

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.459 van 16 januari 2024
in de zaak A. 236.911/XIV-39.046**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Siegfried De Mulder
 kantoor houdend te 1730 Asse
 Stationsstraat 35/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de POLITIEZONE 5340 BRUSSEL-WEST
 die woonplaats kiest bij
 advocaat Frédéric Van de Gejuchte
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 de Jamblinne de Meuxplein 41
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het politiecollege van de meergemeentezone van 11 mei 2022 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 10 % gedurende twee maanden is 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 Geert De Bleeckere 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 op 13 december 2023.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Siegfried De Mulder, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Adrien Neyrinck, die *loco* advocaat Frédéric Van de Gejuchte 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 hoofdinspecteur van politie bij de meergemeentezone.

3.2. Op 7 juli 2021 stelt de hogere tuchtoverheid het inleidend verslag op met daarin het voornemen om verzoeker de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 10 % gedurende twee maanden op te leggen.

3.3. Op 10 november 2021 stelt de hogere tuchtoverheid voor de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 10 % gedurende twee maanden op te leggen.

3.4. Op 1 maart 2022 adviseert de Tuchtraad dat het gepast voorkomt af te zien van het opleggen van een tuchtstaf op grond van de volgende overwegingen:

“4.2 Tweede middel: exceptie obscuri libelli

Ter zitting van 11 januari 2022 werd aan de tuchtoverheid gevraagd of er zich inzake geen probleem stelde wat de door haar geformuleerde tenlasteleggingen betrof meer bepaald of de tuchtoverheid niet concreet moest vermelden welke feiten ten laste worden gelegd m.a.w. concreter omschrijven uit wat de materialiteit van de in hoofde van verzoeker ten laste gelegde feiten bestaat.

Het feitelijke of materieel element vormt een eerste objectieve voorwaarde voor het bestaan van een tuchtrechtelijk strafbaar feit. Op zich is dit echter nog niet voldoende. De feiten moeten precies omschreven worden, zodat het niet volstaat om deze in algemene termen weer te geven. Deze duidelijke omschrijving van de concrete handelingen houdt in dat er onder meer een antwoord gegeven dient te worden op vragen zoals: waar speelden de feiten zich af en wanneer, hoe zijn deze tot stand gekomen.

Inzake blijft de tuchtoverheid in de omschrijving zeer algemeen en vaag meer bepaald:

- Het onrechtvaardig en onbillijk behandelen van de brigadeleden (zie o.a. de verslagen en verhoren van INP [...] en INP [...] alsook de verhoren van INP [...], INP [...] en INP [...]);
- Het verschil in behandeling van de brigadeleden, zonder objectieve en pertinente motivering (zie o.a. verslagen en verhoren van INP [...] en INP [...] alsook de verhoren van INP [...] en INP [...]);
- Het creëren van conflicten tussen de brigadeleden en het belemmeren van een harmonieuze en constructieve werksfeer (zie o.a. de verslagen en verhoren van INP [...] en INP [...] alsook de verhoren van INP [...], INP [...] en ACP [...]);
- Pesterijen op het werk (zie o.a. de verslagen van INP [...] en INP [...] alsook de verhoren van INP [...] en INP [...]);
- Ongewenst seksueel grensoverschrijdend gedrag op het werk (zie o.a. het verslag en het verhoor van INP [...] alsook de verhoren van INP [...] en INP [...]);
- Overmatige inmenging in het privéleven van de brigadeleden (zie o.a. het verslag en verhoor van INP [...] alsook de verhoren van INP [...] en INP [...]);
- Oordelen over het ras, de huidskleur, de afstamming, de nationale herkomst, het geslacht en de seksuele geaardheid van de brigadeleden (zie o.a. het verslag en het verhoor van INP [...] en het verhoor van INP [...]).

Voor verdere omschrijving van de feiten verwijst de tuchtoverheid naar de verklaringen van bepaalde collega's die verhoord werden inzake. Deze verhoren behelzen ettelijke bladzijden en verschillende feiten.

De Tuchtraad verwijst inzake naar artikel 52 van de Tuchtwet meer bepaald voorziet deze bepaling dat de Tuchtraad een andere kwalificatie van de feiten kan voorstellen dan die in het inleidend verslag uiteengezet doch deze bepaling stelt niet dat de Tuchtraad zelf dient over te gaan tot de concrete omschrijving van de ten laste gelegde feiten.

Het komt de Tuchtraad echter niet toe in de verklaringen van de verschillende ondervraagde personen op zoek te gaan naar de daarin vermelde feiten noch te zoeken naar de intentie van de tuchtoverheid welk feit vermeld in die verklaringen zij als tuchtfeit beschouwt.

De Tuchtraad is dan ook van oordeel dat de tuchtvordering van de tuchtoverheid inzake niet ontvankelijk is nu niet kan worden nagegaan over welke concrete feiten

een oordeel dient gevormd te worden, waardoor het onmogelijk wordt niet alleen voor de Tuchtraad om na te gaan of de feiten bewezen zijn en een tuchtvergriep uitmaken maar waardoor tevens de rechten van verdediging van de verzoeker geschonden zijn.”

3.5. Op 30 maart 2022 formuleert de hogere tuchtoverheid de intentie om van het advies van de Tuchtraad af te wijken.

3.6. Op 11 mei 2022 beslist de hogere tuchtoverheid aan verzoeker de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 10 % gedurende twee maanden op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in het vijfde middel in het verzoekschrift onder meer een gebrek aan duidelijkheid van het inleidend verslag aan, de schending van artikel 38bis van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet), alsook de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht.

Het lid van het auditoraat vat de essentie van het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en in de memorie van wederantwoord als volgt samen in zijn verslag:

“Hoewel het middel niet zeer duidelijk en consistent is gesteld, kan er minstens uit begrepen worden – en verwerende partij heeft dit blijkens haar memorie van antwoord ook zo begrepen – (1) dat verzoeker artikel 38bis van de tuchtwet, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht geschonden acht doordat de tuchtfeiten, die verzoeker ten laste gelegd en toegerekend worden, in het inleidend verslag niet duidelijk omschreven worden zodat hij er zich niet heeft kunnen tegen verweren, en (2) dat omwille van die onduidelijkheid van de feiten wegens het ontbreken van een duidelijke link met het tuchtdossier niet kan

nagegaan worden of de tuchtoverheid niet reeds eerder dan 25 februari 2021 kennis had van de feiten en dat aldus artikel 56 van de tuchtwet werd geschonden.”

In de laatste memorie herhaalt verzoeker vooreerst wat hij reeds in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord aanvoerde. Hij sluit zich voorts aan bij het auditoraatsverslag en bevestigt dat het vijfde middel moet worden begrepen als een middel houdende de schending van het recht van verdediging. Verzoeker repliceert ook op de laatste memorie van de verwerende partij en wijst erop dat de verwerende partij haar eerder geformuleerd verweer louter herhaalt en dat zij bijgevolg het gegrond bevinden van het vijfde middel in het auditoraatsverslag niet ontkracht. Verzoeker meent dat de verwijzing door de verwerende partij naar het arrest nr. 227.205 van 29 april 2014 (ECLI:BE:RVSCE:2014:ARR.227.205) niet opgaat, daar de omstandigheden in die zaak volstrekt anders waren.

5. In de memorie antwoord herneemt de verwerende partij, wat de aangevoerde schending van artikel 38*bis* van de tuchtwet betreft, de uiteenzetting van de feiten zoals weergegeven in het inleidend verslag en zij besluit dat de ten laste gelegde feiten wel degelijk zijn verwoord overeenkomstig artikel 38*bis* van de tuchtwet. Volgens de verwerende partij kan zowel in het inleidend verslag als in het voorstel van zware tuchtstraf worden gelezen welke feiten en handelingen als tuchtfeiten worden gekwalificeerd, wordt steeds verwezen naar passages uit de verklaringen bekomen in het kader van het tuchtonderzoek en bevat het voorstel van zware tuchtstraf ook citaten uit de verklaringen van de getuigen van de tuchtfeiten. Bovendien blijkt uit verzoekers verweer dat hij duidelijk weet over welke feiten en incidenten het gaat en heeft verzoeker voorafgaand aan de procedure voor de Tuchtraad nooit opgeworpen dat hij niet wist welke feiten ten laste werden gelegd.

In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in het standpunt vertolkt in de memorie van antwoord, dat zij herneemt. In repliek op de bemerking in het auditoraatsverslag dat de bewijslast voor de tuchtfeiten op de tuchtoverheid rust, merkt de verwerende partij op dat het middel niet het bewijs van de tuchtfeiten betreft, doch wel de vermeende onduidelijkheid van de ten laste

gelegde feiten. Tot slot verwijst de verwerende partij naar het arrest nr. 227.205 van 29 april 2014 (ECLI:BE:RVSCE:2014:ARR.227.205) en besluit zij dat er geen reden is om te dezen anders te oordelen.

Beoordeling

6. Het auditoraat heeft het vijfde middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en zoals aangevuld in de memorie van wederantwoord weergegeven in de zin als hiervoor (*supra*, punt 4). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze analyse. De beoordeling van het eerste onderdeel van het middel wordt daarom aan de hand van deze samenvatting verricht.

7. Het auditoraat besluit tot de gegrondheid van het eerste middel in zoverre de schending van artikel 38*bis* van de tuchtwet en van het recht van verdediging wordt aangevoerd op grond van de volgende overwegingen:

“1.4.2.1. Met betrekking tot dit ‘onderdeel’ van het middel wordt vooreerst vastgesteld dat – hoewel hij in dit onderdeel niet expliciet aanvoert dat zijn rechten van verdediging hierdoor zijn geschonden – verzoeker wel degelijk zijn rechten van verdediging geschonden acht. In zijn uiteenzetting stelt hij immers onder meer:

‘[Verzoeker] heeft geprobeerd van op alle mogelijke tenlasteleggingen, feiten, elementen te antwoorden, maar evengoed kan hij dit onvoldoende hebben gedaan, ingevolge een gebrek aan duidelijkheid van die feiten die hem exact ten laste worden gelegd.’

‘dat er meermaals stukken en verweerschriften werden ingediend: inderdaad, en [verzoeker] kan nog eeuwig doorgaan, niet goed wetende tegen welke exacte feiten en omstandigheden hij zich nu dient te verweren, en dewelke als basis worden gebruikt om hem een zware tuchtstraf op te leggen.’

‘[Verzoeker] kan onmogelijk genieten van een eerlijk tuchtproces indien het uitgangspunt van de tenlasteleggingen zicht steunt op een abstracte oplijsting van vermeende inbreuken, die op hun beurt verwijzen naar een ongedefinieerde, vaak warrige, niet nauwgezette verklaringen van politiebeambten. Daarop is in feite geen verdediging mogelijk.’

In haar samenvatting van het middel in de memorie van antwoord stelt verwerende partij ‘Het zou verzoekende partij onmogelijk gemaakt zijn zich te verweren.’

Het is aldus duidelijk dat dit onderdeel ook onderzocht moet worden vanuit het oogpunt van de schending van de rechten van verdediging.

1.4.2.2 Artikel 38*bis* van de tuchtwet bepaalt:

‘De hogere tuchtoverheid die oordeelt dat de feiten kunnen leiden tot een zware tuchtstraf brengt het inleidend verslag ter kennis van betrokkene, hetzij door de overhandiging van bedoeld verslag tegen een ontvangstbewijs, hetzij door een ter Post aangetekend schrijven.

Het inleidend verslag vermeldt :

1° alle ten laste gelegde feiten;

(...)'

Vermits het inleidend verslag de tuchtprocedure initieert dient de bevoegde tuchtoverheid de feiten – waarvan zij meent over voldoende objectief vastgestelde gegevens te beschikken om deze (voorlopig) voor bewezen te kunnen houden – voldoende duidelijk en concreet te omschrijven, zodat het betrokken personeelslid zich hiertegen kan verdedigen.

Samen met verzoeker en de Tuchtraad wordt vastgesteld dat de feiten die aan verzoeker ten laste gelegd en hem toegerekend worden in het inleidend verslag in zeer algemene bewoordingen geformuleerd worden (onrechtvaardig en onbillijk behandelen van brigadeleden; verschil in behandeling van brigadeleden, zonder objectieve en pertinente motivering; creëren van conflicten tussen de brigadeleden en het belemmeren van een harmonieuze en constructieve werksfeer; pesterijen op het werk; ongewenst seksueel grensoverschrijdend gedrag op het werk; overmatige inmenging in het privéleven van de brigadeleden; oordelen over ras, huidskleur, afstamming, nationale herkomst, geslacht en seksuele geaardheid van de brigadeleden). Deze tenlasteleggingen zijn niet min, zodat het de bevoegde tuchtoverheid des te meer toekomt concreet te verduidelijken op grond van welke feitelijke vaststellingen zij er toe gekomen is deze tenlasteleggingen te formuleren. De tuchtoverheid beperkt zich er toe hiervoor te verwijzen naar 'verklaringen' en 'verslagen' en verhoren van (ex-)brigadeleden. Naast de vaststelling dat deze verklaringen en verslagen kennelijk bekomen werden in het kader van het 'welzijnsonderzoek' – en dus niet in het kader van de tuchtprocedure en het voorafgaand onderzoek, wordt vastgesteld dat het dossier honderden bladzijden verklaringen en verslagen bevat waarin eigenlijk de hele werking van de brigade commentarieerd wordt, zodat het niet evident is om hier zonder al te veel moeite en met zekerheid te kunnen afleiden op welke feiten de tuchtoverheid zich baseert om de tenlasteleggingen te formuleren. Waar aangenomen kan worden dat voor de concrete feiten zou kunnen verwezen worden naar een beperkt aantal duidelijke verslagen/verklaringen ter verantwoording van de tenlastelegging, is dit hier niet mogelijk zonder verduidelijking door de tuchtoverheid.

In zoverre de verwerende partij tegenwerpt dat verzoeker wel degelijk begrepen heeft welke feiten hem ten laste gelegd worden gelet op zijn uitvoerig verweer, draait zij de zaken om aangezien de bewijslast voor de tuchtfacten bij de tuchtoverheid ligt. Hier heeft de tuchtoverheid in het inleidend verslag nagelaten de feiten te concretiseren aangezien zij deze niet in tijd en ruimte situeert, noch de precieze omstandigheden waarin zij zouden plaatsgevonden hebben verduidelijkt, zodat de verzoeker zelf op zoek is gegaan welke concrete feiten hem precies ten laste gelegd worden, terwijl de bewijslast voor de feiten bij de tuchtoverheid berust. Bovendien merkt de verzoeker terecht op dat hij – hoewel hij inderdaad uitvoerig gerepliceerd heeft – niet zeker is of dit wel voldoende is gelet op de onduidelijke omschrijving van de feiten. Waaruit immers blijkt concreet en precies dat verzoeker 'brigadeleden onrechtvaardig en onbillijk behandelt', hen 'verschillend' behandelt 'zonder objectieve en pertinente motivering', 'conflicten creëert', een 'harmonieuze en constructieve werksfeer belemmert', ...?

Kortom, op die manier wordt de verzoeker uitgenodigd zelf de feiten die hem ten laste gelegd worden concreet te omschrijven, hetgeen naar ik meen toch de wereld op zijn kop is.

In zoverre de verwerende partij in haar memorie van antwoord nog repliceert dat de verklaringen en verslagen in het voorstel van zware tuchtstraf heel concreet geciteerd worden, kan ook dit gegeven niet aan de tekortkoming in het inleidend verslag remediëren. De vraag daar gelaten of dit in voorkomend geval hoe dan ook niet onherroepelijk te laat zou zijn, wordt vastgesteld dat er in het voorstel van

zware tuchtstraf inderdaad een aantal extracten uit verklaringen geciteerd worden die kunnen bijdragen tot een concretere omschrijving van de feiten die ten laste gelegd worden, maar de hogere tuchtoverheid gaat ook in het voorstel tot tuchtstraf niet over tot een meer concrete omschrijving van de tuchtfeiten. Zij behoudt integendeel de omschrijving van de tuchtfeiten zoals deze in het inleidend verslag werden opgenomen.

1.4.2.3 Op grond van het voorgaande staat vast dat minstens artikel 38bis van de tuchtwet en de rechten van verdediging geschonden werden.”

8. De verwerende partij betwist deze conclusie. Na kennisneming van het auditorsverslag heeft zij evenwel niet de gelegenheid benut die de laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij laat immers na om op de bespreking van dit onderdeel van het vijfde middel nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich tot het volharden in wat zij reeds in de memorie van antwoord uiteenzette.

De kritiek van de verwerende partij dat het middel niet steunt op de schending van de regels inzake de bewijslast – in reactie op de overweging in het auditorsverslag dat de verwerende partij de zaken omdraait daar de bewijslast voor de tuchtfeiten bij de tuchtoverheid ligt –, doet niet anders oordelen. Het auditorsverslag vervolgt na de bekritiseerde overweging immers terecht dat te dezen de tuchtoverheid in het inleidend verslag heeft nagelaten de feiten te concretiseren daar zij deze niet in tijd en ruimte situeert, noch de precieze omstandigheden verduidelijkt waarin zij zouden hebben plaatsgevonden, zodat verzoeker zelf op zoek is gegaan welke concrete feiten hem precies ten laste worden gelegd. Bovendien wijst het auditorsverslag erop dat de verzoeker terecht opmerkt dat hij – hoewel hij inderdaad uitvoerig heeft gerepliceerd – niet zeker is of dit wel voldoende is gelet op de onduidelijke omschrijving van de feiten, zodat op die manier verzoeker in wezen wordt uitgenodigd de feiten die hem ten laste worden gelegd zelf concreet te omschrijven.

Verder wordt vastgesteld dat de verwijzing naar het arrest nr. 227.205 van 29 april 2014 (ECLI:BE:RVSCE:2014:ARR.227.205) niet relevant is. Uit dit arrest blijkt immers dat in het inleidend verslag dat aldaar ter sprake kwam ter verdere omschrijving van de ten laste gelegde feiten werd verwezen naar een aantal verklaringen als bijlage bij het inleidend verslag gevoegd. Het

auditoraatsverslag merkt terecht op dat te dezen de ten laste gelegde feiten niet alleen niet blijken uit het inleidend verslag, maar dat de verklaringen en verslagen waaruit de ten laste gelegde feiten wél zouden moeten worden afgeleid, ook niet blijken uit het verslag van het voorafgaand onderzoek en zijn bijlagen, zodat de vergelijking niet opgaat.

9. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat dit onderdeel van het vijfde middel gegrond is.

10. Het vijfde middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de bestreden beslissing.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 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 zestien januari tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques