

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.368 van 21 april 2021
in de zaak A. 222.662/IX-9095**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Francis Missault
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Koningin Elisabethlaan 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy – Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juli 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 april 2017 waarbij XXXX met
ingang van 1 mei 2017 de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt
opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 240.646 van 1 februari 2018 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting
van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nick De Wint, die *loco* advocaat Francis Missault verschijnt voor de verzoekende partij en Selim Dedeli, attaché, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is als adviseur (klasse A3) verbonden aan het Belastingcentrum van de algemene administratie van de Fiscaliteit van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: de FOD Financiën). Naar aanleiding van een gerechtelijk onderzoek is hij bij besluit nr. Cp.021.569 van 20 mei 2014 van de

voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën bij ordemaatregel overgeplaatst naar het KMO Centrum van de algemene administratie van de Fiscaliteit van de FOD Financiën, met ingang van 1 juni 2014.

3.2. Bij vonnis van 10 november 2015 wordt verzoeker door de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, sectie correctionele rechtbank, schuldig bevonden aan de volgende strafrechtelijke feiten:

“Bij inbreuk op de artikelen 246 §1 en 247 §1 lid 1 van het Strafwetboek, als persoon die een openbaar ambt uitoefende, te weten als Adviseur bij de FOD Financiën en leidend ambtenaar van het belastingcentrum [...], rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook te hebben aangenomen om een rechtmatige maar niet aan betaling onderworpen handeling van zijn ambt te verrichten, namelijk

-Het aanvaarden van een etentje in het restaurant [...] en in het restaurant [...] in het kader van zijn onderzoek naar de vrijwilligersvergoedingen bij [...] op niet nader te bepalen data in 2012 en 2013

-Het aanvaarden van een etentje in [...] in het kader van zijn onderzoek over de aankoop van schilderijen door [...] op niet nader te bepalen datum na 28 april 2011 en een etentje in [...] in het kader van zijn onderzoek [...] van [...] op niet nader te bepalen datum na 7 februari 2012

-Het aanvaarden van een etentje in restaurant [...] in het kader van zijn onderzoek rond de aankoop van een villa in [...] door [...], van een etentje in restaurant [...] en in het restaurant [...] in het kader van de financiering van deze villa op niet nader te bepalen data na 3 mei 2010.”

Verzoeker krijgt van de strafrechter de gunst van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling. In het vonnis wordt onder meer in dit verband het volgende overwogen:

“Gelet op het blanco strafregister van beklaagde, het feit dat beklaagde reeds een tuchtmaatregel van zijn werkgever kreeg opgelegd, alsook het gegeven dat de feiten zich situeren tussen 2010 en 2013, is de rechtbank van oordeel te kunnen ingaan op het verzoek van de beklaagde om de opschorting van de uitspraak van de veroordeling in zijn hoofdte gelasten. De openbare orde en de maatschappij zullen immers voldoende gevrijwaard worden door de hierna vermelde maatregel.”

3.3. Met een brief van 11 januari 2016 van de procureur des Konings te Brugge wordt het definitief geworden vonnis van 10 november 2015 meegedeeld aan de stafdienst Personeel en Organisatie, Shared Service Center Integriteit van de FOD Financiën (hierna: de stafdienst P&O).

3.4. Op 24 maart 2016 stuurt de stafdienst P&O het vonnis en het gerechtelijk dossier naar de adviseur-generaal van het KMO Centrum met de mededeling dat wanneer geoordeeld wordt dat de feiten aanleiding geven tot het instellen van een tuchtvordering, de betrokkene moet worden opgeroepen om te worden gehoord.

3.5. Met toepassing van artikel 78, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 'houdende het statuut van het Rijkspersoneel' wordt verzoeker, met een aangetekende brief van 27 april 2016, opgeroepen voor een tuchtverhoor.

3.6. Het tuchtverhoor vindt plaats op 8 juni 2016. Hiervan wordt een proces-verbaal opgesteld dat gestuurd wordt naar verzoeker en zijn raadsman.

3.7. Met een nota van 23 juni 2016 reageert de raadsman van verzoeker op het proces-verbaal. Hij stipt onder meer aan dat de correlatie tussen het strafdossier gepaard gaande met de verleende opschorting en de uitbreiding door het opstarten van een tuchtprocedure met een eventuele tuchtstraf tot gevolg, niet in verhouding staan met elkaar, dat het verhoor vol irrelevante vragen staat en niet concreet wordt vermeld met welke straf verzoeker geconfronteerd zou kunnen worden.

Met brieven van 28 juni 2016 wordt de lijst van mogelijke tuchtstraffen aan verzoeker en aan zijn raadsman bezorgd.

3.8. Met brieven van 1 juli 2016 deelt de centrumdirecteur van het KMO Centrum het voorlopig voorstel van tuchtstraf van 1 juli 2016 mee aan verzoeker en aan zijn raadsman. De centrumdirecteur stelt voor om aan verzoeker

de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ op te leggen. Er wordt aan toegevoegd dat iemand die niet de nodige integriteit aan de dag legt, geen plaats heeft in een organisatie waarbinnen ‘integer zijn’ één van de kernwaarden is. De voorgestelde tuchtstraf wordt proportioneel geacht, gelet op enerzijds het definitief geschonden vertrouwen en anderzijds de vele jaren dienst waarvoor hij het recht op overheidspensioen behoudt.

Op 7 juli 2016 deelt de centrumdirecteur het dossier, samen met het voorlopig voorstel van tuchtstraf, mee aan de stafdienst P&O.

3.9. Met een brief van 4 augustus 2016 wordt verzoeker opgeroepen om te verschijnen voor het directiecomité van de FOD Financiën op 2 september 2016.

Bij e-mail van 10 augustus 2016 vraagt de raadsman van verzoeker om de zitting onbeperkt uit te stellen gelet op de medische toestand van zijn cliënt.

Het directiecomité gaat niet in op de vraag van de raadsman van verzoeker en met een brief van 20 september 2016 wordt verzoeker opnieuw opgeroepen om te verschijnen op 7 oktober 2016.

3.10. Op de zitting van het directiecomité van 7 oktober 2016 legt verzoeker een schriftelijke nota neer.

Na het bezwaar onderzocht te hebben, formuleert het directiecomité het volgende definitief voorstel van tuchtstraf:

“Na kennis te hebben genomen van het gehele dossier, met inbegrip van de door de raadsman neergelegde audiëntienota (met bijlagen); Overwegende dat het Directiecomité de ter zake geldende procedureregels correct heeft toegepast; dat het ziekteverlof van de heer XXXX liep tot 30 september 2016 op het ogenblik dat hij bij brief van 20 september 2016 werd opgeroepen voor verhoor op 7 oktober 2016; dat de redelijke termijneis een beginsel van openbaar bestuur is en als dusdanig van

toepassing op besturen; dat de overheid in een tuchtprocedure niet mag stilzitten, zowel in het belang van de betrokken ambtenaar als in het belang van het bestuur; dat een tuchtprocedure gebaseerd op een voorlopig voorstel tot ontslag van ambtswege moet beschouwd worden als een dringende zaak;

Overwegende dat het tuchtrecht en het strafrecht in principe autonoom zijn, door hun eigen aard en doel; dat sommige feiten zowel een misdrijf als een tuchtfeit zijn; dat voor dezelfde feiten derhalve de cumul mogelijk is van een strafrechtelijke sanctie en een tuchtstraf; dat de strafrechter in hoofde van de heer XXXX feiten van passieve omkoping bewezen heeft verklaard; dat passieve omkoping gepleegd door een fiscaal ambtenaar ook als een tuchtfeit moet worden gecatalogeerd; dat artikel 8, § 3, van het voormeld KB van 2 oktober 1937 immers stipuleert dat de rijksambtenaar, noch rechtstreeks, noch door tussenpersoon, zelfs buiten zijn ambtsuitoefening, maar uit oorzaak hiervan, giften, beloningen of enig voordeel mag vragen, eisen of aannemen; dat artikel 14 van hetzelfde KB bepaalt dat elke inbreuk op artikel 8 aanleiding kan geven tot één van de tuchtstraffen die bepaald zijn bij artikel 77; dat derhalve terecht een tuchtprocedure werd opgestart in hoofde van de heer XXXX;

Overwegende dat betrokken ambtenaar ten tijde van het gepleegde misdrijf de leiding had van het Belastingcentrum te [...]; dat hij als dienstchef een voorbeeldfunctie had; dat hij deze voorbeeldfunctie, gelet op de hem verweten feiten, volledig te grabbel heeft gegooid; dat hij zijn medewerkers een compleet verkeerd beeld heeft gegeven van hoe een fiscaal ambtenaar dient te functioneren op integere wijze; dat de geloofwaardigheid van de heer XXXX bij de collega's en het publiek geschonden is en het redelijkerwijs niet meer mogelijk is dit vertrouwen te herstellen; dat het daarenboven een slecht signaal zou zijn dat een ambtenaar na dergelijke feiten een nieuwe kans aangeboden krijgt; dat dit zou indruisen tegen het door de administratie gevoerde integriteitsbeleid;

Overwegende dat de strafrechter ten onrechte stelt dat de opschorting van de uitspraak van de veroordeling aan betrokken ambtenaar kan worden verleend omdat hij reeds een tuchtmaatregel van zijn werkgever kreeg opgelegd; dat de heer XXXX ingevolge het tegen hem gevoerde strafrechtelijk onderzoek bij bewarende maatregel in het belang van de dienst naar een andere standplaats werd overgeplaatst; dat bij het opleggen van een bewarende maatregel het schuldaspect volledig buiten beschouwing blijft; dat het gaat om een tijdelijke maatregel ter vrijwaring van het belang van de dienst en niet om een tuchtstraf;

Overwegende dat de strafrechter van oordeel was dat de openbare orde en de maatschappij voldoende gevrijwaard worden door de maatregel opschorting; dat de materialiteit van de feiten bewezen is; dat het verlenen van de maatregel opschorting een recht is voor de strafrechter; dat de tuchtverheid in principe niet gebonden is door de uitspraak van de strafrechter en dus discretionair kan bepalen welke sanctie zij oplegt voor welke feiten; dat evenwel rekening moet worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel; dat de tuchtstraf in een redelijke verhouding moet staan tot de tuchtfeiten; dat de strafrechter in het vonnis poneerde dat de

personen van wie de heer XXXX voordelen aanvaardde zich geïntimideerd voelden door betrokkene en zich verplicht voelden om hem uit te nodigen, ook al omdat hij liet uitschijnen dat hij een belangrijke rol kon spelen bij de behandeling van hun fiscale dossiers; dat hij zich ten aanzien van de personen in kwestie opdrong en dat het aanvaarden van de voordelen steeds gebeurde in het kader van een onderzoek van een fiscale aangelegenheid; dat een dergelijke houding in hoofdte van een fiscaal ambtenaar onaanvaardbaar is; dat omkoping moet beschouwd worden als één van de zwaarste tekortkomingen waaraan een fiscaal ambtenaar zich schuldig kan maken; dat derhalve een zeer zware straf kan en moet worden opgelegd; dat, zoals reeds gezegd, de credibiliteit van de heer XXXX als fiscaal ambtenaar immers volledig verdwenen is; dat ook de negatieve weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst bij het publiek – ingevolge bijvoorbeeld de publicaties in de pers – onweerlegbaar is; dat hetgeen voorafgaat aantoonde dat het behoud van de heer XXXX in de diensten van de FOD Financiën onmogelijk is geworden; dat de administratie het zich immers niet kan permitteren vereenzelvigd te worden met corrupte ambtenaren; dat het evenredigheidsbeginsel derhalve wordt gerespecteerd; Overwegende dat de heer XXXX zich door het plegen van de bewezen feiten geplaatst heeft in een toestand van belangenconflict, dit wil zeggen in een toestand waarin hij door zichzelf of door tussenpersonen een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of minstens de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed; Gelet op wat voorafgaat stelt het Directiecomité, met eenparigheid van stemmen, definitief voor aan de heer XXXX de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen (artikel 77, § 1, 8°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel).”

3.11. Met een brief van 31 oktober 2016 worden bulletin nr. 533 van 31 oktober 2016 tot kennisgeving van het definitieve tuchtvoorstel en het uittreksel uit proces-verbaal nr. 2016-30 van het directiecomité van de FOD Financiën van 7 oktober 2016 meegedeeld aan verzoeker en aan zijn raadsman.

3.12. Op 10 november 2016 vraagt verzoeker om te worden gehoord door de interdepartementale raad van beroep.

3.13. Met een e-mail van 26 januari 2017 deelt de raadsman van verzoeker zijn opmerkingen over het definitieve tuchtvoorstel mee aan de stafdienst P&O, cel Integriteit.

3.14. Op de zitting van 16 maart 2017 geeft de interdepartementale raad van beroep het volgende advies:

“Overwegende dat, zoals trouwens ook opgemerkt werd door het Directiecomité, het tuchtrecht en het strafrecht autonoom zijn en eigen doelstellingen nastreven;

Overwegende dat daaruit ook volgt dat de criteria die worden aangewend op het strafrechterlijk vlak om een sanctie op te leggen, verschillen van de criteria die in aanmerking worden genomen bij het bepalen van een tuchtstraf;

Overwegende dat bij het opleggen van tuchtsancties ook criteria zoals integriteit, de voorbeeldfunctie zowel binnen de dienst als naar buiten toe en het imago van de dienst in aanmerking genomen worden;

Overwegende dat de feiten van passieve corruptie van die aard zijn dat zij, op grond van de hierboven vermelde criteria, vereisen dat op een gepaste manier op tuchtvlak zou worden opgetreden, aangezien het vertrouwen, zowel van het publiek in de dienst als van de medewerkers binnen de dienst zelf, op een onherstelbare wijze werd geschonden;

Overwegende dat, om deze motieven en de motieven vermeld in het proces-verbaal van de zitting van het Directiecomité van 7 oktober 2016, de Raad na geheime stemming met 7 stemmen tegen 2, van oordeel is dat ‘ontslag van ambtswege’ de meest aangewezen straf is;

Om deze redenen,

Brengt de Interdepartementale Raad van Beroep het advies uit dat het ingestelde beroep ontvankelijk is, en tevens gegrond;

Adviseert de Interdepartementale Raad van Beroep om het definitieve voorstel van tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ te behouden.”

3.15. Bij koninklijk besluit van 28 april 2017 wordt aan verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege opgelegd, met ingang van 1 mei 2017 en dit op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de aan betrokkene verweten feiten vaststaan; dat de strafrechter hem immers schuldig heeft verklaard aan passieve omkoping; dat de heer XXXX meerdere ententies in toprestaurants heeft aangenomen, telkens in het kader – en op het ogenblik – van de behandeling van fiscale dossiers bij de personen of zaakvoerders die hem uitnodigden; dat de vaststellingen van de strafrechter over het bestaan van de feiten bekleed zijn met een absoluut gezag van gewijsde, dat geldt voor iedereen;

Overwegende dat luidens het statuut van het rijkspersoneel, van kracht vóór de wijzigingen aangebracht door het KB van 3 augustus 2016, de strafvordering de tuchtvordering schorste; dat de schorsing van de tuchtvordering de bedoeling had om de administratieve overheid in staat te stellen haar beslissing eventueel te gronden op feiten waarvan het bestaan

niet meer kan worden betwist of, omgekeerd, om te vermijden dat een ambtenaar door de administratieve overheid wordt bestraft voor feiten waarvoor de strafrechter nadien beslist dat deze feiten niet hebben plaatsgevonden; dat de strafrechter de feiten bewezen heeft verklaard en het vonnis kracht van gewijsde heeft;

Overwegende dat de verdediging van de heer XXXX stelt dat het Directiecomité van de FOD Financiën zijn cliënt, na hem eerst uitstel te hebben verleend tot een zitting die zich situeert na de einddatum van het op dat ogenblik lopend ziekteverlof, reeds tijdens dezelfde maand opgeroepen heeft voor het verhoor; dat de heer XXXX in ziekteverlof was van 1 tot 30 september 2016; dat hij bij brief van 20 september 2016 opnieuw werd opgeroepen voor een verhoor op 7 oktober 2016, datum die dus viel na de op dat ogenblik lopende periode van ziekteverlof; dat de heer XXXX zijn ziekteverlof na het versturen van de oproeping heeft verlengd; dat de redelijke termijn een beginsel van openbaar bestuur is en als dusdanig in deze zaak van toepassing; dat de overheid in een tuchtprocedure niet mag stil zitten, zowel in het belang van de betrokken ambtenaar – die niet in het ongewisse mag blijven van hetgeen hem te wachten staat – als in het belang van het bestuur zelf;

Overwegende dat de verdediging van de heer XXXX daarenboven stelt dat het logisch zou geweest zijn het dossier af te sluiten na het vonnis van de correctionele rechtbank, dit om volgende redenen:

- justitie had al een uitvoerig onderzoek gevoerd in deze zaak;
- de rechterlijke macht heeft opschorting verleend;

Overwegende dat de strafvordering geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van de tuchtverheid om een tuchtstraf uit te spreken; dat de basis van de tuchtprocedure de noodzaak is om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren; dat de strafvordering en tuchtprocedure niet van dezelfde orde zijn; dat dit verantwoordt dat beide vorderingen voor dezelfde feiten kunnen worden uitgeoefend;

Overwegende dat de strafrechter in zijn vonnis een vergissing heeft begaan, namelijk daar waar hij in zijn motivering voor de opschorting stelt dat de heer XXXX van zijn werkgever reeds een tuchtmaatregel kreeg opgelegd; dat er helemaal geen sprake is geweest van een tuchtmaatregel; dat de FOD Financiën de betrokken ambtenaar, van zodra werd vastgesteld dat tegen hem een strafrechtelijk onderzoek werd ingesteld, bij ordemaatregel in het belang van de dienst heeft verplaatst naar een dienst waar hij geen contact had met het publiek; dat het dus ging om een bewarende maatregel, zonder dat het schuldaspect aan bod komt en puur ter bescherming van het imago van de FOD Financiën; dat deze vergissing het feit van de opschorting in een aanzienlijke mate in een ander perspectief plaatst;

Overwegende dat de heer XXXX, in het kader van door hem uitgevoerde taken als ambtenaar bij de FOD Financiën, zeer ernstige deontologische inbreuken heeft gepleegd, nl. passieve corruptie; dat het zeer terecht is dat de administratieve overheid in het geval van een erg zware beroepsfout voorstelt om een tuchtstraf op te leggen; dat artikel 8, § 3, van het statuut van het rijkspersoneel bepaalt:

‘De rijksambtenaar mag, noch rechtstreeks, noch door tussenpersoon, zelfs buiten zijn ambtsuitoefening, maar uit oorzaak hiervan, giften, beloningen of enig voordeel vragen, eisen of aannemen.’;

Overwegende dat artikel 14 van datzelfde statuut stipuleert:

‘Elke inbreuk op de artikelen 7, 8, 9, § 1, 10 en 12 kan aanleiding geven tot een van de tuchtstraffen die bepaald zijn bij artikel 77, onverminderd de toepassing van de strafwetten.’;

Overwegende dat de strafrechter in het vonnis stelde:

‘(...) Beklaagde heeft etentjes aangenomen van verschillende personen, (...) die zich duidelijk geïntimideerd voelden door beklagde en zich verplicht voelden om hem uit te nodigen voor een etentje, gelet op het feit dat hij een belangrijk persoon was bij de belastingen te [...]. Uit de verklaringen van deze personen blijkt duidelijk dat beklagde zich toch wel ten aanzien van hen heeft opgedrongen en uitpakte met zijn functie van belastingambtenaar en daarbij liet uitschijnen dat hij iets voor hen kon betekenen in de dossiers waarvan hierboven melding werd gemaakt (...).’;

Overwegende dat de tuchtoverheid zich bij de oplegging van een tuchtstraf moet houden aan het evenredigheidsbeginsel; dat anderzijds het tuchtrecht autonoom is en de tuchtoverheid niet gehouden is door de uitspraak van de strafrechter om de zwaarte van de tuchtstraf te bepalen; dat de tuchtoverheid de feiten benadert vanuit een andere invalshoek dan de strafrechter, met name de goede werking van de dienst en het ongeschonden houden van het imago ervan;

Overwegende dat de feiten waaraan de heer XXXX schuldig werd verklaard niet éénmalig zijn; dat zij getuigen van een verwerpelijke attitude en bovendien van een groot gebrek aan integriteit, één van de vier waarden van de FOD Financiën; dat integriteit in dit kader als volgt wordt gedefinieerd:

‘We zijn ons bewust van de maatschappelijke rol die we vervullen en hechten voldoende aandacht aan de vertrouwensband tussen burger en overheid. We handelen dan ook steeds op rechtschapen en loyale wijze en vermijden zo iedere vorm van corruptie.’;

Overwegende dat na hetgeen gebeurd is in bepaalde business- en andere kringen in [...] ongetwijfeld de overtuiging bestaat dat men een fiscaal controleur best altijd uitnodigt voor een exclusief etentje; dat uit hetgeen voorafgaat effectief kan worden besloten dat de heer XXXX het imago van de FOD Financiën zwaar geschonden heeft; dat het dus terecht is dat, ondanks de opschorting uitgesproken door de strafrechter, de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd, zeker nadat gebleken is dat de opschorting deels gemotiveerd is door een niet bestaande tuchtmaatregel;

Overwegende dat een tuchtstraf met tastbare gevolgen gepast is; dat de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege niet onevenredig is gelet op het zeer negatief imago dat de heer XXXX van de FOD Financiën heeft gecreëerd;

Overwegende dat de geloofwaardigheid van betrokkene bij de collega's en bij het publiek geschonden is en het redelijkerwijs niet meer mogelijk is dit vertrouwen te herstellen; dat het daarenboven een slecht signaal zou zijn dat een ambtenaar na dergelijke feiten een nieuwe kans aangeboden krijgt;

dat dit zou indruisen tegen het door de administratie gevoerde integriteitsbeleid;

Overwegende dat het ontslag van ambtswege dan ook de meest aangewezen straf is, die bovendien het best beantwoordt aan de doelstellingen van de administratie.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 77 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937), gelezen in samenhang met het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Ter ondersteuning van zijn middel verwijst verzoeker vooreerst naar het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, sectie correctionele rechtbank, van 10 november 2015, waarbij hij de gunst van de opschorting verkreeg. Hij voert aan dat er een correlatie dient te bestaan tussen enerzijds de opgelegde strafrechtelijke sanctie en anderzijds de opgelegde tuchtstraf. Die correlatie is er volgens hem niet. In dit verband wijst hij er nog op dat om de opschorting van de uitspraak te bevelen, de strafrechter met meer rekening hield dan enkel en alleen de verkeerde premisse van het reeds opgelegd gekregen hebben van een tuchtstraf.

Vervolgens wijst verzoeker op het feit dat hij bij ordemaatregel werd overgeplaatst naar een andere dienst in een andere stad, waardoor aan de bezorgdheden van de tuchtoverheid werd tegemoetgekomen (andere stad en geen contact meer met rechtsonderhorigen). Dit doet de vraag rijzen in hoeverre er nog

sprake is van het vrijwaren van de continuïteit van de openbare dienst. Met die ordemaatregel werd echter geen rekening gehouden in de bestreden beslissing waardoor die “kennelijk” onredelijk is. Hetzelfde geldt voor wat de psychische impact op verzoeker is geweest van de doorlopen tuchtprocedure.

Ten slotte verwijt verzoeker de bestreden beslissing een loutere beoordeling *in abstracto* te hebben gemaakt: door te overwegen dat zeer ernstige deontologische inbreuken werden gepleegd die een zware tuchtsanctie rechtvaardigen, ontnemt de tuchtoverheid zichzelf haar beoordelingsbevoegdheid.

4.2. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker, in tegenstelling met wat de verwerende partij beweert, dat hij nooit heeft aangevoerd dat de door de strafrechter toegestane gunst van de opschorting met zich meebrengt dat hij voor dezelfde feiten niet meer tuchtrechtelijk zou kunnen worden aangesproken. Wel is het zo dat van een dergelijk strafrechtelijk gegeven geen abstractie kan worden gemaakt en dat dit gegeven in de tuchtrechtelijke beoordeling van het tuchtvergriep meegenomen dient te worden, hetgeen *in casu* niet het geval blijkt te zijn geweest. Er dient volgens hem gewicht gegeven te worden aan alle elementen van het dossier en dus ook aan de strafrechtelijke gevolgen die reeds aan het tuchtvergriep zijn gegeven. Uit het dossier blijkt overigens dat de tuchtoverheid uiterekend op de schuldigverklaring van verzoeker door de strafrechter heeft gesteund om haar tuchtvordering lastens verzoeker te gronden. Waar de verwerende partij nog poneert dat louter uit het gegeven dat een tuchtoverheid niet gebonden is door het strafrechtelijke gewijsde in hetzelfde dossier, *ipso facto* zou volgen dat het “dan ook niet kennelijk onredelijk (is) om een ambtenaar die strafrechtelijk de gunst van de opschorting heeft gekregen, tuchtrechtelijk te sanctioneren met een ambtshalve ontslag”, vervalt zij in een totaal ongenueanceerde en niet onderbouwde stellingname.

Voorts stelt verzoeker dat het loutere gegeven dat de hem opgelegde ordemaatregel houdende de overplaatsing naar een andere dienst en een

andere stad geen standpuntinname behelst omtrent het schuldaspect in zijn hoofde ten aanzien van het lastens hem ingeroepen tuchtvergriep, niet noodzakelijk met zich meebrengt dat met deze vorm van *prima facie* beoordeling geen rekening gehouden dient te worden bij de uiteindelijke toemeting van de eigenlijke tuchtsanctie. Ook een ordemaatregel draagt een straffend effect, hoewel er nog geen uitspraak wordt gedaan over de schuldvraag. Ook aan dit facet van het dossier dient gewicht gegeven te worden bij de toemeting van de uiteindelijk op te leggen tuchtsanctie, hetgeen *in casu* niet is gebeurd en ook niet wordt weersproken door de verwerende partij.

Ten slotte stelt verzoeker dat waar in de bestreden beslissing nog verwezen wordt naar het “repetitief karakter” van het tuchtvergriep, dit volgens hem in het juiste perspectief dient te worden bekeken. Het betreft *in concreto* vijf feiten gespreid over een periode van drie jaar. Zulks is van een andere orde dan iemand die om de haverklap een vermoedelijk tuchtvergriep begaat, hetzij op dagelijkse, wekelijkse of nog maandelijks basis. Met deze nuance wordt in de bestreden beslissing geen rekening gehouden. Verzoeker wordt gelijkgesteld met iemand die omzeggens dagelijks een tuchtvergriep zou hebben gepleegd, wat evident niet correct is bij de toemeting van de tuchtsanctie.

Beoordeling

5. De tuchtoverheid beschikt bij het bepalen van de aard en de ernst van de tuchtsanctie over een ruime appreciatiebevoegdheid, die de redelijkheid als grens heeft. Bij het bepalen van de tuchtsanctie zal de tuchtoverheid rekening dienen te houden met de aard van de ten laste gelegde feiten, de tuchtrechtelijk vervolgde persoon, de omstandigheden waarin de feiten gepleegd zijn, de goede werking van de dienst en de weerslag van de inbreuk en de bestraffing op het gedrag van andere personeelsleden.

De Raad van State zal bij de beoordeling van de redelijkheid van de opgelegde tuchtsanctie de beleidsvrijheid waarover het bestuur in deze

aangelegenheid beschikt, moeten respecteren. Dit betekent dat hij zich niet in de plaats van de tuchtoverheid mag stellen, maar enkel een volkomen in wanverhouding tot de fout staande straf als onwettig kan kwalificeren, dit is een straf waarvan het in redelijkheid ondenkbaar is dat enige overheid ze voor die fout zou opleggen.

6. *In casu* heeft de verwerende partij beslist verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen. Overeenkomstig artikel 77, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 is dit de op één na zwaarste tuchtsanctie die kan worden opgelegd.

7. Uit de overwegingen van het bestreden besluit blijkt duidelijk waarom naar het oordeel van de verwerende partij de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege dient te worden opgelegd. Het zijn overwegingen die concreet op de zaak zijn toegespitst.

De verwerende partij wijst vooreerst op de ernst van de feiten, waaraan zij zeer zwaar tilt. Het kan niet worden ontkend dat dergelijke feiten die de tuchtoverheid als zeer ernstig aanziet een zwaardere tuchtsanctie kunnen rechtvaardigen. Zij stelt in het bestreden besluit uitdrukkelijk dat verzoeker “zeer ernstige deontologische inbreuken heeft gepleegd”, dat het gaat om “een erg zware beroepsfout” en dat verzoeker een “zeer negatief imago [...] van de FOD Financiën heeft gecreëerd” waarvoor een tuchtstraf moet worden opgelegd “met tastbare gevolgen”. Daarbij komt nog dat de feiten van die aard zijn dat verzoeker ermee de integriteit die de verwerende partij van haar ambtenaren verwacht in het gedrang heeft gebracht. Aan dit element heeft de verwerende partij eveneens een belangrijk gewicht gegeven bij het bepalen van de strafmaat. Daarbovenop vertonen de feiten dan nog een repetitief karakter, wat de verwerende partij eveneens mee in haar beoordeling van de strafmaat heeft betrokken. Al deze elementen in acht genomen kan het opleggen van het ontslag van ambtswege – en dus de op één na zwaarste tuchtsanctie – bezwaarlijk een onredelijke beoordeling worden genoemd.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat de tuchtoverheid geen lichtere straf had kunnen opleggen die evengoed binnen de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid lag. Het is nu eenmaal eigen aan de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid zoals de tuchtbevoegdheid, dat uiteenlopende beslissingen denkbaar zijn, die nochtans alle de toets aan de proportionaliteit doorstaan.

8.1. Verzoeker voert nog aan dat hij van de strafrechter de gunst van de opschorting van de uitspraak heeft verkregen, waarbij de strafrechter zeer uitdrukkelijk heeft gemotiveerd dat de “openbare orde en de maatschappij op voldoende wijze worden gevrijwaard met de opschorting als maatregel”. Volgens verzoeker moet er een “correlatie bestaa[n] tussen enerzijds de strafrechtelijke veroordeling van verzoekende partij in het vonnis van 10 november 2015 en anderzijds de tuchtstraf dat verzoekende partij opgelegd kreeg voor dezelfde feiten”.

8.2. Artikel 81, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat, ongeacht het resultaat van de strafvordering, alleen de administratieve overheid oordeelt over de gepastheid een tuchtstraf uit te spreken. De tuchtoverheid is niet gebonden door beslissingen op strafrechtelijk vlak om de zwaarte van de tuchtsanctie te bepalen. Zij oordeelt hierover op grond van haar eigen bevoegdheid en beschikt dienaangaande over een ruime beleidsvrijheid. De keuze op strafrechtelijk vlak voor het verlenen van de gunst van de opschorting bindt de tuchtoverheid op geen enkele wijze, zodat hierdoor de tuchtvervolging – en dus ook het bepalen van de strafmaat op tuchtrechtelijk vlak – niet belemmerd wordt. De omstandigheid dat er op strafrechtelijk vlak werd geopteerd voor de opschorting, belet aldus niet dat verzoeker op tuchtrechtelijk vlak de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege kan worden opgelegd.

9. Voor zover verzoeker nog aanvoert dat hij bij ordemaatregel werd overgeplaatst naar een andere dienst in een andere stad waardoor aan de

bezorgdheden van de tuchtoverheid werd tegemoetgekomen – andere stad en geen contact meer met rechtzoekenden – dient erop te worden gewezen dat die maatregel geen tuchtsanctie was, maar slechts een bewarend en tijdelijk karakter had waarbij het schuldaspect buiten beschouwing is gelaten. In tegenstelling tot wat verzoeker beweert, is er van enig bestraffend effect in dit verband dan ook geen sprake en diende de verwerende partij bij het opleggen van de tuchtsanctie met deze ordemaatregel dan ook geen rekening te houden.

10. In zijn memorie van wederantwoord betwist verzoeker nog het “‘repetitief karakter’ van het [...] tuchtvergrijp”. Hij stelt dat in het bestreden besluit ten onrechte hiervan wordt uitgegaan, terwijl het “in concreto 5 feiten [betreft] over een periode van drie jaar”, wat “van een andere orde [is] dan iemand die om de haverklap een vermoedelijk tuchtvergrijp begaat hetzij op dagelijkse, wekelijkse of nog maandelijkse basis”. Volgens verzoeker is met deze nuance in de bestreden beslissing geen rekening gehouden.

Door dit slechts voor het eerst aan te voeren in zijn memorie van wederantwoord, geeft verzoeker aan zijn middel laattijdig en op niet ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag waarmee geen rekening moet worden gehouden. Er mag overigens worden verwezen naar wat hierover wordt overwogen *sub* 16.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat de opgelegde tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege in wanverhouding staat tot de vastgestelde feiten.

12. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 77 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, gelezen in samenhang met de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en van de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Verzoeker voert aan dat het opleggen van een tuchtstraf zoals bedoeld in artikel 77 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 gepaard moet gaan met een deugdelijke onderbouwing. Hij stelt dat de bestreden beslissing echter niet afdoende is gemotiveerd.

Volgens verzoeker betreffen de in overweging genomen tuchtvergrijpen geenszins een samengestelde cluster van gelijkaardige feiten. Het gaat om vijf feiten gespreid over een periode van drie jaar. Die feiten zijn op zichzelf staand en houden geen verband met elkaar. Er kan dan ook niet gesproken worden van een verwerpelijke attitude.

De overweging in het bestreden besluit dat in bepaalde kringen de overtuiging is ontstaan dat er wat te regelen valt wanneer een fiscaal ambtenaar uitgenodigd wordt voor een exclusief etentje, is een loutere veronderstelling waarvoor door de verwerende partij geen enkel concreet element wordt aangebracht. Dit geldt evenzeer voor de overweging in het bestreden besluit dat het handelen van verzoeker ertoe heeft geleid dat het imago van de verwerende partij op ernstige wijze is geschaad.

Het motief betreffende het gebrek aan geloofwaardigheid ten aanzien van collega's en het publiek kan volgens verzoeker evenmin in aanmerking worden genomen, aangezien de ordemaatregel tot gevolg had dat de

continuïteit van de openbare dienst en het goed functioneren ervan werden gevrijwaard en dat zijn functioneren mogelijk bleef. Verzoeker behandelde andere zaken in een andere dienst en in een andere stad. In dat opzicht is het onduidelijk waarom in het bestreden besluit gewag wordt gemaakt van een definitief geschonden vertrouwen. Hij wijst ter zake op de overweging van de strafrechter om de opschorting van de uitspraak te gelasten.

Volgens verzoeker is bijgevolg geen van de aangehaalde motieven pertinent of draagkrachtig en wordt niet concreet gemotiveerd waarom een veel zwaardere straf is opgelegd dan de strafrechter deed.

14. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat zelfs in de veronderstelling dat er sprake zou zijn van een “repetitief” karakter, één en ander dan nog in een juist perspectief dient te worden bekeken. Het betreft *in concreto* vijf feiten gespreid over een periode van drie jaar. Zulks is van een andere orde dan iemand die om de haverklap een tuchtvergriep begaat, hetzij op dagelijkse, wekelijkse of nog maandelijkse basis. Met deze nuance wordt in het bestreden besluit geen rekening gehouden. Verzoeker wordt gelijkgesteld met iemand die omzeggens dagelijks een tuchtvergriep zou hebben gepleegd, wat evident niet correct is bij de toemeting van een tuchtsanctie. Tevens wordt in de motivering van het bestreden besluit tevergeefs gezocht naar een motivering, elementen of motieven waaruit zou moeten blijken dat tussen de vijf feiten op zich, in een periode van drie jaar, een verband zou bestaan dat zou leiden tot de conclusie dat er sprake is van een “repetitief” karakter van deze feiten.

De verwijzing naar de enkele persartikelen in het tuchtdossier is volgens verzoeker niet van aard om tot een andersluidende conclusie te komen. Het verband tussen enerzijds de berichtgeving in de geschreven pers en anderzijds het voorliggen van enige imagoschade in hoofde van de FOD Financiën wordt niet aangetoond door de elementen van het dossier of toegelicht in de memorie van antwoord van de verwerende partij. De imagoschade, waarop de verwerende partij

alludeert, bestaat in hoofde van de belastingplichtigen en is aldus niet te reduceren tot de loutere berichtgeving in de geschreven pers.

Het feit dat louter door de berichtgeving in de geschreven pers de collega's op de hoogte zouden zijn geraakt van één en ander en dat het "weinig waarschijnlijk is dat aldaar niet zou zijn geweten wat elders is voorgevallen", is en blijft een aanname of assumptie die door niets wordt gesteund in het tuchtdossier. Evenmin worden op dit punt argumenten aangedragen door de verwerende partij.

Beoordeling

15.1. De formelemotiveringsplicht, die te dezen vervat is in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', houdt in tuchtzaken in dat het tuchtrechtelijk gestraft personeelslid uit de tuchtbeslissing zelf moet kunnen vernemen welke feiten in aanmerking worden genomen, waarom die feiten als tuchtinbreuken worden beschouwd en hem worden toegerekend en waarom ze de opgelegde tuchtsanctie rechtvaardigen.

15.2. Wat de materiëlemotiveringsplicht betreft, welke inhoudt dat elke administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en die daarom in het kader van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van het administratief dossier, dient te worden opgemerkt dat een tuchtsanctie, rekening houdend met het vermoeden van onschuld, alleen wettig kan worden opgelegd, wanneer de tuchtoverheid over voldoende gegevens beschikt om de ten laste gelegde feiten voor bewezen te houden.

16. *In casu* moet worden vastgesteld dat met betrekking tot de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de tuchtvordering en het uiteindelijk opleggen van de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege, de strafrechter verscheidene feiten voor bewezen heeft gehouden en deze als passieve corruptie heeft

gekwalificeerd. In zijn vonnis heeft de strafrechter in dit verband uitdrukkelijk het volgende gesteld:

“Beklaagde heeft etentjes aangenomen van verschillende personen, [...] die zich duidelijk geïntimideerd voelden door beklaagde en zich verplicht voelden om hem uit te nodigen voor een etentje, gelet op het feit dat hij een belangrijk persoon was bij de belastingen te Oostende. Uit de verklaringen van deze personen blijkt duidelijk dat beklaagde zich toch wel ten aanzien van hen heeft opgedrongen en uitpakte met zijn functie als belastingambtenaar en daarbij liet uitschijnen dat hij iets voor hen kon betekenen in de dossiers waarvan hierboven melding werd gemaakt.”

Deze verschillende feiten hebben ontegensprekelijk een ‘repetitief karakter’. Het is niet onredelijk om daaruit te concluderen dat het om een verwerpelijke attitude gaat die een ernstige beschadiging van het imago van de verwerende partij met zich meebrengt. Dat het imago wel degelijk geschaad is, blijkt onder meer uit de diverse berichten in de geschreven pers. Uit die berichten blijkt evenzeer dat melding wordt gemaakt van het feit dat verzoeker naar Brugge werd overgeplaatst zodat het weinig waarschijnlijk is dat aldaar niet zou zijn geweten wat er in Oostende is voorgevallen.

Uit het bestreden besluit, alsook uit de stukken van het dossier blijkt afdoende wat aan verzoeker wordt verweten waardoor hij niet meer het vertrouwen kan genieten dat de verwerende partij in hem dient te hebben om een professionele samenwerking te kunnen voortzetten en waarom de feiten de opgelegde tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege rechtvaardigen.

De formele- en de materiële motiveringsplicht zijn gerespecteerd.

17. In de mate dat verzoeker in het tweede middel nog de schending aanvoert van artikel 77 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, gelezen in samenhang met het redelijkheidsbeginsel, kan worden verwezen naar hetgeen hieromtrent is gesteld bij de beoordeling van het eerste middel.

18. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren