geweerd. De lokale politiezone Antwerpen is immers een “eengemeentezone” wat inhoudt dat de rechtspersoon de stad Antwerpen is. Op het tijdstip van het indienen van de memorie van antwoord bepaalde artikel 193, § 1 van het gemeentedecreet van 15 juli 2002 dat het college van burgemeester en schepenen de gemeente vertegenwoordigt in gerechtelijke gevallen. De memorie van antwoord diende derhalve uit te gaan van het college van burgemeester en schepenen.

5. In haar laatste memorie repliceert de verwerende partij dat de vermelding een “materiële misslag” betreft. Zij brengt voorts een uittreksel bij uit het proces verbaal van de zitting van 29 juni 2018 van het college van burgemeester en schepenen waaruit blijkt dat het college zijn goedkeuring verleent om het verweer te voeren in de voorliggende procedure evenals aan de aanstelling van de raadsman van de verwerende partij “om de rechten van de stad Antwerpen/Lokale Politie Antwerpen waar te nemen in de [voorliggende] procedure”.

6. Met het door de verwerende partij met haar laatste memorie bijgebrachte afschrift van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 29 juni 2018, ligt het bewijs voor dat de memorie van antwoord wel degelijk ingediend werd door het daartoe bevoegde orgaan en dat er derhalve geen reden meer is om de memorie van antwoord uit de debatten te weren.

V. Ontvankelijkheid

Exceptie wegens gebrek aan belang

7. De verwerende partij betwist verzoekers belang bij een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing. Zij zet uiteen dat de voorlopige schorsing een maximale duurtijd van vier maanden heeft, dat verzoeker zijn verzoekschrift tot nietigverklaring heeft neergelegd “net binnen de 60 dagen termijn” en dat de bestreden beslissing inmiddels volledige uitwerking heeft gehad. Inmiddels is er al een nieuwe beslissing genomen op 9 juli 2018 waarbij de ordemaatregel van de voorlopige schorsing werd verlengd en die door verzoeker niet wordt aangevochten met een verzoek tot nietigverklaring. De beslissing van 9 juli 2018 is het resultaat van een op zich staande nieuwe beoordeling van de voorwaarden die door de tuchtwet zijn bepaald voor het opleggen van de voorlopige schorsing zodat de vraag rijst welk actueel belang verzoeker nog heeft met het oog op bekomen van de vernietiging van een beslissing die volledige uitwerking heeft gekregen nu zijn voorlopige schorsing nogmaals werd verlengd en moet worden vastgesteld dat verzoeker desaan gaande geen verweer kenbaar maakte. Deze houding kan niet anders geïnterpreteerd worden dan dat er een verlies aan actueel belang is bij de aanvechting van een voorgaande beslissing.

Beoordeling

8. De verwerende partij betwist in haar memorie het belang van verzoeker. Als zij in het auditorsverslag daarover kan lezen dat de voorheen geldende rechtspraak (waarnaar de verwerende partij ter ondersteuning van haar exceptie verwijst), met name dat een verzoeker die de initiële voorlopige schorsing en/of niet alle verlengingen ervan met een beroep tot nietigverklaring heeft aangevochten niet getuigt van het rechtens vereiste belang, sinds de arresten nr. 243.973 van 19 maart 2019 en 246.626 van 15 januari 2020 niet langer wordt aangehouden, dat er geen redenen zijn om de ontvankelijkheid van het beroep in vraag te stellen en dat om die reden deze exceptie ongegrond is, en zij daarin vervolgens geen reden ziet om in haar laatste memorie hierop te antwoorden,

begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich niet langer tegen de ontvankelijkheid van het beroep verzet.

9. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

10. In zijn verzoekschrift beroept verzoeker zich in een enig middel op de schending van de artikelen 56, 59 en 61 van de tuchtwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991), van het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het gebrek aan zorgvuldige belangenafweging. Verzoeker zet, met verwijzing naar artikel 59 van de tuchtwet, in essentie uiteen dat het opleggen van een voorlopige schorsing bij ordemaatregel onderworpen is aan twee cumulatieve voorwaarden die vervuld moeten zijn, met name enerzijds het bestaan van een tuchtprocedure, een opsporingsonderzoek of een strafvervolgning, en anderzijds de onverenigbaarheid van de aanwezigheid van verzoeker met het belang van de dienst. Artikel 61 van de tuchtwet bepaalt de voorwaarden waaronder de voorlopige schorsing kan worden verlengd waarbij tevens de cumulatieve voorwaarden van artikel 59 van de tuchtwet vervuld moeten zijn en blijven. Om te beoordelen of de aanwezigheid van verzoeker al dan niet verenigbaar is met het belang van de dienst, dient de tuchtoverheid een actuele beoordeling van de feiten te maken en van de invloed daarvan op zijn aanwezigheid binnen de dienst. Verzoeker stelt met verwijzing naar rechtspraak dat de vraag is of de tuchtoverheid daarbij 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. Verzoeker stelt dat hij hier nooit is bevraagd omtrent de feiten. Er wordt slechts verwezen naar de mediaberichten en naar de nummers van de processen-verbaal die werden opgemaakt ten laste van verzoeker. Verzoeker heeft zich nochtans steeds bereid

verklaard mee te werken aan elk strafrechtelijk of tuchtonderzoek. De onderzoeksrechter heeft na de vrijlating van verzoeker onder voorwaarden gedurende een termijn van drie maanden, geoordeeld niet langer de voorwaarde te moeten handhaven dat verzoeker geen activiteit als politieman mocht uitvoeren. Dit toont aan dat de onderzoeksrechter geen barrières meer zag voor verzoeker om zijn functie als politieman terug op te nemen. De burgemeester blijft niettemin standvastig vasthouden aan het schrijven van de procureur, vervolgende ofwel tegenpartij in het dossier, die stelt dat er elementen zijn die een verdere voorlopige schorsing kunnen verantwoorden. Er is nochtans gedurende anderhalf jaar geen onderzoek meer gevoerd lastens verzoeker, die in die periode ook verklaringen heeft afgelegd in het strafonderzoek. De tuchtoverheid is ertoe gehouden, met de mogelijkheden waarover zij beschikt, een actuele beoordeling van de feiten te maken en de invloed daarvan op de aanwezigheid van verzoeker binnen de dienst. De tuchtoverheid zit evenwel volledig stil, niet alleen door het niet aanvatten van de tuchtprocedure, maar zij doet zelfs geen enkele moeite om zicht te krijgen op het bestaan en de ernst van de feiten om zich een beeld te vormen over de noodzaak van een tuchtrechtelijke vervolging en voorlopige schorsing. Ook al heeft de burgemeester geen inzage in het strafdossier, dan nog had hij enig initiatief kunnen nemen om na te gaan wat de verklaring van verzoeker is, of hij bekent of ontkent en om welke reden. In dat opzicht wordt ook artikel 56 van de tuchtwet geschonden door het niet aanvatten van het tuchtonderzoek en het onterecht afwachten van het strafonderzoek. Verzoeker verwijst daartoe naar rechtspraak van de Raad van State. Ook te dezen heeft de tuchtoverheid geen enkele inspanning geleverd. In zoverre zij verwijst naar de brieven van de procureur des Konings verliest zij uit het oog dat deze eveneens partij is in het geding. In zijn verweer heeft verzoeker er steeds op gewezen dat het strafonderzoek slechts voor een klein deel op hem betrekking heeft, en dat er reeds anderhalf jaar onderzoek gevoerd wordt naar anderen die in verdenking zijn gesteld. Na twee jaar mag van de tuchtoverheid toch minstens worden verwacht dat zij op grond van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht overgaat tot enige feitenvinding bij de besluitvorming over de verlenging van de voorlopige schorsing. Slechts indien zij op geen enkele manier een eigen tuchtonderzoek kan voeren, kan gebruik worden gemaakt van de verlenging van de voorlopige schorsing. De voorlopige schorsing voelt dan ook

aan als een daadwerkelijk tuchtsanctie. De tuchtoverheid faalt in haar motiveringsverplichting daar zij op geen enkele manier specificeert in welke zin de aanwezigheid van verzoeker onverenigbaar is met het belang van de dienst. Er wordt enkel gesteld dat er eerst duidelijkheid moet zijn over de feiten, maar de tuchtoverheid werkt dit net in de hand door te blijven wachten op het einde van het strafonderzoek, terwijl de tuchtoverheid niet antwoordt op de argumenten van verzoeker. Door haar passieve houding bij de actualisering van de feitelijke gegevens schendt zij ook de zorgvuldigheidsplicht. Door het feit dat verzoeker momenteel reeds meer dan twee jaar geschorst is en dat de feiten waarvan hij verdacht wordt, dateren van 2015, wordt ook de redelijke termijn geschonden. De redelijke-termijneis moet worden samengelezen met de noodzakelijke inspanningen die een tuchtoverheid kan en moet ondernemen bij het tuchtonderzoek en de beslissing tot voorlopige schorsing.

In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker wat hij reeds eerder in zijn verzoekschrift heeft uiteengezet met dien verstande dat hij zijn grieven alsnog verbindt aan de respectieve door hem in zijn enig middel geschonden geachte rechtsregels of -beginselen. Specifiek wat de repliek van de verwerende partij betreft dat verzoeker wel gebruik heeft gemaakt van zijn hoorrecht en zijn verweer kenbaar heeft gemaakt doch daarbij naliet nadere toelichting te verschaffen aangaande de feiten die hem ten laste worden gelegd, antwoordt verzoeker, met verwijzing naar artikel 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM), dat hij het recht heeft om te zwijgen en niet verplicht kan worden zichzelf te incrimineren. De repliek van de verwerende partij kan niet gelden als een valabel argument om de schuld in verzoekers schoenen te schuiven voor het gebrek aan informatie waarover de tuchtoverheid beschikt. Wat de schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, voert verzoeker voor het eerst aan dat de volledige verwijdering uit de dienst zo verstrekkend is dat de evenredigheidstoets vereist dat het bestuur minstens onderzoekt of er minder verregaande maatregelen mogelijk zijn en dat het in de beslissing daarvan doet blijken en uiteenzet waarom deze maatregelen in de concrete omstandigheden niet haalbaar zijn.

In zijn laatste memorie herneemt verzoeker wat hij in zijn eerdere procedurestukken heeft uiteengezet. Specifiek wat de schending van de artikelen 59 en 61 van de tuchtwet betreft, benadrukt hij dat “de tuchtoverheid op geen enkel moment moeite [heeft] gedaan om zich een beeld over de noodzaak van een tuchtrechtelijke vervolging) en een voorlopige schorsing te vormen” en dat “opnieuw” uit het oog wordt verloren dat “de procureur des konings een partij is in het geding en dergelijke zienswijze een louter subjectieve invulling betreft”, wat geen beoordeling van de feiten toelaat zodat de schorsingsmaatregel daarop niet kan worden gebaseerd. Voorts benadrukt verzoeker nog, specifiek wat de schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, dat “het feit dat hij ondertussen 4 jaar (!!!) voorlopig geschorst is reeds afdoende aannemelijk maakt dat het *in casu* een daadwerkelijke tuchtsanctie betreft.”. Tot slot herhaalt hij dat “[o]ndanks het bestaan van artikel 61 van de tuchtwet”, hoe dan ook de redelijke termijn is geschonden.

Beoordeling

11. Luidens artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1984 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) bevat het verzoekschrift tot nietigverklaring (onder meer) “een uiteenzetting van de feiten en de middelen”. Onder middel in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar het oordeel van verzoeker door de bestreden handeling wordt geschonden. “Voldoende duidelijk” betekent dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van een verzoeker, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State ertoe worden gebracht in de plaats van verzoeker het verzoekschrift op te stellen.

Het enig middel zoals dat in zijn verzoekschrift is uiteengezet, wordt dan ook onderzocht in de mate het door de verwerende partij en, vervolgens, door de Raad van State redelijkerwijze mocht worden begrepen.

Betreffende de schending van de artikelen 59 en 61 van de tuchtwet

12. De te dezen relevante bepalingen van de in het enig middel geschonden geachte artikelen 59 en 61, van de tuchtwet bepalen:

“Art. 59. Onverminderd andere ordemaatregelen bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken die onder meer ter gelegenheid van een tuchtvordering kunnen getroffen worden, kan de burgemeester of, naar gelang van het geval, het politiecollege, het personeelslid van de lokale politie tegen wie een tuchtprocedure of een opsporingsonderzoek loopt of een strafvervolgning werd ingesteld en wiens aanwezigheid bij de lokale politie onverenigbaar is met het belang van de dienst, bij ordemaatregel voorlopig schorsen.[...]”

“Art. 61. De voorlopige schorsing wordt uitgesproken voor ten hoogste vier maanden.

De voorlopige schorsing mag worden verlengd door, naar gelang van het geval, de minister van Binnenlandse Zaken of de burgemeester of het politiecollege zonder dat haar duur een jaar mag overschrijden.

Wanneer echter een opsporingsonderzoek loopt of een strafvervolgning werd ingesteld wegens de feiten die de voorlopige schorsing motiveren, dan mag de schorsing tijdens de duur van de strafprocedure door de minister van Binnenlandse Zaken of de burgemeester of het politiecollege worden verlengd zonder dat zij de vier maanden mag overschrijden nadat er een gerechtelijke eindbeslissing werd genomen of nadat het dossier werd geseponeerd dan wel de strafvordering vervallen is. [...]”

Uit die bepalingen volgt dat, om na een eerste beslissing tot voorlopige schorsing die schorsing te verlengen, een nieuwe beslissing is vereist. In samenhang met het hiervoor aangehaalde artikel 59, kan hierbij enkel tot een verlenging van de lopende voorlopige schorsing worden besloten, indien bij die verlenging nog steeds is voldaan aan beide in artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet bepaalde cumulatieve voorwaarden.

13. Wat te dezen het vervuld zijn van de eerste voorwaarde van artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet betreft, betwist verzoeker niet dat tegen hem een opsporingsonderzoek loopt.

Wat de tweede voorwaarde van artikel 59, eerste lid van de tuchtwet betreft, kan tot een verlenging van de voorlopige schorsing slechts worden beslist wanneer de bevoegde overheid - rekening houdend met alle gegevens die op dat ogenblik beschikbaar zijn of die zij op basis van een eigen onderzoek kan verkrijgen -, nog altijd kan stellen dat het dienstbelang vereist dat de politieambtenaar buiten de dienst blijft. De bevoegde overheid dient hiertoe, met de mogelijkheden waarover zij beschikt, een actuele beoordeling te maken van de feiten en van de invloed daarvan op de aanwezigheid van betrokkene binnen de dienst. De plicht tot actualisatie vereist op zich evenwel niet dat het gehele dossier moet worden geactualiseerd.

Het komt voorts de bevoegde overheid toe te oordelen of de voorlopige schorsing dient te worden verlengd. Zij beschikt ter zake over een discretionaire bevoegdheid. Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om zelf deze beoordeling te maken. 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 bepalingen en binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

14. Uit de in punt 3.8 aangehaalde motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de tuchtoverheid onder meer wijst op de ernst van de feiten waarvoor arrestaties werden verricht en waarover in de media werd bericht, en dat deze feiten in strijd zijn met de meest essentiële deontologische normen, waardoor het vertrouwen dermate is geschonden dat een verdere samenwerking onmogelijk is. Verder wordt in de bestreden beslissing verwezen naar het schrijven van de procureur des Konings van 30 januari 2018 waarin onder meer wordt vermeld dat er voldoende elementen zijn die een voorlopige schorsing verantwoorden. Tevens wordt geantwoord op verzoekers verweer dat het opheffen van de voorwaarden van het in vrijheid stellen van verzoeker geen afbreuk doet aan de vaststelling dat er nog geen duidelijkheid is over het bewijs en de toerekenbaarheid van de ernstige feiten die nog steeds het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek.

Uit deze motivering blijkt bijgevolg dat de tuchtoverheid wel degelijk heeft afgewogen of de feitelijke gegevens haar actueel nog wel toelaten te besluiten dat een verdere voorlopige schorsing nog steeds noodzakelijk is om de goede werking van de dienst te verzekeren. Zij wijst erop dat uit het schrijven van de procureur des Konings blijkt dat het dossier aan zijn ambt werd meegedeeld met het oog op het opstellen van de eindvordering en dat hij meldde dat er voldoende ernstige elementen voorhanden zijn om de voorlopige schorsing te verantwoorden. Zij heeft er daarbij voorts op gewezen dat het opheffen van de voorwaarden door de onderzoeksrechter geen afbreuk doet aan de vaststelling dat er nog geen duidelijkheid is over het bewijs en de toerekenbaarheid van de feiten. Dat verzoeker de houding van de onderzoeksrechter anders percipieert toont niet aan dat de tuchtoverheid de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid te buiten gaat.

Dat er “slechts” naar de mediaberichten en de nummers van de processen-verbaal wordt verwezen, zoals verzoeker voorhoudt, kan derhalve evenmin worden bijgevalen. Overigens blijkt uit die processen-verbaal (waarvan de nummers onder het kopje “2. Uiteenzetting van de feiten, omstandigheden en gevolgen” van de bestreden beslissing worden vermeld en die werden gevoegd aan het gerechtelijk onderzoek onder leiding van de onderzoeksrechter), wel degelijk de ernst van de feiten waarvan verzoeker verdacht wordt; met name criminele organisatie en vereniging van misdadigers; afpersing; misbruik of onwettige uitoefening van gezag, rechtsweigering, discriminatie op ontzegging op willekeurige wijze van de uitoefening van een recht of van een vrijheid door een ambtenaar of drager van het openbaar gezag in uitoefening van zijn ambt (racisme en xenofobie), schending van grondwettelijke rechten en vrijheden door een openbaar ambtenaar (daden van willekeur); diefstal zonder geweld of bedreiging, zonder verzwarende omstandigheden (gewone diefstal); opzettelijke slagen of verwondingen (niet nader gespecificeerd), bedreiging zonder bevel of voorwaarden door gebaren of zinnebeelden en valsheid in authentieke en openbare geschriften door een ambtenaar in de uitoefening van zijn feiten. Dat de tuchtoverheid deze feiten waarvan verzoeker wordt verdacht, kwalificeert als zeer ernstig dermate dat zij tot een vertrouwensbreuk leiden die verdere samenwerking onmogelijk maakt,

duidt er niet op dat de tuchtoverheid door zo te oordelen de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid te buiten is gegaan.

In zoverre verzoeker het gebrek aan actualisering van de feiten in zijn verzoekschrift situeert in het gebrek aan onderzoek naar deze feiten door de tuchtoverheid zelf, aangezien hij stelt dat hij nooit werd bevraagd omtrent de feiten, wordt hij evenmin bijgevallen. Het bewijs van de feiten en het aandeel van verzoeker daarin is niet van belang voor de beoordeling van de mogelijkheid om een voorlopige schorsing bij ordemaatregel op te leggen. Daartoe moeten enkel de voorwaarden van artikel 59, eerste lid, van de tuchtwet zijn vervuld wat zoals hiervoor is gebleken te dezen het geval is. Om de voorlopige schorsing in rechte te kunnen verantwoorden moet de tuchtoverheid bijgevolg niet “bovenop” aantonen dat de feiten zijn bewezen, aan verzoeker kunnen worden toegerekend en een tuchtvergriep uitmaken, wat voorwerp is van het tuchtonderzoek zelf.

In de mate verzoeker in zijn memorie van wederantwoord met verwijzing naar artikel 6.1 van het EVRM, nog repliceert dat hij het recht heeft om te zwijgen en niet verplicht kan worden zichzelf te incrimineren zodat de verwerende partij het gebrek aan informatie waarover de tuchtoverheid beschikt niet in verzoekers “schoenen [kan] schuiven”, blijkt geenszins dat zulk argument mede aan de basis van de bestreden beslissing zou hebben gelegen zodat dit argument niet tot nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

15. Het enig middel is in de aangegeven mate, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

Betreffende de schending van de artikel 56 van de tuchtwet

16. Wat de aangevoerde schending van artikel 56, tweede lid, van de tuchtwet betreft, bepaalt artikel 56 van de tuchtwet:

“De betekening van het inleidend verslag aan het personeelslid moet geschieden binnen zes maanden na de kennisneming of vaststelling van de feiten door een

bevoegde tuchtoverheid. Bij ontstentenis en onder voorbehoud van het tweede lid, kan geen tuchtvordering meer worden ingesteld.

In het geval dat een opsporingsonderzoek loopt, of de strafvervolgning is ingesteld voor dezelfde feiten, begint die termijn te lopen de dag dat de tuchtoverheid door de gerechtelijke overheid ervan in kennis gesteld wordt dat er een gerechtelijke eindbeslissing werd genomen of dat het dossier geseponeerd werd dan wel de strafvervolgning vervallen is.

[...]"

Artikel 56 van de tuchtwet betreft het ‘inleidend verslag’, akte waarmee een tuchtprocedure ingeleid wordt. Artikel 56 vindt enkel toepassing in tuchtaangelegenheden en niet in het kader van een beslissing tot schorsing bij ordemaatregel. Of de tuchtoverheid ten onrechte toepassing maakt van artikel 56, tweede lid, van de tuchtwet is een aangelegenheid die pas beoordeeld kan worden in het kader van een eventuele tuchtprocedure.

In zoverre in het middel de schending van artikel 56 van de tuchtwet wordt aangevoerd, faalt het in rechte.

Betreffende de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991

17. 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.

De formele motiveringsplicht reikt verder niet zo ver dat uitdrukkelijk op alle argumenten moet worden geantwoord. Het volstaat dat verzoekers verweer bij de besluitvorming is betrokken en dat de beslissing afdoende is gemotiveerd, wat te dezen het geval is.

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.

18. In zoverre verzoeker te dezen de zorgvuldigheidsplicht geschonden acht omdat de tuchtoverheid niet zelf tot feitenvinding is overgegaan wordt verwezen naar hetgeen reeds onder punt 14 is geoordeeld. In de mate verzoeker hierbij nog de vaststelling betreft dat hij reeds twee jaar voorlopig geschorst is en dat dit aanvoelt als een “daadwerkelijke tuchtsanctie” en daarbij lijkt te insinueren dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtsanctie inhoudt, gaat hij eraan voorbij dat wanneer een verzoeker aanvoert dat een ordemaatregel in werkelijkheid een verkapte tuchtmaatregel is, het aan hem toekomt om het voor de Raad van State aannemelijk te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt hem te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen, wat hij te dezen niet doet. Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van loutere subjectieve gevoelens van verzoeker. Integendeel dient verzoeker met verwijzing naar concrete omstandigheden aannemelijk te maken dat het determinerend motief van de ordemaatregel erin bestaat hem te bestraffen. Verzoeker toont geenszins concreet aan dat de tuchtoverheid de intentie heeft gehad hem te sanctioneren. Het betreft niet meer dan een louter subjectief gevoel dat niet redelijkerwijze aannemelijk wordt gemaakt noch is aangetoond.

19. In zoverre verzoeker de formelemotiveringsplicht geschonden acht, doordat op geen enkele manier gespecificeerd wordt in welke zin de aanwezigheid van verzoeker onverenigbaar is met het belang van de dienst, is evenzo uit de beoordeling onder punt 14 reeds gebleken dat het middel feitelijke grondslag mist. Uit de onder punt 3.8. aangehaalde formele motivering van de bestreden beslissing blijken wel degelijk de redenen waarom de tuchtoverheid van oordeel is dat de voorlopige schorsing van verzoeker in het belang van de dienst moet worden gehandhaafd. Voorts blijkt daaruit nog dat de tuchtoverheid wel degelijk het verweer van verzoeker mee in aanmerking heeft genomen bij de besluitvorming en dat zij een repliek biedt op dat verweer. Dat de tuchtoverheid niet antwoordt op de argumenten van verzoeker mist dan ook feitelijke grondslag. Verzoeker laat overigens na te verduidelijken welke argumenten niet zouden zijn beantwoord.

20. Wat, tot slot, verzoekers argument betreft dat “de burgemeester standvastig [blijft] vasthouden aan het schrijven van de procureur des Konings, vervolgende partij oftewel tegenpartij in het dossier, dewelke stelt dat er elementen zouden zijn die een verdere voorlopige schorsing kunnen verantwoorden”, verduidelijkt verzoeker niet welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel de tuchtoverheid geschonden heeft door de brieven van de procureur des Konings mee in aanmerking te nemen in haar besluitvorming.

In de mate verzoeker in zijn memorie van wederantwoord deze grief alsnog in verband lijkt te willen brengen met de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 dient vastgesteld dat met uiteenzettingen en toevoegingen ter zake in latere procedurestukken geen rekening mag worden gehouden nu verzoeker niet aantoont dat hij deze niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen.

21. Het enig middel kan ook op deze punten, in zoverre ontvankelijk, niet tot vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Betreffende de schending van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel

22. Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

De Raad van State gaat bij de beoordeling van de redelijkheid of de proportionaliteit van de bestreden beslissingen uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissingen 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 beslissingen het redelijkheids- of proportionaliteitsbeginsel miskennen.

23. In zoverre verzoeker te dezen het redelijkheidsbeginsel betreft op een schending van de redelijketermijneis en deze eis geschonden acht, doordat de feiten waarvan hij verdacht wordt van 2015 dateren en doordat hij reeds meer dan twee jaar geschorst is terwijl een tuchtoverheid ertoe is gehouden de noodzakelijke inspanningen te leveren bij het tuchtonderzoek en de beslissing tot

voorlopige schorsing, dient vastgesteld dat op grond van artikel 61 van de tuchtwet de tuchtoverheid ertoe is gerechtigd de voorlopige schorsing telkens met vier maanden te verlengen tot vier maanden na de gerechtelijke eindbeslissing, de seponering of het verval van de strafvordering (*cfr. supra* punt 12). Algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen niet prevaleren op uitdrukkelijke wettelijke bepalingen, waarbij de Raad van State overigens in herinnering brengt dat elke beslissing tot verlenging van de schorsing bij ordemaatregel een op zichzelf staande administratieve handeling betreft, zodat de toets van de redelijke termijn tot die handeling is beperkt.

24. In zoverre het enig middel ook de schending aanvoert van het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het gebrek aan zorgvuldige belangenafweging, wordt vastgesteld dat in het verzoekschrift niet wordt verduidelijkt hoe de bestreden beslissing deze beginselen schendt. Het middel is in die mate dan ook niet-ontvankelijk. Waar in de memorie van wederantwoord voor het eerst wordt verduidelijkt hoe de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel schendt, stelt de Raad van State vast dat deze verduidelijking laattijdig is en niet wordt aangetoond dat dit argument niet eerder kon worden aangevoerd en dus in de aangegeven mate niet-ontvankelijk.

25. Conclusie is dat het enig middel, in zijn geheel genomen, deels niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques