

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.882 van 22 februari 2024
in de zaak A. 234.207/XIV-38.781**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

van de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
 Binnenlandse Zaken
 die woonplaats kiest bij
 de Federale Politie DGR/JUR
 gevestigd te 1050 Brussel
 Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juli 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de hogere tuchtoverheid van 15 juni 2021
waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde ten belope
van 10 % gedurende twee maanden 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 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.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Els Baeyens, die *loco* advocaat Peter Crispyn 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 inspecteur van politie bij de Federale politie.

3.2. Op 25 november 2020 wordt het inleidend verslag opgesteld met daarin het voornemen om de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde ten belope van 10 % gedurende twee maanden op te leggen. Het inleidend verslag is ondertekend door hoofdcommissaris E.S., in de hoedanigheid van “directeur-generaal a.i. van de federale gerechtelijke politie”.

3.3. Op 5 januari 2021 wordt voorgesteld de zware tuchtstraf van de inhouding van wedde ten belope van 10 % gedurende twee maanden op te leggen. Deze beslissing is ondertekend door hoofdcommissaris E.S., in de hoedanigheid van “directeur-generaal a.i. van de federale gerechtelijke politie”.

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

3.4. Op 19 mei 2021 adviseert de Tuchtraad dat “het ten laste gelegde feit [...], bewezen is en aan verzoeker dient te worden toegerekend, dat het feit een tuchtinbreuk is in de zin van artikel 3 van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ [en] dat de door de hogere tuchtoverheid voorgestelde zware tuchtstraf van de inhouding van wedde van 10 % gedurende twee maanden een gepaste straf is”.

3.5. Op 15 juni 2021 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 middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in het verzoekschrift in een eerste middel “onbevoegdheid en verjaring” aan, alsook de schending van de artikelen 20, 56 en 38sexies van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: de tuchtwet) en van artikel VII.III.32 RPPol en artikel II.15 UBPOL. Vooreerst wijst hij erop dat luidens artikel 20, 2°, a) van de tuchtwet, de directeur-generaal de hogere tuchtoverheid is. Te dezen gaan het op 25 november 2020 betekend inleidend verslag en het op 5 januari 2021 geformuleerde voorstel van zware tuchtstraf uit van E.S. in zijn hoedanigheid van “waarnemend” directeur-generaal van de Federale gerechtelijke politie. Verzoeker betoogt dat de tuchtbevoegdheid toebehoort aan de titularis van het ambt en dat de waarnemer deze kan uitoefenen mits die daartoe conform en reglementair is aangesteld en belast. Verzoeker meent dat E.S. zowel op het moment van de betekening van het inleidend verslag als bij het formuleren van het voorstel van zware tuchtstraf een onbevoegde overheid was.

In hoofdorde voert verzoeker aan dat hoofdcommissaris van politie E.S. op het ogenblik van de betekening van het inleidend verslag en van het voorstel van zware tuchtstraf niet kon optreden in het hogere ambt waarin die was aangesteld.

In subsidiaire orde voert verzoeker aan dat, indien wordt geoordeeld dat E.S. op het ogenblik van de betekening van het inleidend verslag en van het voorstel van zware tuchtstraf kon optreden in de hogere functie waarin die was aangesteld, die aanstelling dan niet tegenwerpelijk is. Artikel VII.III.32 RPPol voorziet dat de aanwijzingen in een mandaat dienen te worden bekendgemaakt aan de personeelsleden en dat de minister de nadere regels bepaalt inzake de bekendmaking aan de personeelsleden. De minister heeft zulks bepaald in artikel II.15 UBPol, te weten in een personeelsbulletin. Het is verzoeker niet bekend dat de aanstelling van E.S. “*ad interim*” in het mandaat van directeur-generaal is bekendgemaakt via het personeelsbulletin derwijze dat het verzoeker tegenstelbaar is zodat artikel VII.III.32 RPPol en II. 15 UBPol zijn geschonden. Verzoeker citeert ter adstructie van zijn standpunt het arrest nr. 208.401 van 25 oktober 2010 dat volgens hem gelijkelijk van toepassing is.

In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de beslissing tot het voorstellen van de betrokken tuchtstraf werd genomen in de hoedanigheid van “waarnemend” directeur-generaal en niet als titulair directeur-generaal. Wat de tegenstelbaarheid betreft, wijst verzoeker erop dat er een specifieke wijze van bekendmaking is voorzien via het personeelsbulletin, waaruit hij afleidt dat de regelgever het niet voldoende achtte dat er een publicatie in het Belgisch Staatsblad zou zijn. Vermits wettelijk in een publicatie in het personeelsbulletin is voorzien, kan van verzoeker ook niet meer worden verwacht dan dat hij zich op die publicatie richt.

5. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij inzake het in onderschikte orde aangevoerde middelonderdeel dat de bij ministerieel besluit gedane aanstelling in het hoger ambt van directeur-generaal van E.S., evenals de daaropvolgende verlengingen, werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zodat door de publicatie van die aanstellingsbesluiten in het

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.882 XIV-38.781-4/12

Belgisch Staatsblad, deze rechtskracht hebben verkregen en dus wel degelijk tegenstelbaar zijn aan verzoeker. Wat het argument betreft dat verzoeker geen kennis had van de aanstelling van E.S. in de uitoefening van het hogere ambt van directeur-generaal, verwijst de verwerende partij vooreerst naar de *FED-Times* van 20 mei 2019 – die per e-mail ter kennis wordt gebracht aan alle personeelsleden van de Federale politie en ook wordt gepubliceerd op het intranet – waarin de commissaris-generaal van de Federale politie aan alle personeelsleden van de Federale politie te kennen gaf dat E.S. in afwachting van zijn effectieve benoeming, tijdelijk zal worden aangesteld in het hogere ambt. Zij verwijst ook naar een *DGJ-Times* van 28 juni 2019 waarin E.S. het woord neemt en verwijst naar zijn aanstelling in het mandaat. Bovendien stelt de verwerende partij dat er wekelijks een overzicht op *SharePoint* van de Federale politie wordt gepubliceerd van alle publicaties verschenen in die week in het Belgisch Staatsblad die relevant zijn of betrekking hebben op de Geïntegreerde politie, zoals te dezen is gebeurd met de publicatie in het Belgisch Staatsblad van zowel de aanstelling in het hogere ambt van E.S. als van de verlengingen ervan. Een publicatie op het intranet van de Federale politie kan volgens haar worden beschouwd als bekendmaking bij het personeel. Tot slot bemerkt de verwerende partij dat verzoeker geen nadeel ondervond van het niet-publiceren in het personeelsbulletin van de aanstelling van E.S. in het hogere ambt en de navolgende verlengingen. Verzoeker was immers op voldoende wijze in kennis gesteld van die aanstelling en de verlengingen ervan. De vermeldingen in het personeelsbulletin bevatten immers geen andere informatie dan die welke is ter kennis gebracht via het Belgisch Staatsblad en via het intranet. De verwerende partij concludeert dat E.S. geldig was aangesteld en dat zowel het inleidend verslag als het voorstel van zware tuchtsanctie werd genomen door een daartoe bevoegde overheid.

Beoordeling

A. Vooraf

6. Verzoeker formuleert in het verzoekschrift in het eerste middel een eerste onderdeel in hoofddorde en een tweede onderdeel in ondergeschikte

orde. Aldus nodigt verzoeker de Raad van State uit het middel in de door hem bepaalde volgorde te behandelen.

7. De Raad van State is niet gebonden door de door verzoeker voorgestelde volgorde. Het komt hem voor te dezen de behandeling te beperken tot het tweede onderdeel van het eerste middel aangezien, zoals hierna zal blijken, dat ten gronde de oplossing van het geschil mogelijk maakt.

B. Betreffende het belang bij het middel

8. Overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geven de onregelmatigheden die onder een in het eerste lid vermelde nietigheidsgrond ressorteren “slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor hem brengt, doet blijken van een belang bij het aangevoerde middel. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

9. Verzoeker voert de schending aan van de op grond van de artikelen VII.III.32 RPPol en II.15 UBPOL voorgeschreven bekendmaking van het aanstellingsbesluit van E.S, evenals van de verlengingen, die optrad als hogere tuchtoverheid, zodat die beslissing tot aanstelling en de verlenging ervan, hem niet tegenstelbaar zijn. Die schending kan, zo gegrond bevonden, een invloed hebben op de bevoegdheid van de hogere tuchtoverheid om alsnog een zware tuchtstraf op te leggen en op het eruit volgende verval van de tuchtvordering. Aldus heeft verzoeker belang bij het middel.

10. De exceptie wordt verworpen.

C. Betreffende de grond van het middelonderdeel

11. De verzoeker richt zijn middelonderdeel in essentie tegen het feit dat in de tuchtprocedure het inleidend verslag en het voorstel van zware tuchtstraf uitgaan van E.S. in diens hoedanigheid van hogere tuchtoverheid, terwijl de beslissing tot diens aanwijzing (*ad interim*) in het mandaat van directeur-generaal, bij wijze van aanstelling in dit hogere ambt, (en de navolgende verlengingen ervan) niet op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt en verzoeker dus niet tegenstelbaar zijn.

12. Op grond van artikel 66, eerste lid, 3°, van de wet van 26 april 2002 ‘houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten’ wordt het ambt van directeur-generaal bij mandaat toegewezen.

De artikelen VI.II.77 en volgende RPPol bepalen de regels inzake de uitoefening van een hoger ambt. Een hoger ambt is te dezen “elke betrekking die is voorzien in de personeelsformatie en waarvan de toekenning aan het betrokken personeelslid het recht opent op een weddebijslag voor de uitoefening van een mandaatfunctie of, indien hij reeds op deze grond een dergelijke weddebijslag geniet, tot een hogere weddebijslag.” (artikel VI.II.77, 2°, RPPol). Luidens artikel VI.II.78, eerste lid, RPPol kan een personeelslid, “wanneer dwingende redenen van omkadering zulks vereisen, worden aangesteld in een hoger ambt voor een betrekking die tijdelijk of definitief niet wordt waargenomen door een titularis”. Op grond van artikel VI.II.81, 1°, RPPol is het de minister of zijn gemachtigde die beslist over de tijdelijke aanstelling in een betrekking van hoger officier.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat E.S. bij ministerieel besluit van 26 april 2019 werd aangesteld in het hogere ambt van directeur-generaal van de algemene directie van de Gerechtelijke politie met ingang van 28 mei 2019. Deze aanstelling werd verlengd, telkens met een termijn van zes maanden, bij opeenvolgend het ministerieel besluit van 27 november 2019 vanaf

28 november 2019, het ministerieel besluit van 7 mei 2020 met ingang van 28 mei 2020 en met het ministerieel besluit van 22 december 2020 met ingang van 28 november 2020. Aldus oefende E.S. op datum van het inleidend verslag en van het voorstel van zware tuchtstraf in de hoedanigheid van directeur-generaal “a.i.” de in artikel 20 van de tuchtwet toegewezen bevoegdheid van hogere tuchtoverheid ten aanzien van verzoeker uit.

Te dezen was het bij mandaat te begeven ambt van directeur-generaal vacant en werd het derhalve niet definitief meer waargenomen door de titularis ervan. Zonder dat de Raad van State te dezen moet onderzoeken of, zoals verzoeker stelt, de rechtsfiguur van de aanstelling in het hogere ambt (al dan niet) kan worden aangewend voor de aanstelling van een personeelslid in een ambt dat bij mandaat moet worden begeven, blijkt te dezen dat E.S. met de voornoemde opeenvolgende ministeriële besluiten in het hogere ambt van directeur-generaal werd aangesteld. Zonder dat moet worden onderzocht of, zoals verzoeker in hoofddorde in het middel stelt, die aanstelling (en de verlengingen ervan) onwettig zijn, betroffen de gedane aanstellingen in het hogere ambt tevens beslissingen tot aanwijzing (zij het *ad interim*) in een mandaat.

13. Artikel VII.III.32 RPPol bepaalt de bekendmakingsregels voor de aanwijzing in een mandaat. Het luidt:

“Art. VII.III.32. De in artikel VII.III.25 [bedoelde] directeur van de door de minister aangewezen dienst brengt de beslissing tot aanwijzing bij mandaat ter kennis van het aangewezen personeelslid en maakt ze bekend aan de personeelsleden. Zij worden door toedoen van de minister of de directeur van de door hem aangewezen dienst bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De minister bepaalt de nadere regels inzake de bekendmaking aan de personeelsleden.”

Artikel II.15 UBPol bepaalt de nadere regels inzake de bekendmaking aan de personeelsleden. Het luidt:

“Art. II.15. De directie van de mobiliteit en het loopbaanbeheer van de federale politie verspreidt een personeelsbulletin dat alle beslissingen met betrekking tot het personeel betreft en inzonderheid de benoemingen, de bevorderingen, de detacheringen, de aanstellingen en de aanwijzingen bij mobiliteit bevat.

Dit bulletin wordt ten minste in één exemplaar per korps van de lokale politie en per dienst of eenheid van de federale politie verspreid.

De in het tweede lid bedoelde korpsen, diensten en eenheden staan in voor de verdere verspreiding van dit bulletin aan hun personeelsleden.”

Uit wat voorafgaat volgt dat de betrokken aanwijzing *a.i.* in een mandaat en de verlengingen ervan, bij het personeel moesten worden bekendgemaakt via het personeelsbulletin en bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dat de aanwijzing te dezen gebeurde via de rechtsfiguur van de aanstelling in het hogere ambt doet aan die bekendmakingsplichten niet af.

14. Volgens verzoeker is de bekendmaking aan het personeel via het personeelsbulletin niet gebeurd en de verwerende partij betwist dit ook niet. De betrokken aanstelling en verlengingen van E.S. in het hogere ambt om tijdelijk het mandaat van directeur-generaal waar te nemen, zijn derhalve niet op de reglementair voorgeschreven wijze binnen de Geïntegreerde politie verspreid.

Inzake het argument van de verwerende partij dat de (verlengingen van de) aanstelling in het hoger ambt van E.S. zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad - wat maakt dat die volgens haar aan verzoeker tegenstelbaar zijn, - en dat de inhoud van de relevante stukken eruit ter kennis werden gebracht van het personeel, gaat de verwerende partij eraan voorbij dat het de regelgever zelf is die voor deze (top)mandaten een tweeledige bekendmaking heeft opgelegd, waarbij uitdrukkelijk is voorzien in een bijzondere bekendmaking aan de personeelsleden die, zoals blijkt, geschiedt via het personeelsbulletin. Hieruit blijkt dat de regelgever niet alleen wenst dat deze aanwijzingen worden bekendgemaakt, maar ook dat de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad te dezen niet volstaat en dat binnen de Geïntegreerde politie, ten behoeve van de personeelsleden, aan die aanwijzingen een bijkomende, bijzondere bekendheid wordt gegeven door middel van een door de minister bepaalde bijzondere interne bekendmaking die de personeelsleden die effectief in de korpsen, diensten en eenheden van de Geïntegreerde politie zijn tewerkgesteld, erover inlicht dat een dergelijke aanwijzing werd gegeven. Wanneer de regelgeving zoals te dezen een tweeledige vorm van bekendmaking voorschrijft, moeten de personeelsleden ten aanzien van wie de bekendgemaakte

overheidsakte niet betekend moet worden, er immers op kunnen vertrouwen dat alle beslissingen met betrekking tot het personeel hen pas verbinden en aan hen pas tegenstelbaar zijn nadat werd overgegaan tot de voorgeschreven bekendmaking. In het licht van deze bijzondere vorm van interne bekendmaking volstaat het enkele gegeven dat de betrokken aanstelling en de verlengingen ervan bij uittreksel werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad derhalve niet opdat die tegenstelbaar zouden zijn aan de personeelsleden.

Evenmin gaat het argument van de verwerende partij op dat verzoeker voldoende kennis had van de aanstelling (en verlengingen) van E.S. in het hogere ambt van het mandaat van directeur-generaal, daarbij verwijzend naar diverse interne (e-)communicatie (“Fed Times” van 20 mei 2019, “DGJ Times” van 28 juni 2019 en een kennisgeving via *SharePoint* van de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de aanwijzing (en verlengingen) in het hogere ambt van E.S.). De verwerende partij wijst geen enkele normatieve bepaling aan die haar tot een dergelijke bekendmaking via nieuwsbrieven of via het intranet verplicht. In de mate de verwerende partij hiermee wil aantonen dat verzoeker feitelijke kennis had of redelijkerwijze moest hebben van de betrokken aanstelling en de verlengingen ervan, gaat zij voorbij aan het feit dat er een normatieve verplichting tot (dubbele) bekendmaking bestaat van dergelijke besluiten, zodat niet moet worden onderzocht of verzoeker ondanks het gebrek aan dubbele bekendmaking, al dan niet feitelijke kennis had of moest hebben van de aanstelling en de verlengingen. In de mate de verwerende partij hiermee wil aantonen dat er een vast gebruik binnen de Geïntegreerde politie zou bestaan om via die instrumenten, aanwijzingen en verlengingen in een mandaatfunctie (al dan niet via de rechtsfiguur van de aanstelling in het hogere ambt) ter kennis te brengen van het personeel, staat hoe dan ook een dergelijke bekendmaking op zich nog niet gelijk met de reglementair bepaalde wijze van bekendmaking – en betreft het dus een feitelijke kennisneming - en kan zij de reglementair bepaalde bekendmaking en de daaruit volgende rechtsgevolgen, niet vervangen en zulks los van de vraag of de verwerende partij met enkel deze drie vormen van interne (e-)communicatie op zich voldoende aantoont dat er bij haar een vast gebruik bestaat om dergelijke beslissingen op een voor haar personeel genoegzaam

bekende en voldoende toegankelijke wijze via nieuwsbrieven en op het intranet bekend te maken.

15. Uit wat voorafgaat volgt dat de aanstelling *a.i.* en de latere verlengingen ervan van E.S. in het mandaat van directeur-generaal niet aan verzoeker kunnen worden tegengesteld. Hieruit volgt dat de hoedanigheid van “directeur-generaal *a.i.*” waarin E.S. het inleidend verslag en het voorstel van zware tuchtstraf aan verzoeker betekende, niet aan verzoeker kon worden tegengeworpen, zodat niet blijkt dat die stukken zijn uitgegaan van de bevoegde hogere tuchtoverheid. Zulks vitieert de eindbeslissing.

16. Het 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 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 tweeëntwintig februari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE 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