

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.218 van 14 december 2023
in de zaak A. 234.798/XIV-38.836**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Rib Trips
 kantoor houdend te 9990 Maldegem
 Mottedreef 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
woonplaats kiezend bij
de Federale Politie DGR/Legal/CTX
kantoor houdend te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de directeur-generaal van de Bestuurlijke
politie van 17 augustus 2021 waarbij aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de
blaat wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend. Verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2023.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Els Baeyens, die *loco* advocaat Rob Trips verschijnt voor verzoeker, en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest andersluidend 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 eerste inspecteur van politie bij de Federale politie.

3.2. Bij brief van 24 augustus 2020, gericht aan de “Directeur-Generaal FGP, Toezicht op de interne werking en kwaliteit”, deelt de procureur des Konings van Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde, inzake een strafdossier betreffende verzoeker het volgende mee:

“In bijlage maak ik U een afschrift over van het strafdossier inzake belaging (IFG) ten laste van voormelde inspecteur.
Het strafdossier werd inmiddels geseponeerd (regularisatie toestand).
Het dossierafschrift wordt U overgemaakt voor eventueel verder gevolg op tuchtgebied.”

De directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke politie (DGA), de hogere tuchtoverheid van verzoeker, ondertekent deze brief (met bijgevoegd strafdossier) op 15 januari 2021 “voor kennisneming”.

3.3. Op 6 juli 2021 stelt de directeur-generaal van de algemene directie van de Bestuurlijke politie het inleidend verslag op met daarin het voornemen om de lichte tuchtstraf van de blaam op te leggen.

3.4. Op 31 juli 2021 dient verzoeker zijn verweerschrift in.

3.5. Op 17 augustus 2021 legt de hogere tuchtoverheid aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam op.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van partijen

4. In het eerste middel voert verzoeker in het verzoekschrift de schending aan van artikel 56, eerste lid van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet) *juncto* artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 november 2001 ‘tot uitvoering van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 26 november 2001), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het beginsel van de redelijke termijn.

Onder het kopje “aangaande schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het beginsel van de redelijke termijn” concludeert verzoeker dat de dienst Toezicht op de interne werking en de kwaliteit (hierna:

TIWK) onzorgvuldig handelde door pas na vijf maanden de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 te bezorgen aan de bevoegde tuchtoverheid, minstens moet dit onzorgvuldig handelen van de gemandateerde aan de tuchtoverheid zelf worden toegerekend.

5. In de memorie van antwoord verwijst de verwerende partij, als verklaring waarom de procureur des Konings zijn brief van 24 augustus 2020 richt aan de dienst TIWK, naar de omzendbrief COL 4/2003 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep ‘betreffende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten – wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten,’ (hierna: de omzendbrief COL 4/2003) waaruit volgt dat het parket alle briefwisseling met de tuchtoverheden in het geval van de Federale politie bezorgt aan de dienst DGR/TIWK.

Verder voert de verwerende partij aan dat niet meer kan worden achterhaald wanneer de dienst TIWK de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 heeft ontvangen. Zij erkent dat het bezorgen van de brief aan de bevoegde tuchtoverheid “enige vertraging” heeft opgelopen, wat zij wijt aan het om diverse redenen niet-bemand zijn van het secretariaat van de dienst TIWK in de periode van april 2020 tot begin januari 2021, alsook aan de verplichting tot telewerk in die periode waardoor de aanwezigheid van personeelsleden tot een minimum beperkt was.

Van een schending van de zorgvuldigheidsplicht is volgens de verwerende partij geen sprake daar zij meent te hebben gehandeld als een normaal voorzichtige en redelijke overheid geplaatst in dezelfde feitelijke omstandigheden. Van een schending van de redelijketermijneis kan geen sprake zijn, daar dit beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing is op de periode die voorafgaat aan het opstarten van het tuchtdossier. Vervolgens verwijst de verwerende partij naar de uiteenzetting desbetreffend in de bestreden beslissing.

6. In de laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij het auditoraatsverslag.

Beoordeling

7. Verzoeker voert onder meer de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Hij bekritiseert inzonderheid dat de dienst TIWK de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 bijna vijf maanden heeft laten liggen alvorens die te bezorgen aan de bevoegde tuchtoverheid. Hij ziet daarin een beredeneerde handelwijze die tot doel heeft de capaciteitsproblemen op deze dienst op te lossen door het beginpunt van de verjaringstermijn uit te stellen tot het ogenblik waarop de dienst het tuchtdossier kan behandelen. Volgens verzoeker getuigt dit van onzorgvuldig handelen en wordt door het kunstmatig uitstellen van de kennisneming van de feiten door de tuchtoverheid ook de redelijke termijn geschonden.

Deze grief behelst derhalve de vraag of de dienst TIWK door de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 bijna vijf maanden te laten liggen alvorens die te bezorgen aan de bevoegde tuchtoverheid het zorgvuldigheidsbeginsel schendt. Het middel wordt vanuit dit oogpunt onderzocht.

8. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een normaal voorzichtig en zorgvuldig handelend bestuur, geplaatst in dezelfde concrete omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer 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.

9. In de memorie van antwoord verwijst de verwerende partij naar de omzendbrief COL 4/2003 om te verklaren waarom de procureur des Konings zijn brief van 24 augustus 2020 met het strafdossier en de toestemming om het strafdossier te gebruiken in tuchtzaken richt aan de dienst TIWK van de Federale Politie. Deze omzendbrief vermeldt onder de titel ‘lopend strafrechtelijk onderzoek’ en de subtitel ‘kennisgeving aan de tuchtoverheid’:

“De referentiemagistraat van het parket of het auditoraat zorgt rechtstreeks voor de briefwisseling met de tuchtoverheden (in geval van de Federale Politie, met het hoofd van de dienst DGR/TIWK).

Uitgezonderd in geval van een volledige delegatie door de procureur-generaal ten voordele van het parket of het auditoraat zal een kopie van deze volledige briefwisseling aan eerstgenoemde worden toegezonden.

Bij de opening van een opsporingsonderzoek dient de volgende procedure te worden gevolgd:

1° Wanneer de aan het lid van de politiediensten ten laste gelegde feiten in zekere mate ernstig zijn en reeds voldoende en objectief konden worden gestaafd (video-opname, enz.) en ze een weerslag kunnen hebben op de werking van de politiedienst waartoe hij behoort, zal de procureur des Konings of de arbeidsauditeur onmiddellijk een kennisgeving verzenden naar de bevoegde tuchtoverheid met een duidelijke vermelding van de identiteit en de functie van het betrokken lid van de politiediensten evenals een korte beschrijving van de feiten.
(...)

2° De andere dossiers die niet bijzonder dringend zijn, zullen slechts het voorwerp uitmaken van een melding aan de tuchtoverheid zodra de onderzoekshandelingen de waarheid voldoende aan het licht gebracht hebben, om zo te vermijden dat deze overheid in een moeilijk of zelfs onmogelijk te beheren situatie zou belanden.

Overeenkomstig de huidige geldende rechtspraak van de Raad van State kan de tuchtoverheid het zich immers niet meer veroorloven om te wachten op een definitieve uitspraak in het gerechtelijk dossier of een louter afwachterende houding aan te nemen om haar tuchtprocedure te voeren, op het gevaar af dat deze houding aanzien zou kunnen worden als een overschrijding van de redelijke termijn.

De tuchtoverheid kent haar eigen procedure, die volledig losstaat van deze van de gerechtelijke instanties. Het gaat dus om twee volledig afzonderlijke procedures die onafhankelijk van elkaar verlopen.

In dit opzicht wordt het de tuchtoverheden aangeraden om de strafrechtelijke kwalificaties niet als dusdanig over te nemen, maar om ze om te zetten in tuchtvergrijpen om te voorkomen dat de verdediging van het lid van de politiediensten eventueel de uitzondering op het non bis in idem-beginsel zou inroepen (arrest EHRM A&B vs. Noorwegen van 15 november 2016).

Er moet eveneens worden opgemerkt dat het feit dat de gerechtelijke en tuchtrechtelijke procedures onafhankelijk van elkaar verlopen beide autoriteiten geenszins belet om regelmatig te overleggen over de voortgang van het strafonderzoek.

Hoewel de in het kader van de strafrechtelijke procedure vergaarde stukken het tuchtdossier kunnen onderbouwen, is het tegendeel evenwel uitgesloten. De elementen uit het tuchtdossier mogen inderdaad het strafdossier niet aanvullen.

De tuchtoverheid zal eveneens regelmatig herinneringen moeten richten tot de gerechtelijke autoriteit met de bedoeling te vermijden dat de Raad van State haar een afwachtende houding zou verwijten bij het beheer van het dossier.

Volgens dezelfde gedachtegang, wanneer een verdachte niet mag worden geïnformeerd over een strafonderzoek om de waarheidsvinding maximaal te vrijwaren, moet de tuchtoverheid hiervan niet meer onmiddellijk op de hoogte worden gebracht omdat ze dan volgens de huidige rechtspraak van de Raad van State verplicht zou zijn om over te gaan tot een intern administratief onderzoek, dat in principe ook het verhoor van de belanghebbende impliceert.

Wat betreft de mediagevoelige zaken, bijvoorbeeld de lopende gerechtelijke onderzoeken waarbij er werd beslist om een lid van de politiediensten in voorlopige hechtenis te nemen of de onderzoeken waarbij de korpschefs van de politie, de commissaris-generaal of de andere mandaathouders van de federale politie betrokken zijn, zal er systematisch een omstandig verslag moeten worden opgesteld voor de procureur-generaal. Hetzelfde geldt voor alle feiten waarbij een lid van de politiediensten betrokken is en er sprake is van schietincidenten die ernstige letsels of zelfs een overlijden met zich hebben meegebracht.

In zaken waarin leden van politiediensten uit een andere ressort verwikkeld zijn, zal de gerechtelijke autoriteit rechtstreeks de bevoegde tuchtoverheid contacteren door een kopie van de correspondentie te versturen naar de territoriaal bevoegde procureur des Konings, om hem zo in de mogelijkheid te stellen eventueel een advies te formuleren.”

Deze omzendbrief regelt de wijze waarop de bevoegde tuchtoverheden worden geïnformeerd over feiten die het voorwerp vormen van een opsporingsonderzoek of strafvervolgning met het oog op de eventuele uitoefening van de tuchtbevoegdheid. Uit de omzendbrief blijkt dat de erin vervatte richtlijnen onder meer zijn ingegeven vanuit de bekommernis dat de tuchtoverheid de redelijketermijneis zou eerbiedigen.

Indien personeelsleden van de Federale politie het voorwerp zijn van het strafonderzoek preciseert de omzendbrief dat de briefwisseling aan ‘de tuchtoverheden’ moet worden gericht aan ‘het hoofd van de dienst DGR/TIWK’. De verwerende partij wijst er in de memorie van antwoord op dat het tuchtdossier wordt beheerd op het niveau van de dienst TIWK.

10. Uit het voorgaande blijkt dat de dienst TIWK een belangrijke rol is toegekend in de behandeling van tuchtdossiers met betrekking tot personeelsleden van de Federale politie, en dat die dienst tevens is aangeduid als uniek contactpunt voor het parket voor alle briefwisseling die aan ‘de tuchtoverheden’ moet worden gericht. De voormelde omzendbrief organiseert op

een structurele manier de wijze waarop het parket aan de tuchtoverheden van de Federale politie kennis geeft van onder meer strafdossiers, met ander woorden van feiten waarvan die tuchtoverheden moeten beoordelen of op grond ervan een tuchtprocedure moet worden ingesteld tegen het betrokken personeelslid. Door deze structurele werkwijze, beschreven in de hiervoor geciteerde omzendbrief van het College van procureurs-generaal, wordt uitgesloten dat het parket rechtstreeks aan ‘de bevoegde tuchtoverheden’ kennis geeft van de feiten waarvan het kennis heeft. Het is immers de dienst TIWK die is aangeduid om in de plaats van ‘de bevoegde tuchtoverheden’ deze kennisgevingen te ontvangen.

Hoe de verdere kennisgeving van de van het parket bekomen informatie aan ‘de bevoegde tuchtoverheden’ gebeurt, is niet geregeld door de voormelde omzendbrief, noch in de tuchtwet, noch in het koninklijk besluit van 26 november 2001. Artikel 19 van dat besluit verschaft weliswaar een rechtsgrond voor de inschakeling van de dienst TIWK voor welbepaalde procedurehandelingen, doch regelt evenmin de verdere kennisgeving van de van het parket bekomen informatie aan ‘de bevoegde tuchtoverheden’.

Dat de dienst TIWK verplicht is te zorgen voor de verdere kennisgeving van de van het parket bekomen informatie aan ‘de bevoegde tuchtoverheden’ wordt echter niet betwist. Op de dienst TIWK rust aldus de rechtsplicht tot handelen van zodra hij in toepassing van de omzendbrief COL 4/2003 informatie over mogelijke tuchtfeiten ontvangt en zijn optreden is, als onderdeel van het bestuur dat de Federale politie is, onderworpen aan de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder de zorgvuldigheidsplicht.

11. Gelet op de bijzondere omstandigheid dat de kennisgeving van de feiten door het parket aan ‘de bevoegde tuchtoverheden’ - op grond waarvan de bevoegde tuchtoverheid moet oordelen of zij al dan niet aanleiding moeten geven tot tuchtvervolging - door de voormelde omzendbrief COL 4/2003 verplicht gebeurt via de dienst TIWK, vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat die dienst de bekomen informatie op zorgvuldige wijze bezorgt aan de *in concreto* bevoegde

tuchtoverheid. Van een normaal voorzichtig en zorgvuldig handelend bestuur, geplaatst in dezelfde concrete omstandigheden, mag worden verwacht dat dit met de nodige diligentie gebeurt.

12. Uit het administratief dossier blijkt dat de ten aanzien van verzoeker bevoegde tuchtoverheid op 15 januari 2021 kennis heeft genomen van de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020. De dienst TIWK deed er dus bijna vijf maanden over om de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 met het bijgevoegde strafdossier door te sturen naar de bevoegde tuchtoverheid. Dit is in strijd met de wijze waarop een normaal voorzichtig en zorgvuldig handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden, zou handelen.

De verwerende partij voert aan dat niet kan worden achterhaald wanneer de brief van de procureur des Konings van 24 augustus 2020 door de dienst TIWK werd ontvangen, maar betwist niet dat de doorstroming van het dossier “enige vertraging” heeft opgelopen. Als verantwoording hiervoor voert de verwerende partij aan dat er in de periode van april 2020 tot begin januari 2021 niemand van het secretariaat van TIWK aanwezig was omwille van diverse omstandigheden zoals ziekte en moederschapsrust. Daarenboven gold tijdens deze periode de verplichting tot telewerk, waardoor de aanwezigheid van de personeelsleden van de dienst TIWK tot een minimum werd beperkt.

Deze verklaring kan niet als een afdoende verklaring gelden voor de vertraging van bijna vijf maanden voor het louter doorsturen van een brief van de procureur des Konings met in bijlage een strafdossier van erg beperkte omvang. Het feit dat in de periode van april 2020 tot begin januari 2021 niemand van het secretariaat van TIWK aanwezig was, verschoont dit onzorgvuldig handelen niet. Het bestuur moet zich namelijk zo organiseren dat het in staat is zijn bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels en beginselen. Praktische en organisatorische moeilijkheden binnen het bestuur, veroorzaakt door bijvoorbeeld de afwezigheid van personeelsleden, kunnen door dit bestuur niet

worden ingeroepen als rechtvaardiging voor onzorgvuldig handelen. Het bestuur heeft de verplichting zijn diensten zo te organiseren dat de dossiers op een zorgvuldige wijze kunnen worden behandeld.

De omstandigheid dat de aanwezigheid van personeelsleden op de dienst TIWK tot het minimum werd beperkt wegens de verplichting tot telewerk in uitvoering van de coronamaatregelen, ontslaat het bestuur evenmin van de verplichting om zich derwijze te organiseren dat de dossiers op een zorgvuldige wijze kunnen worden behandeld. De verwerende partij maakt geenszins aannemelijk dat de coronamaatregelen tot gevolg hadden dat zij bijna vijf maanden nodig had om een brief met een in omvang beperkte bijlage door te sturen, desnoods op een digitale wijze.

Het zorgvuldigheidsbeginsel is dan ook geschonden.

13. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directeur-generaal van de Bestuurlijke politie van 17 augustus 2021 waarbij aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam 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 weggelaten.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques