

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.046 van 28 november 2023
in de zaak A. 233.536/XIV-38.684**

In zake : XXXX
 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
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van
5 maart 2021 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van de terugzetting in de
weddeschaal wordt opgelegd.

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 Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag
opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden 13 september 2023 om 14u00.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Flore Aerens, die *loco* advocaat Peter Crispyn verschijnt voor verzoeker, en adviseur Kristin Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 commissaris van politie bij de Federale Politie.

3.2. Op 4 juni 2020 stelt de hogere tuchtoverheid het inleidend verslag op, met daarin het voornemen om de zware tuchtstraf van de terugzetting in de weddeschaal op te leggen.

3.3. Op 16 juli 2020 stelt de hogere tuchtoverheid voor de zware tuchtstraf van de terugzetting in de weddeschaal uit te spreken.

Tegen dit voorstel dient verzoeker een verzoek tot heroverweging in bij de Tuchtraad.

3.4. Op 14 december 2020 adviseert de Tuchtraad dat de feiten geen tuchtinbreuk uitmaken in de zin van artikel 3 van de wet van 13 mei 1998 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet) en dat het gepast voorkomt af te zien van het opleggen van een straf.

3.5. Op 29 januari 2021 formuleert de hogere tuchtoverheid haar intentie om van het advies van de Tuchtraad af te wijken. Verzoeker dient hiertegen een verweerschrift in.

3.6. Op 5 maart 2021 beslist de hogere tuchtoverheid aan verzoeker de zware tuchtstraf van terugzetting in de weddeschaal op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing.

De aan verzoeker ten laste gelegde feiten worden in de bestreden beslissing als volgt omschreven en gekwalificeerd:

“3 Uiteenzetting van de tuchtfeiten

In het raam van de uitvoering van een administratief onderzoek van een klacht heeft u een aantal opzoeken in het Rijksregister hebben verricht, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie.

In uw verslag d.d. 25.11.2019 schrijft u, ik citeer:

‘We hebben toch even nazicht gedaan m.b.t. de klager B.L. met opgegeven geboortedatum 21.06.2001. Via het RR vernemen we dat er slechts één B. L. geregistreerd staat doch met geboortedatum 20.03.1958 (...). Wederom uit nazicht via het RR vernemen we dat er geen enkele L.L. geregistreerd staat.’

In het raam van het voorafgaand onderzoek werd u geconfronteerd met bovenstaande uitspraak en werd u gevraagd wat u wenste te verklaren aangaande de tuchtfeiten, te weten een niet nader bepaald aantal opzoeken te hebben verricht in het Rijksregister, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie.

U verklaarde op 17 april 2020, ik citeer:

‘De opzoeken die ik deed in het RRN kaderden in een vraag tot onderzoek dat ik van jullie diensten (lees: DGR/TIWK), via mail, kreeg op 21 november 2019 (...). (...)

Bij een klacht tegen één van mijn mensen, heb ik steeds de gewoonte om, volledigheidshalve, nazicht te doen inzake de gegevens van de betrokken partijen. (...)

Er worden mij mogelijke feiten verweten inzake het verrichten van een niet nader bepaald aantal opzoeken in het Rijksregister, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie.

Nochtans vermeldt uw mail (lees: een mail uitgaande van DGR/TIWK) van 21 november 2019 duidelijk:

Bij afloop van het onderzoek vraag ik u om de resultaten, inclusief het rapport van het administratief onderzoek en de conclusies, over te maken aan DGR/TIWK op het e-mailadres [XXX].’

Hieruit kan ik enkel concluderen dat ik de opdracht kreeg om een administratief onderzoek uit te voeren, en dan neem ik toch aan dat ik de nodige nazichten ter zake mag doen.

Deze nazichten van het RRN kaderden dus enkel in het raam van de opdracht tot onderzoek die ik van jullie diensten (lees: DGR/TIWK) kreeg.

Uit de in het raam van het voorafgaand onderzoek uitgevoerde logincontrole zou blijken dat u op 25 november 2019 de volgende opzoeken in het Rijksregister heeft verricht:

Op naam van B.L.: 3 opzoeken

Op naam van L.L.: 3 opzoeken*

(* inclusief 1 variant op deze persoonsnaam, die mede in het selectie-overzicht van persoonsnamen verscheen. Zulk overzicht geeft het RRN automatisch weer in het geval er geen 'unieke matching' voor een ingevoerde persoonsnaam bestaat, bijvoorbeeld wanneer er bij een zoekopdracht geen geboortedatum gespecificeerd wordt en het RRN daarop geen unieke matching als resultaat weergeeft).

Ook verklaarde u, in het raam van uw verweer d.d. 06.07.2020, meermaals te hebben geklikt op persoonsnamen die het Rijksregister voor u had geselecteerd en voorgesteld, nadat u de zoekopdracht ‘L.L.’ zonder specificatie van een geboortedatum, ingaf. U deed dit, volgens uw verklaring, om alsnog tot een zekere identificatie van de klager te komen. U verklaarde dat deze persoonsnamen zo door het RRN automatisch werden weergegeven en dat u enkel verder klikte op elk RRN-nummer (gelinkt aan een naam-record) en u telkens terugkeerde naar het vorige scherm met het selectieoverzicht. U verklaarde dat deze handelingen (kliks) door u losstaan van de 6 zoekopdrachten die u manueel in het Rijksregister heeft ingegeven.

[...]

6 Vaststelling en toerekening van de tuchtfacten

Gelet op de feitelijke elementen in het dossier;

Gelet op het informatierapport d.d. 06.12.2019;

Gelet op het verslag van het voorafgaand onderzoek zoals vermeld in referentie 2.8;

Gelet dat u, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie, zes opzoeken heeft verricht in het Rijksregister en vervolgens, volgens uw verklaring, verdere informatie geraadpleegd heeft door te klikken op eens selectie van persoonsnamen dewelke het RRN automatisch weergaf als resultaat van een niet-matchende zoekopdracht;

Gelet dat elke opzoeking in het Rijksregister moet voldoen aan de wettelijke voorwaarden;

Gelet dat het consulteren van het Rijksregister in het raam van de uitvoering van een administratief onderzoek van een klacht niet is toegestaan;

meen ik dat de tuchtfacten, bedoeld in punt 3, vaststaan en aan u dienen te worden toegerekend.

7 Kwalificatie van het tuchtvergrijp

Na analyse van het tuchtdossier ben ik van oordeel dat de tuchtfeiten, bedoeld in punt 3, een tuchtinbreuk in de zin van art. 3 van de Tuchtwet uitmaken.

Ik ben van oordeel dat de volgende tuchtinbreuk u ten laste dient worden gelegd:

‘Als commissaris van de Federale Politie tekort te zijn gekomen aan zijn beroepsplichten, meer bepaald zijn integriteitsplicht, zijn voorbeeldfunctie, en de plicht om de wetten en reglementen na te leven, meer bepaald de voorwaarden voor het consulteren van persoonsgegevens, *in casu* door, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie, zes opzoeken in het Rijksregister te hebben verricht.’

De ten laste gelegde feiten maken een tekortkoming uit op de professionele en deontologische verplichtingen, in het bijzonder:

Art 130 WGP

‘Het statuut van de politieambtenaren waarborgt hun integriteit.

Artikel 130 WGP benadrukt de eis tot integriteit. Integriteit heeft onder meer te maken met vertrouwen en geloofwaardigheid. Integriteit kan gerust als basis voor het politiewerk aanzien worden, waarbij alle handelingen van individuele personeelsleden de toetsing aan de integriteit moeten kunnen doorstaan. Het verrichten van meerdere opzoeken in het Rijksregister, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie, maakt een inbreuk uit op art. 130 WGP.’

Art 44/1 §1 WPA

‘In het kader van de uitoefening van hun opdrachten (...) kunnen de politiediensten informatie en persoonsgegevens verwerken voor zover deze laatste toereikend, terzake dienend en niet overmatig van aard zijn in het licht van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden.’

Het verrichten van meerdere opzoeken in het Rijksregister, buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie, maakt een inbreuk uit op artikel 44/1 §1 WPA.

[...]”

Als antwoord op de verweermiddelen van verzoeker, stelt de bestreden beslissing inzonderheid:

“5. Antwoord op de verweermiddelen ontwikkeld in uw verweerschrift dd 07.02.2021:

	verweerelementen	Standpunt tuchtoverheid
	[...]	[...]
5r	Uw tuchtverdediger stelt dat de zogenaamde opdracht tot administratief onderzoek niet ontsnapt aan een gebeurlijke kwalificatie als opdracht van bestuurlijke dan wel gerechtelijke politie omdat volgens artikel 25 WPA de leden van het operationeel kader van de politiediensten kunnen niet met andere administratieve taken worden belast dan die welke hun uitdrukkelijk worden opgedragen door of krachtens de wet. Daarnaast verwijst hij naar de	U behoort inderdaad tot het operationeel kader. U bent echter ook CP3- verantwoordelijke binnen de directie DACH.

	omzendbrief CP3 waarbij het volgende is gesteld: "4. Het onderzoeken van de klacht Zodra duidelijk is dat de klacht voldoende gefundeerd is om een tucht-, opsporing- of gerechtelijk strafonderzoek te openen, wordt ofwel een inleidend verslag opgemaakt (initiëring van een tuchtprocedure) ofwel wordt gehandeld conform Wb SV art. 29 (strafonderzoek). In de andere gevallen wordt de in de klacht of aangifte geïdентificeerde persoon of leidinggevende van de geïdентificeerde dienst in principe zo snel mogelijk (en behoudens uitzonderlijke gevallen ten laatste bij het afsluiten van het onderzoek) schriftelijk in kennis gesteld van de ontvangen klacht of aangifte. Aan de klager en aan de geïdентificeerde politieambtenaar dient formeel de mogelijkheid geboden te worden om zijn versie van de feiten op een omstandige en becommentarieerde wijze naar voor te brengen." Verder stelt uw tuchtverdediger dat indien het administratief onderzoek wel kaderde in een toegelaten administratieve taak voor een operationeel personeelslid dit geen afbreuk kan doen aan de politionele plichten, bevoegdheden en taken ex de WPA en gebeurlijk art. 29 Sv.	De verwijzing naar de omzendbrief CP3 d.d. 29.03.2011 (B. S. 21.04.2011) is correct. Alleen volstaat het niet om uitsluitend punt 4 van art. N2. Bijlage 2 te lezen. Dit dient samengelezen te worden met de andere punten, in het bijzonder punt 5 van art. N2. Bijlage 2 (zie infra, punt 9 Advies van de Tuchtraad) Het verzoek tot het voeren van een administratief onderzoek is nooit een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie. De titel van het aangehaalde art. N2 is op dat vlak duidelijk: "Een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken." Ook gaat u voorbij aan de logische volgorde van de te stellen handelingen in het kader van een administratief onderzoek. De correcte volgorde is, conform het aangehaalde art. N2, het voeren van een administratief onderzoek, waarbij in casu de klacht zich in de fase "In de andere gevallen" bevond, met de opmaak van een eindverslag, houdende een kwalificatie van de feiten, waardoor de feiten mogelijks een bestuurlijk of gerechtelijk karakter krijgen. Het is echter niet omdat de feiten een voorbode van een bestuurlijk of gerechtelijk onderzoek kunnen zijn dat het voeren van een administratief onderzoek per definitie een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie is/wordt. De aard van de feiten zal pas blijken uit het op te stellen eindverslag (sluitstuk van het administratief onderzoek). Gelet op het voorgaande, te weten de stand van de klacht op het moment dat u deze diende te behandelen, is uw verwijzing naar art. 14 en 15 WPA en art. 29 Sv.
--	--	---

		niet correct.
”	[...]	[...]

Inzake het advies van de Tuchtraad stelt de bestreden beslissing het volgende:

“9. Advies van de Tuchtraad
[....]

In tegenstelling tot wat de Tuchtraad voorhoudt is er nooit gesteld dat de identiteit van de klager geen essentiële noch onontbeerlijke informatie was om de klacht degelijk te kunnen onderzoeken. De opzoeking in het Rijksregister zelf was echter niet onontbeerlijk. De klacht bevatte immers de namen van de klager en de getuige, de geboortedatum van de klager, een mailadres en een foto van het politievoertuig. De klacht was bijgevolg niet anoniem en de klager kon, zonder opzoeking in het Rijksregister, bevraagd worden. Tevens was de klacht duidelijk en in het bevattelijk Nederlands opgesteld. De bestuurder van het betrokken politievoertuig werd nooit bevraagd of onderzocht.

Het verzoek tot het voeren van een administratief onderzoek is nooit een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie. De titel van het aangehaalde art. N2 is op dat vlak duidelijk: ‘Een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken.’

De Tuchtraad gaat voorbij aan de logische volgorde van de te stellen handelingen in het kader van een administratief onderzoek. De correcte volgorde is, conform het aangehaalde art. N2, het voeren van een administratief onderzoek met de opmaak van een eindverslag, houdende een kwalificatie van de feiten, waardoor de feiten mogelijks een bestuurlijk of gerechtelijk karakter krijgen. Terecht stelt de Tuchtraad dat feiten, die de basis vormen voor een administratief onderzoek, een mogelijke voorbode kunnen zijn van een bestuurlijk of gerechtelijk onderzoek. Het is echter niet omdat de feiten een voorbode kunnen zijn dat, zoals de Tuchtraad onterecht stelt, het voeren van een administratief onderzoek per definitie een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie is/wordt. De aard van de feiten zal pas blijken uit het op te stellen eindverslag (sluitstuk van het administratief onderzoek).

Ondergeschikt, wanneer men het dan toch, onterecht, zou beschouwen als een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie dan moet men hier ook naar handelen: opmaak pv, opname van slachtoffer/getuige in de ANG, onderzoek naar de dader,... Hetgeen niet is gebeurd.

Uit geen enkel element blijkt bovendien de noodzaak of proportionaliteit van de opzoeking (van uitsluitend de klager en de getuige) in het Rijksregister. Hetgeen wettelijke vereisten zijn in het kader van de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie (art. 44/1 §1 WPA). De klager had zichzelf kenbaar gemaakt en een mailadres opgegeven. Hij kon bijgevolg gecontacteerd worden.

De Tuchtraad verwijst naar punt 55 van Deontologische code en de COL 7/2002 om de wettelijke vereisten van de opzoeking (toereikend, terzake dienend en niet overmatig van aard zijn) conform art. 44/1 §1 WPA te milderen naar de term ‘concreet belang’. Hier gaat de Tuchtraad echter voorbij aan de hiërarchie der rechtsnormen (wet versus KB). De WPA prevaleert immers op de Deontologische code en de omzendbrief. Tevens gaat de Tuchtraad voorbij aan het feit dat

voormelde wettelijke vereisten werden ingevoerd door art. 6 van de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering, te weten na de invoering van punt 55 van de Deontologische code en na het uitvaardigen van de COL 7/2002, waardoor deze laatste onmogelijk melding konden maken van de in 2014 ingevoerde vereisten. Dat de ratio van de voorschriften is, zoals gesteld door de Tuchtraad, dat dient nagegaan te worden of de betrokken politieambtenaar de gegevens nodig heeft voor de uitoefening van zijn opdracht en of deze opzoeking geschiedde ‘in het licht van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden’, is dan ook niet correct. Het bestuurlijk of gerechtelijk karakter kan pas blijken na afloop van het administratief onderzoek waardoor er nog geen sprake kan zijn van opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie in het kader van een administratief onderzoek. Voorts vereist de opzoeking in het Rijksregister meer dan het bouter "nodig hebben" maar moet zij toereikend, ter zake dienend en niet overmatig van aard zijn. Hetgeen in casu niet het geval was. Om deze redenen volg ik het advies van de Tuchtraad niet.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in het eerste middel in het verzoekschrift de schending aan van artikel 3 van de tuchtwet en van de materiële motiveringsplicht. Hij meent dat de door hem gedane opzoeken in het rijksregister wel degelijk legaal zijn en dat hij daardoor geen tuchtrechtelijk laakbaar gedrag heeft gesteld. Door hem daarvoor toch te straffen is artikel 3 van de tuchtwet geschonden alsook de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker verwijst vooreerst naar de artikelen 14, 15 en 25 van de wet op het politieambt en naar de omzendbrief van 1 december 2006 betreffende ‘Richtlijnen tot het verlichten en vereenvoudigen van sommige administratieve taken van de lokale politie. Opheffing en vervanging van de omzendbrief van 16 februari 1999’ (hierna: de omzendbrief van 1 december 2006), om te stellen dat het door de dienst Toezicht op de interne werking en de kwaliteit (TIWK) aan verzoeker opgedragen onderzoek niet kan worden gekwalificeerd als een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie. Zulks rijmt volgens verzoeker met de omzendbrief CP3 van 29 maart 2011 ‘betreffende organisatiebeheersing in de

geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (hierna: de omzendbrief CP 3), waarin het volgende is gesteld:

“4. Het onderzoeken van de klacht.

Zodra duidelijk is dat de klacht voldoende gefundeerd is om een tucht-, opsporing- of gerechtelijk strafonderzoek te openen, wordt ofwel een inleidend verslag opgemaakt (initiëring van een tuchtprocedure) ofwel wordt gehandeld conform Wb SV art. 29 (strafonderzoek). In de andere gevallen wordt de in de klacht of aangifte geïdентificeerde persoon of leidinggevende van de geïdентificeerde dienst in principe zo snel mogelijk (en behoudens uitzonderlijke gevallen ten laatste bij het afsluiten van het onderzoek) schriftelijk in kennis gesteld van de ontvangen klacht of aangifte. Aan de klager en aan de geïdентificeerde politieambtenaar dient formeel de mogelijkheid geboden te worden om zijn versie van de feiten op een omstandige en becommentarieerde wijze naar voor te brengen. In geval van langdurende onderzoeken wordt minstens om de drie maanden aan de klager schriftelijk de stand van zaken meegedeeld. Deze stand van zaken met betrekking tot dit langdurig onderzoek, wordt tezelfdertijd aan de korpschef meegedeeld.”

Welnu, stelt verzoeker, de inlichtingen die hij bekwam konden duiden op een gebeurlijk geval van verkeersagressie dan wel verkeersinbreuken en die konden finaal aanleiding geven tot een problematiek van bestuurlijke of gerechtelijke politie. Zulks kon pas uitgeklaard worden na kennis te hebben genomen van een dienstig feitenrelaas van de klager en/of getuige en/of van de kennis van hun achtergrond. Daartoe diende de klager en/of de getuige te worden geïdентificeerd en daartoe was een opzoeking in het rijksregister nuttig en noodzakelijk, daarbij artikel 5, § 3, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ (hierna: de wet van 8 augustus 1983) citerend. Verzoeker stelt dat het onderliggende feit van de door TIWK gegeven opdracht ofwel een aspect van bestuurlijke dan wel van gerechtelijke politie kon zijn. Uit de klacht kon worden afgeleid dat er potentieel sprake was van een misdrijf en zodoende was het verzoeker toegelaten en zelfs verplicht hierin een taak van bestuurlijke of gerechtelijke politie te ontwaren. Een noodzakelijke eerste stap is dan de klager te identificeren voor gebeurlijke bevraging, gelet op de warrigheid van de klacht. Daartoe was toegang tot het rijksregister een evidente en noodzakelijke stap. Het gegeven dat de opzoeking zonder gevolg bleef, speelt geen rol. Gelet op de in het verzoek van het TIWK vervatte feitelijke gegevens, handelde verzoeker in uitvoering van een opdracht van bestuurlijke dan wel

gerechtelijke politie. De opzoeking was toegelaten *ex artikel 5* van de wet van 8 augustus 1983.

Verzoeker haalt verder de problematiek van het e-mailadres van de klager aan en legt uit waarom een opzoeking in het rijksregister te verantwoorden was. Zelfs indien uit de teneur van de omzendbrief CP3 enige al dan niet “logische” volgorde van handelen kan worden afgeleid, dan nog primeren de wettelijke verplichtingen en richtlijnen tot handelen. Zodoende staat vast dat verzoeker gerechtigd was het rijksregister te consulteren en kan hem geen tuchtinbreuk worden verweten.

5. De verwerende partij wijst in de memorie van antwoord voorafgaandelijk erop dat de omzendbrief van 1 december 2006 enkel van toepassing is op de lokale politie. Voorts duidt zij op de *ratio legis* van artikel 25 van de wet op het politieambt en is zij van mening dat verzoeker wel degelijk kon worden beschouwd als CP3-verantwoordelijke.

Wat de kern van het middel betreft, antwoordt de verwerende partij dat de basis van het in aanmerking genomen tuchtvergrijp terug te voeren is naar de afhandeling van een klacht, waarbij verzoeker naar aanleiding van het onderzoek van die klacht het rijksregister raadpleegde om de gegevens van de klager te achterhalen. Een raadpleging van het rijksregister kan, zonder voorafgaande machtiging, enkel plaatsvinden bij de uitoefening van opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie zoals blijkt uit artikel 5, § 3, van de wet van 8 augustus 1983. Te dezen werd de klacht in november 2019 aan verzoeker overgemaakt met de vraag die te behandelen - waarbij werd verwezen naar de omzendbrief CP3, - en om de resultaten, inclusief het rapport van het administratief onderzoek en de conclusies, over te maken aan TIWK. Het betrof derhalve een klacht van een burger die via het klachtenformulier werd ingediend. Via deze weg kunnen sowieso geen gerechtelijke klachten worden ingediend. Op het ogenblik van het overmaken van de klacht was van enige opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie dan ook nog geen sprake. Uit de omzendbrief

CP3 blijkt ook dat het onderzoeken van een klacht geen opdracht van bestuurlijke, noch van gerechtelijke politie uitmaakt. Uit die omzendbrief en inzonderheid uit de bijlage 2 ervan, blijkt dat het beheer van klachten in eerste instantie sowieso een administratief onderzoek betreft en dat enkel wanneer de klacht voldoende gefundeerd is om een tucht-, opsporings- of gerechtelijk strafonderzoek te openen, er een inleidend verslag wordt opgemaakt of er gehandeld wordt conform artikel 29 van het wetboek van Strafvordering. Enkel in het laatste geval is er sprake van een opdracht van gerechtelijke politie. Een uitdrukkelijk gestelde voorwaarde hiervoor is dat de klacht voldoende gefundeerd moet zijn, hetgeen te dezen, op het ogenblik van het raadplegen van het rijksregister, nog niet het geval was noch kon zijn, vermits de klager geen enkele operationele bevoegdheid bezit om (verkeers)misdrijven vast te stellen. Ook de Tuchtraad spreekt duidelijk over het administratief onderzoek als de “voorbode” van een mogelijk gerechtelijk of bestuurlijk onderzoek, hetgeen dus inhoudt dat er op dat ogenblik nog geen sprake was van opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie en een opzoeking in het rijksregister dus niet was toegelaten. Dit mag enkel nadat de klacht administratief was onderzocht en daaruit bleek dat er een grond bestaat tot het stellen van opdrachten van gerechtelijke dan wel bestuurlijke politie. De verwerende partij wijst erop dat verzoeker er bij de behandeling van de klacht ook niet is vanuit gegaan dat het een onderzoek betrof dat kaderde in een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie. Bovendien blijkt uit de verklaring van verzoeker dat die de gewoonte heeft, ongeacht wat de klacht is, de gegevens van de klager in het rijksregister op te zoeken en te controleren, los van enige opdracht van gerechtelijke dan wel bestuurlijke politie. Voorts verwijst de verwerende partij naar de antwoorden in de bestreden beslissing, die zij citeert, en gaat zij dieper in op het dienstige en noodzakelijke karakter van de gedane raadpleging. Tot slot meent de verwerende partij dat verzoeker een dubbele redenering voert, hetgeen zij detailleert in haar memorie van antwoord.

6. In de laatste memorie gaat de verwerende partij in op de (praktische) gevolgen van het standpunt dat de aard van de feiten waarop de klacht betrekking heeft, van doorslaggevend belang is om te bepalen of het gevraagde

administratief onderzoek onder toepassing van artikel 14 of 15 van de wet op het politieambt valt. Volgens haar strookt zulks totaal niet met de voorwaarden waaraan de verwerking van de persoonsgegevens volgens artikel 44/1, § 1, van de wet op het politieambt moet voldoen. De verwerende partij is in se akkoord met het uitgangspunt dat de aard van de feiten bepalend is om na te gaan of er al dan niet sprake is van een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie, maar dit rechtvaardigt volgens haar enkel en alleen de verwerking van persoonsgegevens van de vermoedelijke dader van het mogelijke misdrijf, maar niet die van de klager. Er is immers enkel en alleen sprake van een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie ten aanzien van de vermoedelijke dader van een eventueel misdrijf en niet ten aanzien van de persoon die de betrokken feiten ter kennis van de politie bracht. Op die manier wordt immers een invulling gegeven aan artikel 44/1, § 1, van de wet op het politieambt die helemaal niet overeenstemt met de draagwijdte ervan. Bovendien heeft volgens de verwerende partij verzoeker het rijksregister louter geraadpleegd om de moraliteit en de geloofwaardigheid van de klager en de getuigen te achterhalen, hetgeen zij nader toelicht. Voorts sluit zij niet uit dat de afhandeling van een klacht op administratieve wijze eveneens een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie kan uitmaken, maar zulks kan niet tot gevolg hebben dat dit administratief onderzoek al vanaf het begin beschouwd wordt als een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie. Zulks blijkt ook duidelijk uit de omzendbrief CP3. Enkel indien de klacht voldoende gefundeerd is om een opsporings- of gerechtelijk onderzoek te openen, wordt het beschouwd als een opdracht van gerechtelijke politie waarvoor de databanken kunnen worden geconsulteerd. De verwerende partij besluit dat, als anders wordt opgetreden en indien uit het onderzoek en uit de kwalificatie van de feiten blijkt dat er geen sprake is van een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie, dan werden de databanken onrechtmatig geraadpleegd hetgeen strafrechtelijke gevolgen met zich kan meebrengen.

Beoordeling

7. Verzoeker voert de schending aan van artikel 3 van de tuchtwet en van de materiëlemotiveringsplicht.

Artikel 3 van de tuchtwet definieert het begrip “tuchtvergrijp” als volgt:

“Elke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of die van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen, is een tuchtvergrijp en kan aanleiding geven tot het opleggen van een tuchtstraf.”

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. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

De tuchtoverheid heeft bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten. De tuchtoverheid beoordeelt aldus discretionair of zij de handeling of gedraging gepleegd door politiepersoneel als tuchtrechtelijk strafbare vergrijpen aanmerkt. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling te maken van, te dezen, de kwalificatie van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten als tuchtvergrijpen in de zin van artikel 3 van de tuchtwet. 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.

8. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.6.). Hieruit blijkt dat aan verzoeker te laste wordt

gelegd, het buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie (zes) opzoeken te hebben verricht in het rijksregister.

Verzoeker van zijn kant betwist op zich niet dat hij die opzoeken stelde, maar dat die handeling geen tuchtrechtelijk strafbaar karakter heeft.

Centraal in het middel staat derhalve de vraag of de verwerende partij binnen haar beoordelingsbevoegdheid optrad door verzoekers handelen tuchtrechtelijk te kwalificeren als buiten het kader van een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie gedane opzoeken in het rijksregister.

Het middel wordt vanuit dit oogpunt onderzocht.

9. Op grond van artikel 5, § 3, van de wet van 8 augustus 1983 zijn de politiediensten bij de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vrijgesteld van een voorafgaande machtiging van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken en mogen zij toegang hebben tot de informatiegegevens van het rijksregister. Luidens de memorie van toelichting bij de wet van 25 november 2018 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters’ waarmee deze vrijstelling is ingevoegd in de wet van 8 augustus 1983, geldt “deze vrijstelling echter enkel [...] in het kader van de uitoefening van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie zoals bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.” (*Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54 3256/001, 14*).

De artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt luiden:

“Art. 14. Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen.

Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert.

Daartoe zorgen zij voor een algemeen toezicht en voor controles op de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben, bezorgen zij het verslag van hun opdrachten

en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden, voeren zij maatregelen van bestuurlijke politie uit, treffen zij materiële maatregelen van bestuurlijke politie waarvoor zij bevoegd zijn en onderhouden zij contact met elkaar, alsmede met de bevoegde overheidsdiensten.

Art. 15. Bij het vervullen van hun opdrachten van gerechtelijke politie, hebben de politiediensten als taak :

1° de misdaden, de wanbedrijven en de overtredingen op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen, daarvan kennis te geven aan de bevoegde overheden, de daders ervan te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheid, op de wijze en in de vormen bepaald door de wet;

2° de personen in wier vrijheidsbeneming door de wet wordt voorzien, op te sporen, te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden;

3° de voorwerpen waarvan de inbeslagneming voorgeschreven is, op te sporen, in beslag te nemen en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden;

4° het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding ervan hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden te bezorgen.

Dit artikel is eveneens van toepassing op de inbreuken op de reglementen betreffende de politie over het wegverkeer die bestraft worden met administratieve sancties.”

10. Uit de wetsgeschiedenis van deze bepalingen blijkt dat deze ertoe strekken een algemene definitie te geven van de taken die de politiediensten dienen te vervullen in de uitoefening van, respectievelijk, hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie (*Parl. St. Kamer, 1990-1991, nr. 47 6337-1, 33-34*) . De opsomming van de politietaken in de wet op het politieambt is slechts exemplatief, niet limitatief, net zoals de taken die begrepen moeten worden onder de opdracht van gerechtelijke politie.

De wetgever heeft aan het begrip “opdracht” een inhoudelijke omschrijving gegeven van de taken waarvoor de politiediensten bevoegd zijn en die de wetgever zelf heeft vastgelegd. Om te beoordelen of een handeling – zoals te dezen het raadplegen van het rijksregister - die de politiediensten stellen, een opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie is, moet derhalve worden bepaald of die inhoudelijk (al dan niet) kan worden ingepast in een van de taken die de wetgever heeft bepaald in de hiervoor aangehaalde artikelen 14 en 15. Zulks vereist een toets van de materiële feiten waarbinnen die handeling wordt gesteld aan een van de in de wet op het politieambt bepaalde taken van gerechtelijke, dan wel bestuurlijke politie.

11. Niet blijkt dat de verwerende partij de materiële aard van de feiten zoals die (summier) blijken uit de klacht die verzoeker diende te onderzoeken, heeft betrokken bij haar beoordeling dat het raadplegen van het rijksregister is gebeurd buiten een opdracht van gerechtelijke politie.

Integendeel blijkt uit de bestreden beslissing en inzonderheid uit het antwoord van de hogere tuchtoverheid op de verweermiddelen van verzoeker (zie *supra*, punt 3.6.), dat de hogere tuchtoverheid een formeel criterium hanteert om tot dat oordeel te komen, met name dat aan verzoeker een verzoek tot administratief onderzoek werd gegeven - dat volgens de verwerende partij “nooit een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie” is - en om dat af te handelen conform omzendbrief CP3. Evenwel belet dat standpunt op zich niet dat - zoals verzoeker betoogt - verzoeker bij het verrichten van het gevraagde administratief onderzoek van de betrokken klacht, stoot op aanwijzingen van het plegen van een misdrijf - volgens verzoeker te dezen een geval van “verkeersagressie” dan wel een “verkeersmisdrijf” - wat verzoeker op grond van zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, toelaat autonoom op te treden teneinde, overeenkomstig artikel 15, eerste lid, 1° van de wet op het politieambt, dit op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen en de daders ervan te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheid op de wijze en in de vormen bepaald door de wet.

12. Het argument dat pas na de opmaak van het eindverslag inzake het administratief onderzoek, in het kader van de te volgen stappen voorgeschreven door de omzendbrief CP3 inzake het administratief afhandelen van een klacht, duidelijk kon worden of deze aanleiding zouden kunnen geven tot een bestuurlijk of gerechtelijk onderzoek is niet dienend, nu het niet bij voorbaat is uitgesloten dat de feiten die het voorwerp van een administratief onderzoek vormen, eveneens een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie kunnen uitmaken op het ogenblik dat ze (administratief) worden onderzocht. Zulks beperken totdat bij - of na - het administratief onderzoek duidelijk is dat de klacht voldoende gefundeerd is, strijdt met de voornoemde bevoegdheid van een officier van gerechtelijke politie om, indien er aanwijzingen zijn van het plegen van een misdrijf, autonoom een van de

wettelijke taken van gerechtelijke politie te stellen. Voorts blijkt niet uit artikel 15 van de wet op het politieambt dat het stellen van daden van gerechtelijke politie is beperkt tot de vermoedelijke dader van een eventueel misdrijf en niet, zoals te dezen, ook de klager die de vermoedelijke feiten aan het licht bracht, mag omvatten. Het argument dat zulks strijdt met de voorwaarden inzake verwerking van persoonsgegevens is te dezen niet ter zake, nu verzoeker niet tuchtrechtelijk is vervolgd voor het miskennen van de proportionaliteits- en finaliteitseisen verbonden aan het raadplegen van databanken.

Het argument van de verwerende partij in de laatste memorie dat het *screenen* van eenieder die als klager, getuige, klokkenluider of onder welke hoedanigheid ook informatie aanbrengt betreffende feiten die mogelijk een misdrijf zouden uitmaken niet kan worden gekaderd binnen de bevoegdheden die artikel 44/1, § 1 van de wet op het politieambt verleent, is evenmin ter zake omdat aan verzoeker niet ten laste wordt gelegd het verwerken van informatie en persoonsgegevens op een wijze die niet voldoet aan de voornoemde bepaling - met name “toereikend, terzake dienend en niet overmatig van aard zijn in het licht van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden” - maar wel het buiten een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie verrichten van opzoeken in het rijksregister. Is evenmin dienend het argument dat verzoeker het rijksregister louter heeft geraadpleegd “om de moraliteit en de geloofwaardigheid van de klager en de getuige te achterhalen” vermits uit de formele motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat zulks aan verzoeker ten laste wordt gelegd. Dit argument betreft derhalve niet het feit dat verzoeker ten laste wordt gelegd.

Tot slot is het argument in de laatste memorie dat de omzendbrief CP3 zich verzet tegen het standpunt dat het onderzoek naar een klacht van bij het begin beschouwd wordt als een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie evenmin dienend vermits een omzendbrief - indien die de interpretatie zou inhouden die de verwerende partij eraan geeft -, niet kan ingaan

tegen de bepalingen van de wet op het politieambt waarin de politionele plichten en bevoegdheden zijn bepaald in de zin zoals hiervoor is uiteengezet.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat de hogere tuchtoverheid haar beoordelingsbevoegdheid, inzake de kwalificatie van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten, heeft overschreden door bij die beoordeling niet de materiële aard van de feiten te betrekken zoals die blijken uit de klacht die verzoeker diende te onderzoeken. Door zulks niet te doen, schendt de hogere tuchtoverheid artikel 3 van de tuchtwet, alsook de materiële motiveringsplicht daar de motieven die leidden tot de kwalificatie van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten, niet deugdelijk zijn.

14. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de minister van Binnenlandse zaken van 5 maart 2021 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van de terugzetting in de weddenschaal wordt opgelegd.

2. De verwerende partij 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 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig november tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques