

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.342 van 28 juni 2024
in de zaak A. 228.615/XIV-38.101**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem (Antwerpen)
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel De Schoenmaeker
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Gateway Building Luchthaven Brussel Nationaal 1J
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas De Donder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 270

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 16 mei 2019 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege is opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.172 van 30 juni 2022 wordt de behandeling van het beroep tot nietigverklaring geschorst totdat de meest gerede partij kennis geeft van de uitspraak over de valsheid, onverminderd de mogelijkheid voor het

auditoraat om zich daartoe ambtshalve te bevragen en de plicht van de partijen om de Raad van State en het auditoraat op geregelde tijdstippen en minstens om de zes maanden te informeren over de stand van zaken en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een aanvullend 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 28 feburari 2024.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt, advocaat Joost Bosquet die verschijnt voor verzoeker en advocaat Liesbet Vandendriessche, die *loco* advocaten Karel De Schoenmaeker en Thomas De Donder verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een 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. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 245.945 van 28 oktober 2019. Er wordt naar verwezen.

3.2. Met een arrest van 23 maart 2023 oordeelt de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen (hierna: de KI) dat het hoger beroep dat verzoeker richtte tegen de beschikking van de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, afdeling Antwerpen, van 29 september 2022, ontvankelijk doch ongegrond is.

In de in dat arrest opgenomen schriftelijke vordering van de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen worden de tenlasteleggingen A en B als volgt omschreven:

“A vermelden van valsheden door openbare officieren of ambtenaren bij het opmaken van authentieke en openbare geschriften, en gebruik ervan - intellectuele valsheden

als openbaar officier of ambtenaar, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, bij het opmaken van akten van zijn ambt het wezen of de omstandigheden ervan te hebben vervalst door als waar op te nemen, feiten die het niet zijn geweest, en met hetzelfde bedrieglijk opzet of met hetzelfde oogmerk om te schaden, van de hiervoren vermelde valse akte of van het hiervoren vermelde valse stuk gebruik te hebben gemaakt,

(art. 193, 195 lid 1 en 3, 213 en 214 Sw.)

te Antwerpen op 24 augustus 2018

door [XXX],

ten nadele van [verzoeker],

Nl door in het PV AN 20LB[XXX] geen gebruik te hebben gemaakt van de *ne varietur* procedure zoals voorzien in art 448 wb Sv. met het bedrieglijk opzet de ware toedracht te verhullen.

B vermelden van valsheden door openbare officieren of ambtenaren bij het opmaken van authentieke en openbare geschriften, en gebruik ervan - intellectuele valsheden

als openbaar officier of ambtenaar, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, bij het opmaken van akten van zijn ambt het wezen of de omstandigheden ervan te hebben vervalst door als waar op te nemen, feiten die het niet zijn geweest, en met hetzelfde bedrieglijk opzet of met hetzelfde oogmerk om te schaden, van de hiervoren vermelde valse akte of van het hiervoren vermelde valse stuk gebruik te hebben gemaakt,

(art. 193, 195 lid 1 en 3, 213 en 214 Sw.).

te Antwerpen op 24 juli 2018

door [XXX],

Door, niettegenstaande een vermeend misdrijf werd vastgesteld, geen proces-verbaal te hebben opgesteld doch een email te hebben opgesteld en gestuurd aan de dienst intern toezicht politie Antwerpen met bedrieglijk opzet een dossier op te bouwen inzake het onterecht innen van fietsvergoedingen lastens [verzoeker].”

De overige tenlasteleggingen hebben geen betrekking op valsheden. Deze tenlasteleggingen worden als volgt beoordeeld door de KI:

“3.3.2 Betreffende de tenlastelegging A: [...]

Artikel 448 Wetboek Strafvordering bepaalt het volgende: ‘In alle gedingen ter zake van valsheid in geschrifte wordt het van valsheid betichte stuk, zodra het is ingebracht, neergelegd op de griffie, getekend en geparafeerd op elke bladzijde door de griffier, die een omstandig proces-verbaal opmaakt van de materiele toestand van het stuk, alsook door degene die het heeft neergelegd, indien hij kan tekenen, waarvan melding wordt gemaakt; een en ander op straffe van geldboete van 1,25 euro tegen de griffier die het stuk in ontvangst heeft genomen zonder dat die formaliteit vervuld is.’

Deze *ne varietur* procedure is een bij wet voorziene pleegvorm bij de inbeslagneming en neerlegging van ‘van valsheid betichte stukken’, die niet op straffe van nietigheid voorgeschreven is. Op 24 augustus 2018, zijnde de datum voorzien in deze tenlastelegging, werd het aanvankelijk proces-verbaal geopend. Dit proces-verbaal kaderde in een mandaat van een voorafgaand onderzoek en in zulk onderzoek dient de procedure vermeld in artikel 448 Wetboek Strafvordering niet onmiddellijk toegepast te worden. Deze van valsheid betichte stukken werden door in verdenking gestelde [XXX] opgevraagd met een e-mail d.d. 28 augustus 2018 en werden diezelfde dag ook via e-mail overgemaakt. Het gevolg daarvan is dat het niet over de originele documenten gaat zodat daarop ook niet onmiddellijk de *ne varietur* procedure toegepast kon worden. Deze procedure dient vanzelfsprekend toegepast te worden op het originele document in zoverre dit nog beschikbaar is, hetgeen in deze zaak zeker het geval was.

Bovendien zijn er onvoldoende bezwaren om het constitutief bestanddeel van het bedrieglijk opzet in hoofde van de in verdenking gestelden [XXX] aan te tonen. Het opzet om de ware toedracht te verhullen is niet aanwezig. Deze beide hoofdinspecteurs hebben een voorafgaand onderzoek gevoerd en zij zijn tot de onderzoeksconclusie gekomen dat er verschillen bestaan tussen de vermeldingen op de dagstaten en de vaststellingen van het beperkt toezicht en van het nazicht van de ANPR-registraties waarna zij een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld hebben en voor verder gevolg verzonden hebben aan de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen. Deze handelswijze is volkomen legitiem en daaruit kan geen enkel bedrog of valsheid afgeleid worden. De stelling van [verzoeker] dat het niet ‘*ne varietur*’ neerleggen van stukken gebeurde om te vermijden dat op de authentieke stukken teruggevallen zou kunnen worden en dat er verder in feite geen echt strafrechtelijk onderzoek werd gevoerd, is onjuist en miskent de houding van het openbaar ministerie in deze zaak. Op instructie van het openbaar ministerie werden immers nog verschillende onderzoeksoopdrachten uitgevaardigd en werd besloten om het opsporingsonderzoek zonder gevolg te klasseren. In die verdere opdrachten hadden de in verdenking gestelden [XXX] geen enkele mogelijkheid van inmenging of inspraak meer.

De argumentatie van [verzoeker] over het niet tonen van de dagstaat van 3 augustus 2018 aan inspecteur van politie [XXX] tijdens zijn verhoor van 8 januari 2019 en aan hemzelf tijdens zijn verhoor van 30 oktober 2018 is niet ter zake dienend voor de bespreking van deze tenlastelegging die gesitueerd wordt op 24 augustus 2018.

3.3.3 Betreffende de tenlasteleggingen C, D, E en F: het consulteren van de ANPR-registraties heeft in de chronologie van het door de korpschef gemandateerde vooronderzoek plaatsgehad na de uitvoering van een beperkt

toezicht op de dagen 28 juli 2018 en 2 en 4 augustus 2018. Dat beperkt toezicht werd uitgevoerd om na te gaan op welke wijze [verzoeker] zich van thuis naar het werk en omgekeerd begeeft. Dat driedaags beperkt toezicht heeft uitgewezen dat [verzoeker] zich met zijn persoonlijk voertuig en niet met de fiets verplaatst naar en van het werk en dat hij voor die dagen niettemin fietsvergoedingen heeft aangevraagd.

Pas daarna werd nazicht verricht in de databank van het ANPR-cameranetwerk en werden overzichtsfoto's gemaakt van het passerend voertuig van [verzoeker] waarop naast de nummerplaat van het voertuig ook de locatie, de datum en het tijdstip van uur werden vermeld. Volgens [verzoeker] moet een onderzoeksrechter gevorderd worden om eventuele onderzoeksdaaden te kunnen stellen via ANPR-toezicht hetgeen onjuist is.

Het gebruik van ANPR-camera's wordt geregeld door de wet van 21 maart 2007. In deze zaak werden de beelden niet in *real time* bekeken maar werden bewaarde beelden opgevraagd aan de hand van een gekende nummerplaat. Dat is toegestaan om bewijzen te verzamelen van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken. Het doel van de inverdenkinggestelden [XXX] was om via de ANPR-beelden gegevens te bekomen van exacte tijdstippen en data waarop het voertuig met de nummerplaat van [verzoeker] zich verplaatst en om eventueel aan te tonen dat [verzoeker] op een bepaalde datum en tijdstip gebruik maakte van zijn persoonlijk voertuig om zich naar of van zijn werkplaats te begeven terwijl hij eventueel gelijktijdig verzocht om hem een fietsvergoeding toe te kennen. Dit is een operationele motivering die noodzakelijk lijkt te zijn voor de uitoefening van een welbepaalde opdracht. Deze onderzoekstechniek voldoet dan ook aan de wettelijke voorwaarde om bewijzen te verzamelen en wel van het onderzochte feit van misbruik maken van fietsvergoedingen. Het gerechtelijk onderzoek heeft onvoldoende bezwaren opgeleverd van enige schending van de artikelen 5 §4 en 8 van de wet van 21 maart 2007 noch van de artikelen 25/1 §2 en 25/7 §1 van de wet op het politieambt in hoofde van de inverdenkinggestelden [XXX].

Het aanvankelijk proces-verbaal waarmee het strafonderzoek werd geopend, dateert van 24 augustus 2018 en de consultatie van de ANPR-beelden is gebeurd op 27 augustus 2018, hetgeen zich na de opening en dus ook in het kader van dat strafonderzoek en niet langer in een voorafgaand tuchtonderzoek situeert. Het opstellen van dit proces-verbaal kaderde niet in de uitbouw van een tuchtdossier doch wel in het vervullen van hun opdrachten van gerechtelijke politie en daarbij werd het recht van privacy of enig ander individueel recht of vrijheid van de burgerlijke partij niet op een onwettige wijze beperkt noch geschonden. Er zijn ook geen bezwaren dat de inverdenkinggestelden [XXX] een daad van willekeur hebben uitgevoerd die een inbreuk maakt op de door de Grondwet gewaarborgde vrijheden en rechten.

Dit ANPR-onderzoek op zich heeft ook geen vijftien dagen geduurd, doch het omvatte wel een periode van vijftien dagen (30 juli 2018 - 13 augustus 2018). Dit onderzoek werd enkel uitgevoerd op 27 augustus 2018, zodat de gedane vaststellingen van die datum niet postfactum ingedekt zijn kunnen worden door het opstellen van een proces-verbaal op 24 augustus 2018. Na het overmaken van dit aanvankelijk proces-verbaal aan het openbaar ministerie hebben er nog wel effectieve onderzoeksdaaden plaatsgevonden en dit in opdracht van de procureur des Konings, zijnde minstens het verhoor van [verzoeker].

Ten overvloede wordt daaraan toegevoegd dat uit de verklaring van 30 oktober 2018 van [verzoeker] niet afgeleid kan worden dat er alsdan uitvergroete foto's van zijn aangezicht voorgelegd zouden zijn geweest. Het was op dat ogenblik wel het forum om alsdan betwisting te voeren en niet meer dan drie jaar later. Enige inbreuk op de artikelen 222 - 230 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de

bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens wordt niet afdoende aannemelijk gemaakt.

3.4 Na een hernieuwd onderzoek van de elementen van het strafdossier en de door de burgerlijke partij aangebrachte elementen zijn er onvoldoende bezwaren in hoofde van de inverdenkinggestelde [XXX] om hem voor het misdrijf vermeld onder de tenlastelegging B, zoals omschreven in de schriftelijke vordering van het openbaar ministerie of enig ander misdrijf naar de correctionele rechtbank te verwijzen.

Aan inverdenkinggestelde [XXX] wordt verweten dat hij op 24 juli 2018 een e-mail heeft gestuurd naar een commissaris van Dienst Intern Toezicht in plaats van een proces-verbaal te hebben opgesteld waarin hij melding maakte van een mogelijk misdrijf gepleegd door [verzoeker] met opgave van namen van teamleden en van mogelijke getuigen en met opname van hun verklaringen. Volgens [verzoeker] heeft die inverdenkinggestelde daardoor artikel 48 Wetboek Strafvordering geschonden.

Artikel 48 Wetboek Strafvordering bepaalt het volgende: ‘De rechters in de politierechtbank, de leden van de federale politie en van de lokale politie bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings ontvangen de aangiften van de misdaden of wanbedrijven gepleegd in de plaatsen waar zij hun gewone ambtsverrichtingen uitvoeren.’. Die bepaling lijkt in deze zaak door inverdenkinggestelde [XXX] niet te zijn geschonden.

Het onderzoek heeft niet aangetoond dat inverdenkinggestelde [XXX] op 24 juli 2018 nazicht heeft gedaan van dagstaten van [verzoeker] in het kader van nazichten voor een fietsvergoeding noch dat hij daarvoor getuigen heeft opgezocht. Inverdenkinggestelde [XXX] heeft zelf geen vaststellingen gedaan van daadwerkelijke overtredingen gepleegd door [verzoeker] zodat hij op dat vlak niet gehouden was om zelf een proces-verbaal op te stellen. Als politiecommissaris en leidinggevende van [verzoeker] was hij wel bevoegd om eventuele dysfuncties of vergoedingen waarop [verzoeker] partij geen recht had, aan te kaarten bij de tuchtoverheid. Deze melding mocht geschieden met een e-mail aan de bevoegde tuchtoverheid.

Zoals hierboven reeds gesteld, is uit de samenlezing van de verklaringen van inverdenkinggestelde [XXX] en getuigen [XXX] gebleken dat op de werkvloer gesproken werd over misbruik van fietsvergoedingen door [verzoeker] en dat inverdenkinggestelde [XXX] na het ontvangen van die informatie nauwer heeft toegezien op het doen en laten van [verzoeker] en dat hij heeft gezegd dat hij daarvan melding zou moeten maken hetgeen hij ook daadwerkelijk heeft gedaan.

Volgens [verzoeker] heeft het voorliggende strafonderzoek niet als finaliteit eventuele strafrechtelijke inbreuken vast te stellen maar wel om een louter formeel juridische basis te creëren voor het opvragen van en inzage en vastleggen van beelden van de ANPR-camera's om deze in de tuchtzaak opzichtens hem te kunnen aanwenden. Met deze zienswijze gaat [verzoeker] volkomen voorbij aan het eigen karakter van de procedures van een strafonderzoek en een tuchtonderzoek en de scheiding tussen beide procedures en houdt hij geen rekening met de tussenkomst van de procureur des Konings.

Ook volgens [verzoeker] is de klacht van inverdenkinggestelde [XXX] te situeren in een interne afrekening binnen de politie tussen hemzelf en die inverdenkinggestelde. Met deze zienswijze houdt [verzoeker] opnieuw geen rekening met de tussenkomst van de procureur des Konings maar ook niet met de deskundigheid die van een sectie Intern Toezicht verwacht mag worden. Daarbij wordt ook geloofwaardig dat het strafonderzoek aanwijzingen van schuld lijkt te hebben opgeleverd betreffende misbruik van fietsvergoedingen door [verzoeker] en waarvoor [verzoeker] reeds minnelijke terugbetalingen gedaan heeft.

Het in deze tenlastelegging opgenomen bedrieglijk opzet, zijnde het opbouwen van een dossier inzake het onterecht innen van fietsvergoedingen lastens [verzoeker], kan niet beschouwd worden als zijnde het voor dit misdrijf vereiste moreel bestanddeel. Indien iemand onterecht fietsvergoedingen zou innen, mag daarvoor een dossier aangemaakt worden. De omstandigheid dat de opstart van dat dossier, zijnde in deze zaak een vooronderzoek door leden van een intern toezicht dat heeft geleid tot een officieel opsporingsonderzoek onder leiding van een procureur des Konings, gebeurde met een e-mail in plaats van met een eigen proces-verbaal is niet van die aard dat daardoor enig onrechtmatig voordeel beoogd zou zijn.

Het onderzoek heeft niet afdoende kunnen aantonen dat het niet de loutere bedoeling van inverdenkinggestelde [XXX] was om een onderzoek te laten starten naar een eventueel misbruik door één van de inspecteurs waarvan hij de leidinggevende was en dit in alle discretie door de daartoe bevoegde leden van Intern Toezicht.”

IV. Opheffing van de schorsing van de behandeling van het beroep

4. Bij arrest van de Raad van State nr. 254.172 van 30 juni 2022 werd overeenkomstig artikel 51 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemeneprocedureregeling) de behandeling van het beroep geschorst totdat de meeste gerede partij kennis geeft van de uitspraak over de valsheid, onverminderd de mogelijkheid voor het auditoraat om zich daartoe ambtshalve te bevragen en de plicht van de partijen om de Raad van State en het auditoraat op geregelde tijdstippen en minstens om de zes maanden te informeren over de stand van zaken en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

In het voormelde tussenarrest wordt aanvankelijk het proces-verbaal nr. AN.20.LB.[XXX] van 24 augustus 2018 (hierna: het aanvankelijk proces-verbaal) aangewezen als het van valsheid beschuldigde stuk dat de toepassing van artikel 51 van de algemeneprocedureregeling noodzaakte.

5. Beide partijen delen het hiervoor (*supra*, punt 3.2.) vermelde arrest van 23 maart 2023 van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen mee.

Met deze uitspraak heeft het bevoegde rechtscollege uitspraak gedaan over de valsheid, oordelend dat, te dezen, het beroep ongegrond is. Partijen erkennen dat geen rechtsmiddel werd aangewend tegen deze rechterlijke uitspraak.

Uit wat voorafgaat volgt dat aan de klacht met burgerlijkepartijstelling inzake het van valsheid beticht aanvankelijk proces-verbaal geen gevolg werd gegeven. De bewijskracht van het van valsheid betichte proces-verbaal is derhalve niet aangetast.

Verzoeker voert in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag aan dat het afwijzen van de strafklacht tot gevolg heeft dat het stuk nog bewijskracht heeft, maar niet dat deze bewijskracht niet zou zijn aangetast. In de mate dat verzoeker daadwerkelijk de bewijskracht bedoelt – hij gebruikt bewijskracht en bewijswaarde tezamen zonder ter zake onderscheid te maken – kan hiermee niet worden ingestemd. De bewijskracht van een akte zoals het aanvankelijk proces-verbaal er een is, bestaat immers uit de vereiste eerbiediging van hetgeen daarin schriftelijk is vastgelegd, van hetgeen de opsteller daarin heeft willen vastleggen, ongeacht de bewijswaarde van de akte. Valse stukken hebben aldus geen bewijskracht en de Raad van State kan met dergelijke niet-bewijskrachtige stukken geen rekening houden, ze niet betrekken bij de oplossing van het geschil. Doordat te dezen het aanvankelijk proces-verbaal niet vals is verklaard, heeft het derhalve zijn bewijskracht behouden en kan de Raad van State het betrekken bij de oplossing van het geschil.

6. De schorsing van de behandeling van het beroep tot nietigverklaring die is bevolen bij arrest nr. 254.172 van 30 juni 2022, wordt opgeheven.

V. *Onderzoek van de middelen*

A. *Eerste middel*

Uiteenzetting van het middel

7. In het eerste middel voert verzoeker in het enig verzoekschrift de schending aan van de artikelen 5, § 4 en 8 van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ (hierna: de wet van 21 maart 2007), het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het algemeen rechtsbeginsel “*fraus omnia corrumpit*”, alsook “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag” en uit machtsoverschrijding, doordat de bestreden beslissing steunt op een tuchtonderzoek, waarbij de bewijsvoering op doorslaggevende wijze steunt op het raadplegen van beelden van zogenaamde ANPR-camera’s die nummerplaterkenning inhouden. Na een breedvoerige duiding in het recht van de geschonden geachte bepalingen en beginselen, ziet verzoeker de toepassing ervan in zijn geval als volgt:

“[...] *In casu* dient te worden vastgesteld dat het bewijs van de tuchtrechtelijke tenlasteleggingen in het geheel in belangrijke en doorslaggevende mate gesteund is op de registratie van het privévoertuig van betrokkene via de ANPR-camerabeelden die op 29/08/2018 voor één volledige maand worden opgevraagd. Deze beelden worden echter binnen de tuchtbeslissing niet aangewend met het oog op het vaststellen van overlast of een misdrijf, doch als een oneigenlijk tijdsregistratiesysteem voor arbeidsduur. Meer nog de bewuste beelden worden zelfs gebruikt om het ingeven van uren in het officiële tijdsregistratiesysteem (prestatieverslagen en Galop) te betwisten.

Daarbij worden dus geen officiële aan het statuut van politieambtenaar verbonden middelen aangewend om de tijdsbesteding van verzoekende partij na te gaan, maar worden ANPR-camerabeelden gebruikt om gegevens betreffende het privé-voertuig in het kader van een tuchtrechtelijke procedure te genereren. De betrokkene werd niet in kennis gesteld dat ANPR-camera’s worden gebruikt om de arbeidsprestaties van betrokkene in kaart te brengen of de tijdsregistratie binnen de politiediensten op haar correctheid en integriteit na te gaan.

Daarbij wordt de finaliteit van het opnemen en aanwenden van dergelijke gegevens misbruikt in het kader van de beoordeling van een tuchtrechtelijke tenlastelegging. Het gaat hier niet om camera-beelden in een instelling of lokaal waarvan het bestaan door de politieambtenaren in het kader van hun beroepsuitoefening gekend dient te zijn, en waarbij deze gegevens worden geregistreerd, maar om ANPR-camerabeelden die met het oog op vaststellingen van overtredingen en misdrijven op de openbare wegen worden voorzien.

De analogie met de Antigoon rechtspraak gehanteerd binnen het strafrecht om de op die manier gegenereerde bewijsmiddelen als draagkrachtig aan te wenden binnen een bestuurlijke beslissing is geenszins evident. Het gaat hier immers niet om de beslissing van een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie die de bewijswaarde van het onrechtmatig verkregen bewijs dient te beoordelen, maar om een bestuurlijke beslissing, waarbij het eigen handelen van die bestuurlijke overheid voorafgaand aan deze beslissing bepalend is voor de rechtmatigheid ervan. De materiële motiveringsplicht vereist immers dat de tuchtrechtelijke

overheid nagaat of de door haar beschikbare elementen in rechte in aanmerking kunnen worden genomen.

Anders dan te voorzien in een tegensprekelijke controle van arbeidsprestaties op de werkvloer, wordt door het bestuur in deze oneigenlijk gebruik gemaakt van camerabeelden voor het opsporen van misdrijven op de openbare weg voor de controle van arbeidsprestaties en de registratie ervan. De motieven die het gevolg zijn van dergelijk bestuurlijk handelen kunnen onder het algemeen rechtsbeginsel inzake '*fraus omnia corrumpit*' niet als draagkrachtig worden beoordeeld. Het is eigen aan de camerawet (net zoals bij de privacywet overigens) dat de beelden in functie van een welbepaalde functionaliteit al dan niet kunnen worden bewaard en geraadpleegd. *Fraus omnia corrumpit* is als algemeen rechtsbeginsel niet van toepassing op de strafvordering, doch weldegelijk op de bestuurlijke overheid die de auteur is van een individuele administratieve rechtshandeling.

[...] Het feit dat men via toestemming van de procureur in kennis wordt gesteld van een vooronderzoek naar vermeende misdrijven waarbij de ANPR-camerabeelden oneigenlijk werden gebruikt (nu zij niet het misdrijf vaststelden, maar een bewijs dienden te genereren om de eigen tijdsregistratie van de politie te ontcrachten), verhindert niet dat zij nadien evenmin deugdelijk als draagkrachtig element kunnen worden gebruikt in het kader van de motivering van een tuchtrechtelijke tenlastelegging.

Minstens diende de tuchtoverheid in het licht van de Antigoon rechtspraak een afweging te maken of het oneigenlijk aanwenden van bewaarde camerabeelden in de concrete omstandigheden geen aanleiding gaf tot het uithollen van de rechten van verdediging en tegenspraak. De beelden worden immers concreet aangewend om de eigen registratie binnen het programma Galop en de individuele prestatiefiches tegen te spreken. De tuchtrechtelijk beklagde ziet zich vervolgens zonder reële bewijsmogelijkheid om de registratie van zijn privaat voertuig op de bewuste tijdstippen nog in detail te kaderen, nu hij geen beroep kan doen op een valabele en tegensprekelijk arbeidsduurregistratie binnen de politiediensten zelf.

De bestreden beslissing kon dan ook de bestreden tuchtbeslissing niet steunen op de verkregen beelden van de ANPR-camera's om een tuchtrechtelijke tenlastelegging gekoppeld aan arbeidsduurregistratie en de integriteit ervan als gegrond te beschouwen."

8. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker vooreerst dat uit het aanvankelijk proces-verbaal van 24 augustus 2018 duidelijk blijkt dat de ANPR-camerabeelden werden opgevraagd tot en met 26 augustus 2018, terwijl de strafrechtelijke inbreuken zouden hebben plaatsgevonden tussen 28 juli en 13 augustus 2018. Uit het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dan ook dat de beelden niet zijn opgevraagd om na te gaan of er sprake zou zijn van valsheid in geschrifte of oplichting, maar dat integendeel overeenkomstig het proces-verbaal zelf, de beelden zijn opgevraagd met het specifieke doel de arbeidsprestaties van verzoeker te verifiëren. Er blijkt dan ook duidelijk dat het strafrechtelijk onderzoek en de bijhorende opsporingsmethoden werden afgewend van hun doel om strafrechtelijke inbreuken op te sporen, maar in werkelijkheid werden aangewend om de tijdsregistratie van verzoeker te verifiëren en te falsifiëren. Hij

detailleert zijn argumentatie voorts aan de hand van de gestelde onderzoeksdaten en het feit dat het onderzoek is gestart omwille van een e-mail van een commissaris waarin die verwees naar verschillende verklaringen van andere collega's en naar eigen onderzoek, zonder dat onderzoek werd gevoerd naar die verklaringen en naar de onderzoeksdaten dewelke die commissaris heeft gesteld voor de opstart van het strafrechtelijk onderzoek en zonder dat melding is gemaakt van enig proces-verbaal vanwege de voornoemde commissaris, terwijl die volgens verzoeker te dezen verplicht was dit op stellen. Voorts zijn de beelden niet opgevraagd als bewijs van een vermeend misdrijf en is er misbruik van het bewaren van persoonsgegevens. Verzoeker betwist voorts dat er sprake was van enige schade op het moment van de analyse van de beelden, hetgeen hij detailleert. Verzoeker betwist voorts op omstandige wijze dat er sprake zou zijn van toestemming overeenkomstig artikel 8 van de wet van 21 maart 2007. Wat de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht betreft, betwist verzoeker op geargumenteerde wijze de argumenten van de verwerende partij ontwikkeld in de memorie van antwoord.

9. In zijn laatste memorie na het eerste verslag over de zaak, benadrukt verzoeker dat uit de motivering van het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dat de opvraging van de ANPR-camerabeelden wel degelijk in hoofddorde gebeurde om de arbeidstijdregistratie van verzoeker te verifiëren en dat slechts in ondergeschikte orde werd verwezen naar de opsporing van de door verzoeker onterecht geïnde fietsvergoedingen. Voorts betoogt verzoeker dat wel degelijk relevant is dat het strafonderzoek reeds in maart 2019 werd geseponeerd en dat bepaalde logische en relevante onderzoeksdaten niet werden gesteld tijdens het strafrechtelijk onderzoek. Dat bevestigt immers dat het strafrechtelijk onderzoek werd afgewend van zijn doel om strafrechtelijke inbreuken op te sporen en dat het loutere feit dat dit onderzoek lopende was, niet volstaat om te staven dat de ANPR-camerabeelden op rechtsgeldige wijze werden aangewend. Hij benadrukt voorts dat de camerabeelden niet werden aangewend voor de opsporing van misdrijven, dat er geen toestemming was van verzoeker om de beelden voor de opsporing van tuchtrechtelijke feiten aan te wenden en dat de ANPR-camerabeelden doorslaggevend waren voor de bestreden tuchtsanctie.

In zijn laatste memorie na het aanvullend verslag stelt verzoeker te lezen in het tussenarrest nr. 254.172 van 30 juni 2022 dat het afwijzen van zijn klacht weliswaar tot gevolg heeft dat het aanvankelijk proces-verbaal nog bewijskracht heeft, maar dat daaruit niet volgt dat de bewijskracht niet zou zijn aangetast. Hij betoogt dat het aanvankelijk proces-verbaal van valsheid werd beticht omdat er foutieve elementen in zijn opgenomen. Dat zulks het geval is, werd volgens hem duidelijk bevestigd door het gevoerde strafrechtelijk onderzoek. Die elementen werden gebruikt in het strafdossier en werden nadien tevens aangewend in het tuchtdossier, waarin die een essentiële rol speelden. Dat de KI volgens verzoeker meeging in de volgens verzoeker “ongeloofwaardige beweringen” van de personen tegen wie het strafrechtelijk onderzoek liep, doet volgens hem niets af van het feit dat er sprake is van foutieve elementen die de bewijswaarde van dat aanvankelijk proces-verbaal aantasten. Vervolgens gaat hij als volgt uitgebreid in op deze elementen:

“5. Zo bevestigde de KI in haar arrest dat het strafonderzoek en tuchtonderzoek van elkaar onderscheiden dienen te worden [...]:

‘Met deze zienswijze gaat [verzoeker] volkomen voorbij aan het eigen karakter van de procedures van een strafonderzoek en een tuchtonderzoek en de scheiding tussen beide procedures en houdt hij geen rekening met de tussenkomst van de procureur des Konings.’

[...].

Deze zienswijze van de KI bevestigt dan ook wel degelijk dat het strafonderzoek niet aan te wenden was in de tuchtzaak, wat evenwel wel gebeurde en zelfs de grondslag vormde voor de bestreden beslissing.

Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt daarenboven dat het zogenaamde ‘werkdossier’ dat in het kader van het tuchtonderzoek zou bestaan, niet meer ter beschikking was en reeds vernietigd is. De tuchtsanctie steunt dan ook wat betreft ‘feiten, omstandigheden en gevolgen’ volledig op het oorspronkelijk strafdossier, hoewel zoals door de KI bevestigd, het karakter van het tuchtdossier en strafdossier wezenlijk verschillen [...].

Tevens staat ondertussen vast dat tijdens het verhoor van [verzoeker] op 30 oktober 2018 de op 29 augustus 2018 voor het tuchtonderzoek aangestelde Hoofdinspecteurs [...], zich in het naastgelegen lokaal bevonden, dat van het verhoorlokaal was afgescheiden door een wand die bovenaan open was. Na de verklaring van [verzoeker] spraken [die] hoofdinspecteurs [...] [verzoeker] aan met het verzoek zijn verklaring in het strafonderzoek, te komen bevestigen in het kader van het tuchtonderzoek. Beide hoofdinspecteurs hadden het integrale verhoor in het kader van het strafonderzoek gehoord en hebben hun beroepsgeheim in deze bijgevolg geschonden [...].

Er kan gelet op de uitspraak van de KI waarin de scheiding tussen het tuchtonderzoek en strafonderzoek nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd en de

aan het licht gekomen elementen waaruit de vermenging van beide onderzoeken duidelijk blijkt, dan ook niet worden volhard in het standpunt uit het eerste auditorsverslag.

6. Ten tweede blijkt uit het gevoerde strafrechtelijk onderzoek dat er tegenstrijdige vaststellingen werden afgelegd betreffende het voor handen zijn van ANPR-camerabeelden waarop het aangezicht van [verzoeker] zichtbaar was, daar waar dergelijke beelden zich nadien niet in het strafdossier bevonden. Ondertussen werden [verzoeker] wel verklaringen ontlokt betreffende zijn verschijning op deze tijdstippen. Zo vermeldde [verzoeker] in zijn verhoor van 1 juni 2021[...]:

‘Ten tweede verwijs ik naar de foto’s van de ANPR, waarop mijn gezicht is te zien. Deze foto’s hebben zij mij tijdens het verhoor verschillende malen voorgelegd, waarop ik heb bevestigd dat ik de bestuurder was van het voertuig. Nadien bleken deze foto’s niet in het dossier te zitten. Dit was een bewuste strategie omdat ik een opmerking had gemaakt inzake de privacy en het recht op afbeelding. Dit is een tweede valsheid door omissie.

Dit heeft tot gevolg gehad dat de tuchtoverheid een beslissing heeft genomen op basis van het geseponeerde strafonderzoek, waar niet alle stukken aan werden gevoegd. Die dag van 03/08/2018 werd mij in het tuchtdossier zwaar aangerekend terwijl ik er wel een verklaring voor kon geven, maar waarvoor mij niet de kans werd geboden.’

7. Ten derde bevestigen de uitgebreide verhoren uit het strafdossier dat [verzoeker] op geen enkel ogenblik kruisjes liet zetten voor het aanrekenen van de fietsvergoeding, doch wel consequent betwist heeft dat specifieke kruisjes op de dagstaten zijn handschrift waren. Het laten zetten van kruisjes door anderen blijkt dan ook niet met de werkelijkheid overeen te stemmen [...]:

‘Verklaring [XXX]: ‘Ik meen mij te herinneren dat hij ([verzoeker]) bepaalde kruisjes had gezet’. [Verzoeker] heeft steeds verklaard dat hij niet alle kruisjes had gezet die op de dagstaten waren aangebracht. [Een andere politieambtenaar]: ‘Ik meen mij trouwens te herinneren dat [verzoeker] op een bepaald moment werd geconfronteerd met de kruisjes die op de dagstaten werden gezet bij de fietsvergoedingen. Hij heeft hierover verklaard dat bepaalde kruisjes niet door hem werden gezet en dat deze niet zijn handschrift zijn.’

8. Ten vierde blijkt uit het strafrechtelijk onderzoek dat voor de datum van 3 augustus 2018 wel degelijk ten onrechte een bezoek aan de arbeidsgeneesheer ten onrechte als niet gepresterde uren in aanmerking is genomen. Het strafrechtelijk onderzoek bevestigt dan ook uitdrukkelijk dat er sprake is van een flagrante misvatting van drie uren ten onrechte als niet gepresterde uren werden genoteerd dewelke duidelijk van doorslaggevende waarde waren in het kader van het tuchtonderzoek.

9. Ten vijfde, ondanks het feit dat het strafrechtelijk onderzoek werd gevoerd betreffende de valsheid van de dagstaten van [verzoeker] (dewelke de al dan niet gewettigde afwezigheid staven), werden deze niet ‘*ne varietur*’ neergelegd. Deze *ne-varietur* procedure wordt voorgeschreven om latere wijzigingen of ongerijmdheden aan het originele document die duiden op valsheid te kunnen opsporen. De ‘*ne varietur*’ neerlegging in strafzaken is een wettelijke verplichting dewelke vereist is om de controle op de stukken te kunnen uitvoeren waarvoor geen opdracht van de procureur nodig is (art. 448 ev. Sv.)

De KI bevestigde in haar uitspraak dat deze procedure vanzelfsprekend toegepast diende te worden op het originele document in zoverre dit nog beschikbaar was, hetgeen volgens de KI ‘in deze zaak zeker het geval was.’ ([...]): ‘[...].’

Er kon dan ook bij gebrek hieraan geen nuttig verweer worden gevoerd met betrekking tot de vermeende tuchtrechtelijke tenlastelegging gerelateerd aan de arbeidsduurregistratie. Zo kon immers niet worden nagegaan wie welk kruisje

heeft gezet op de oorspronkelijke dagstaten, en waren inkt- en schriftanalyse niet meer mogelijk.

10. Tot slot, ziet [verzoeker] zich genoodzaakt om naar aanleiding van het gevoerde strafrechtelijk onderzoek en arrest van de KI Uw Raad attent te maken op de rol van tuchtmagistraat [XXX] die zowel betrokken was bij de totstandkoming van de bestreden beslissing als het op vraag [verzoeker] gevoerde strafrechtelijk onderzoek. Zoals duidelijk blijkt uit de bijgevoegde nota opgesteld door [verzoeker] zelf ([...]), kon deze niet op onpartijdige wijze oordelen betreffende het handelen van [verzoeker], laat staan dat deze op onpartijdige wijze onderzoek kon voeren betreffende de rechtsgeldigheid van een onderzoek waarin deze zelf betrokken was.”

Verzoeker besluit dat dit uitermate relevante elementen zijn die wel degelijk een andere beoordeling tot gevolg dienen te hebben van de beoordeling van de draagkrachtigheid van de motieven opgeworpen in het eerste en tweede middel, en in functie van de zorgvuldigheidsplicht aangekaart in het eerste middel.

Beoordeling

Vooraf – draagwijdte van het middel ontwikkeld in het verzoekschrift

10. Verzoeker vat zijn middel als volgt samen in de memorie van wederantwoord:

“Het eerste middel van [verzoeker] heeft betrekking op het onrechtmatig aanwenden van beelden van ANPR-camera’s in het kader van de bewijsvoering voor de bestreden beslissing. Zo was niet voldaan aan de voorwaarden voor het gebruik van deze camerabeelden zoals opgenomen in art. 5§4 en art. 8 Camerawet. De beelden werden immers niet gebruikt als bewijs voor misdrijven of overlast, maar wel voor de beoordeling van een tuchtrechtelijke tenlastelegging. Daarenboven heeft [verzoeker] nooit zijn toestemming verleend zoals vereist door art. 8 Camerawet voor het gebruik van de beelden voor een andere finaliteit dan het opsporen van misdrijven of overlast, dan wel de handhaving van de openbare orde.

Naast de schending van art. 5§4 en art. 8 Camerawet is er tevens sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur vermits de tuchtoverheid geen afweging heeft gemaakt of de beslissing tot raadpleging van deze camerabeelden in rechte ter verantwoording en ter ondersteuning van de tuchtbeslissing mocht worden genomen.

De motivatie van de bestreden beslissing waarin verwezen wordt naar deze op onrechtmatige wijze aangewende beelden betreft tot slot ook een schending van het ‘*fraus omnia corrumpit*’ principe in hoofde van de tuchtoverheid.”

De verwerende partij had in haar navolgende processtukken geen kritiek op deze samenvatting. De beoordeling van het middel wordt daarom aan de hand van deze samenvatting verricht.

Betreffende de schending van de bepalingen van de wet van 21 maart 2007

11. Verzoeker voert vooreerst de schending aan van de artikelen 5, § 4 en 8 van de wet van 21 maart 2007. Die luiden:

“§ 4. Het bekijken van deze beelden in real time is uitsluitend toegestaan onder toezicht van de politiediensten opdat de bevoegde diensten onmiddellijk kunnen ingrijpen bij misdrijf, schade, overlast of verstoring van de openbare orde en deze diensten in hun optreden optimaal kunnen worden gestuurd.

Met uitzondering van de bewakingsagenten die hun bevoegdheden uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, bepaalt een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, de voorwaarden waaronder personen bevoegd kunnen zijn om deze beelden te bekijken en wijst deze personen aan, die handelen onder toezicht van de politiediensten.

De toegang tot deze beelden in real time is ook toegestaan om het de bevoegde overheden en diensten mogelijk te maken om de veiligheid bij belangrijke evenementen die een impact kunnen hebben op de openbare orde en de veiligheid van de bevolking te coördineren en ook om de evolutie van de noodsituaties op te volgen om het beheer ervan te coördineren.

Het opnemen van beelden is uitsluitend toegestaan teneinde bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren.

Indien deze beelden geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, worden zij niet langer dan één maand bewaard. Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.”

“Art. 8. Elk heimelijk gebruik van bewakingscamera's is verboden.

Als heimelijk gebruik wordt beschouwd, elk gebruik van bewakingscamera's zonder voorafgaande toestemming van de gefilmde persoon of, wat het gebruik van mobiele bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen betreft, die de modaliteiten van aankondiging niet respecteert, voorzien in het artikel 7/3, § 2, eerste lid.

Geldt als voorafgaande toestemming :

1° het betreden van een plaats waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt;”

12. De kern van het middel is dat de ANPR-camerabeelden in strijd met de artikelen 5, § 4, vierde lid, en 8 van de wet van 21 maart 2007 werden verkregen en gebruikt: ze werden volgens het middel niet aangewend met het oog

op het vaststellen van overlast of een misdrijf zoals bepaald in artikel 5, § 4, vierde lid, van de voornoemde wet, “doch als een oneigenlijk tijdsregistratiesysteem voor arbeidsduur” en “om het ingeven van uren in het officiële tijdsregistratiesysteem (prestatieverslagen en Galop) te betwisten.”

Het past bij de beoordeling van het middel, de chronologie van de feiten voorafgaand aan de betwiste raadpleging van de ANPR-camerabeelden te betrekken.

Uit het administratief dossier blijkt dat de dienst Intern Toezicht van de lokale politie per e-mail van 24 juli 2018 door verzoekers teamleider werd geïnformeerd dat die van enkele teamleden had vernomen dat verzoeker ten onrechte fietsvergoedingen ontvangt. Op 26 juli 2018 neemt de korpschef kennis van deze mededeling en “teneinde eventuele tuchtvergrijpen vast te stellen”, gelast hij een voorafgaand onderzoek om “alzo over te gaan tot elk nuttig geacht verhoor en het inzamelen van alle ter zake dienende informatie.” Twee vooronderzoekers worden te dezen gemandateerd.

Uit het tussentijds verslag van het voorafgaand onderzoek van 24 augustus 2018 blijkt dat de vooronderzoekers in het kader van het voorafgaand onderzoek de volgende administratieve onderzoeksbevindingen deden:

“Toezicht aan woning - volgen betrokkene tot plaats van het werk – vaststelling gebruik personenwagen

Op 28/07/2018 om 06.18 uur komen Onderzoekers ter plaatse in de [straat van verzoeker]. Wij verplaatsen ons met een anoniem dienstvoertuig en zijn gekleed in burgerkledij.

Bij het voorbijrijden van de woning van [verzoeker] stellen wij vast dat de zwarte [auto] met Belgisch kenteken [...] aldaar geparkeerd staat. Deze staat achteruit geparkeerd op de oprit naast de woning, een eindje naar achter ten opzichte van de openbare weg, doch voor de garage.

Met de auto is de [straat van verzoeker], het stuk waar betrokkene woont, slechts langs 1 kant bereikbaar, namelijk komende vanuit de richting van de [...]laan. In de andere richting kan men de straat enkel te voet of per rijwiel verlaten gelet het geldende éénrichtingsverkeer en een aantal paaltjes die geplaatst werden in een zijstraat.

Het meest voor de hand liggend is dat, indien betrokkene zou gaan werken met de auto, hij vanaf zijn woning tot aan het kruispunt met de [...]laan zou rijden, vanaf daar linksaf zou slaan om zo via de [...]laan naar [...]baan te rijden.

Wij parkeren ons dienstvoertuig daarom in de [straat van verzoeker], ter hoogte van het huisnummer [...], met front in de richting van het kruispunt met de [...]laan. Van daaruit hebben wij een goed zicht op de woning van [verzoeker] en eventuele bewegingen vlakbij.

Om 07.10 uur stellen wij vast dat het voertuig [...] met Belgisch kenteken [...] vanaf de oprit naast de woning de openbare weg in de [straat van verzoeker] opgereden komt. Het voertuig wordt bestuurd door een man die wij zondermeer herkennen als [verzoeker]. Deze rijdt verder tot aan het kruispunt met de [...]laan om dan linksaf te slaan in de [...]laan en zijn weg te vervolgen tot aan de [...]baan. Om betrokkene niet te verontrusten houden wij ruime afstand ten opzichte van zijn voertuig.

Wij pikken het voertuig [...] met [verzoeker] aan terug op in de [...]laan, na het kruispunt met de [...]baan. Betrokkene vervolgt zijn weg via de [...]laan en het kruispunt met de [...]baan in de richting van [...]. Hier dienen wij betrokkene te lossen vanwege de verkeerssituatie (verkeerslichten op rood).

Wij vervolgen hierna onze weg via [...] waar wij de autosnelweg [...] oprijden in de richting van ANTWERPEN. Vervolgens volgen wij dan de Ring R1 in de richting van [...]. Kort na de splitsing met [...] slagen wij erin om [verzoeker] in zijn voertuig terug op te pikken. Deze vervolgt zijn weg over de Ring R1 om vervolgens de uiterst rechtse rijstrook te kiezen die dient voor het verkeer met bestemming ANTWERPEN[...].

Betrokkene neemt uiteindelijk deze afrit en rijdt om 07.28 uur verder door aan het kruispunt met de [...]straat linksaf te slaan. Gelet er op dat ogenblik geen andere voertuigen tussen ons en het voertuig van betrokkene rijden, en de kans om door hem herkend te worden reëel is, besluiten wij het toezicht af te breken.

[Verzoeker] werd, zoals hiervoor reeds meegedeeld, die 28/07/2018 ingepland met dienst in het gebouw van de Rechtbank van Eerste Aanleg te ANTWERPEN, [...].

Nazicht geregistreerde dienstprestatie d.d. 28/07/2018 in 'GALOP' voor betrokkene

Op 02/08/2018 doen wij in de toepassing 'GALOP', via het 'Individueel Activiteitenverslag' van [verzoeker], nazicht naar de dienstprestatie dewelke daarin voor 28/07/2018 geregistreerd werd. Hieruit blijkt dat de dienst 'Jeugdrechtbank' geregistreerd werd met diensturen van 07.30 uur tot 15.30 uur. Wij stellen tevens vast dat in de kolom 'FIETS' 33 kilometers ingebracht werden, dit ondanks onze vaststelling dat wij betrokkene met het voertuig [...] naar ANTWERPEN zagen rijden.

[...]

Toezicht aan Waalse/Vlaamsekaai -vaststelling gebruik personenwagen na verlaten werkplaats

Op 02/08/2018 is [verzoeker], zoals reeds hoger aangehaald, met dienst belast in het Hof van Beroep te ANTWERPEN vanaf 07.30 uur.

Om 15.25 uur komen Onderzoekers ter plaatse aan de grote openbare parking die gelegen is tussen de Waalsekaai enerzijds en de Vlaamsekaai anderzijds. Wij stellen vast dat de zwarte [auto] met Belgisch kenteken [...] aldaar geparkeerd staat, dit aan de kant van de Waalsekaai, ter hoogte en op wandelafstand van het Hof van Beroep.

Wij parkeren ons anoniem dienstvoertuig daarom in de Vlaamsekaai in een parkeervak, met front in de richting van het Hof van Beroep. Van daaruit hebben wij een goed zicht op de betrokken personenwagen [...] en eventuele bewegingen nabij.

Om 17.45 uur stellen wij vast dat [verzoeker] bij het voertuig [...] in kwestie arriveert. Hij rijdt met zijn voertuig binnendoor over de grote parking om deze via een uitrit aan de kant van de Vlaamsekaai te verlaten. Vervolgens dwarst hij de

Vlaamsekaai om zijn weg verder te zetten via [...] weg te rijden in de richting van de [...]straat. Gelet de verkeersdrukte dienen wij betrokkene en zijn voertuig te lossen. Omdat wij vermoeden dat [verzoeker] via de Ring R1 [...] zal rijden zetten wij onze weg verder in de richting van [...] waar men via de [...]tunnel de Ring R1 kan oprijden in diverse richtingen.

Wij pikken het voertuig [...] met [verzoeker] aan boord terug op in de [...]straat, nabij het kruispunt met [...]. Tussen ons voertuig en dit van betrokkene zitten er op dat ogenblik 6 voertuigen. Betrokkene slaat aan voormeld kruispunt dan rechtsaf. Via de [...]tunnel kiest hij vervolgens de Ring R1 [...]. Daar is het op dat ogenblik erg druk zodat men er quasi stapvoets file dient te rijden.

Op het ogenblik dat betrokkene zich met zijn [auto] in de de rijstrook bevindt voor het verkeer met bestemming [...] steken wij deze langzaam voorbij, zij het op enkele rijstroken afstand, om 17.50 uur. Gelet de verkeerssituatie ter plaatse op dat ogenblik is de kans om door hem herkend te worden reëel en breken wij het toezicht af.

Toezicht aan woning – volgen betrokkene tot plaats van het werk – vaststelling gebruik personenwagen

Op 04/08/2018 is [verzoeker], zoals hiervoor reeds meegedeeld, ingepland met dienst in het gebouw van de Rechtbank van Eerste Aanleg te ANTWERPEN, [...].

Om 06.15 uur komen Onderzoekers ter plaatse in de [straat van verzoeker]. Wij verplaatsen ons met een anoniem dienstvoertuig en zijn gekleed in burgerkledij.

Bij het voorbijrijden van de woning van [verzoeker] stellen wij vast dat de zwarte [auto] met Belgisch kenteken [...] aldaar geparkeerd staat op de oprit naast de woning.

Wij parkeren ons dienstvoertuig andermaal in de [straat van verzoeker], ter hoogte van het huisnummer [...], met font in de richting van het kruispunt met de [...]. Van daaruit hebben wij opnieuw een goed zicht op de woning van [verzoeker] en eventuele bewegingen vlakbij.

Om 07.07 uur stellen wij vast dat het voertuig [...] met Belgisch kenteken [...] vanaf de oprit naast de woning de openbare weg in de [straat van verzoeker] opgereden komt. Het voertuig wordt bestuurd door [verzoeker]. Deze rijdt zoals de eerste keer verder tot aan het kruispunt met de [...]laan, om dan linksaf te slaan in de [...]laan, en zijn weg te vervolgen tot aan de [...]baan.

Om betrokkene niet te verontrusten houden wij ruime afstand ten opzichte van zijn voertuig.

Wij pikken het voertuig [...] met [verzoeker] terug op in de [...]laan, na het kruispunt met de [...]steenweg, richting [...]. Betrokkene vervolgt zijn weg via de [...]laan, het kruispunt met de [...]baan en rijdt zo verder in de richting van het rondpunt [...]. Omwille van de verkeerssituatie (verkeerslichten op rood) dienen wij betrokkene te lossen.

Wij vervolgen hierna onze weg [...] waar wij de autosnelweg [...] oprijden [...]. Vervolgens volgen wij dan de Ring R1 [...]. Kort na de afrit [...] slagen wij erin om [verzoeker] in zijn voertuig terug op te pikken.

Deze vervolgt zijn weg over de Ring R1 [...] om vervolgens, na de splitsing [...], de uiterst rechtse rijstrook te kiezen die dient voor het verkeer met bestemming ANTWERPEN[...].

Betrokkene neemt uiteindelijk deze afrit en rijdt om 07.25 uur verder door aan het kruispunt met de [...]straat [om] linksaf te slaan in de richting van de [...]. Wij rijden met ons anoniem voertuig verder in dezelfde richting en stellen daarbij vast dat betrokkene met [zijn auto] stilstaat voor de eerste verkeerslichten (voor de oversteek van de tramsporen in de rijbaan), in de uiterst linkse voorsorteerstrook. De strook is bestemd voor het verkeer dat linksaf wil slaan in de richting van het Justitiepaleis. Hierlangs kan men ook rechtstreeks de ondergrondse parking van

het gerechtsgebouw binnenrijden die normaal gezien bestemd is voor de personeelsleden ervan. Wij rijden betrokkene voorbij en beëindigen ons toezicht.

Nazicht geregistreerde dienstprestatie d.d. 02 en 04/08/2018 in toepassing ‘GALOP’ voor betrokkene

Op 10/08/2018 doen wij in de toepassing ‘GALOP’, via het ‘Individueel Activiteitenverslag’ van [verzoeker] nazicht naar de dienstprestatie dewelke daarin voor 02/08/2018 geregistreerd werd. Hieruit blijkt dat de dienst ‘Beroepshof’ met diensturen van 07.30 uur tot 18.45 uur geregistreerd werd, ondanks onze vaststelling waarbij wij betrokkene om 17.45 uur reeds bij zijn voertuig zagen toekomen.

Wij stellen verder vast dat in de kolom ‘FIETS’ 33 kilometers ingebracht werden, dit ondanks onze vaststelling dat wij betrokkene met het voertuig [...] vanaf de parking aan Waalsekaai te ANTWERPEN zagen wegrijden.
[...].”

De voorafgaande onderzoekers stellen voorts in het voornoemde tussenverslag het volgende:

“Vaststelling strafrechtelijke feiten – opstellen gerechtelijke PV – opstellen ‘tussentijds verslag’

Aangezien uit deze vaststellingen mogelijke strafrechtelijke feiten (valsheid in geschriften, bedrog bij subsidies - in casu fietsvergoeding) ten laste van [verzoeker] blijken gaan wij over tot opstellen van een aanvankelijk proces-verbaal onder het nummer AN.20.LB.[XXX] d.d. 24/08/2018 dat overgemaakt zal worden aan de Procureur des Konings - Afdeling tucht bij het Parket te ANTWERPEN.

Tengevolge hiervan wordt door ons het onderhavig ‘Tussentijds Verslag van het Voorafgaand onderzoek’ opgesteld ten behoeve van de Korpschef.”

Het voornoemde proces-verbaal van 24 augustus 2018 betreft het aanvankelijk proces-verbaal dat door verzoeker van valsheid werd beticht, maar waarvan hiervoor is vastgesteld dat, na het arrest van de KI, de bewijskracht niet is aangetast (zie *supra*, punt 5).

Uit het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dat de opstellers ervan op 27 augustus 2018 nazicht doen in de databank van het ANPR-cameranetwerk dat geplaatst werd op talrijke invalswegen naar de stad Antwerpen. Ter zake is het volgende gesteld:

“Aan de hand hiervan wordt van een passerend voertuig een overzichtsfoto gemaakt waarop naast het kenteken ook de locatie wordt vermeld van de camera waarmee deze gemaakt werd (wegrijdend van deze camera of er naartoe rijdend), de datum en het tijdstip. Deze geregistreerde beelden worden, in uitvoering van de

camerawetgeving, gedurende 1 maand bewaard. Hierdoor kunnen wij slechts opzoeken doen vanaf 29/07/2018.

Doel van ons nazicht is na te gaan of het voertuig [...] van zwarte kleur met kenteken [...], behorend aan [verzoeker] op de data dat hij met dienst belast was tussen 29/07/2018 tot en met 26/08/2018 door het ANPR-systeem gedetecteerd en geregistreerd werd.

De bekomen ANPR-gegevens (datum, tijdstip) kunnen dan door ons vergeleken worden met de geregistreerde dienstprestaties (aanvangs- en einduur van de 'activiteit') in de toepassing 'GALOP' (door ons gevoegd werden als bijlage 06 en 07 aan deze akte).

In voorkomend geval kan ook aangetoond worden dat betrokkene op een bepaalde datum van zijn persoonlijk voertuig gebruik maakte om zich naar zijn werkplaats te begeven terwijl hij eventueel gelijktijdig verzocht om hem de fietsvergoeding toe te kennen."

Uit het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dat de ANPR-camerabeelden voor de data 31 juli 2018, 2 augustus 2018, 3 augustus 2018, 5 augustus 2018, 7 augustus 2018, 10 augustus 2018 en 13 augustus 2018 werden bekeken en geïnterpreteerd na vergelijking met de ingediende dienstprestaties met daarbij de verzoeken van verzoeker om een fietsvergoeding te krijgen. Luidens het aanvankelijk proces-verbaal werden de "bekomen relevante foto's" gevoegd bij dat proces-verbaal.

De voorgaande chronologie toont aldus aan dat een (tuchtrechtelijk) voorafgaand onderzoek werd bevolen door de korpschef en dat in uitvoering daarvan door de voorafgaand onderzoekers een toezicht op verzoekers woon-werkverkeer werd gedaan op 18 juli 2018, 2 en 4 augustus 2018. Dat driedaags toezicht wees luidens het vooronderzoek uit dat verzoeker zich met zijn persoonlijk voertuig en niet met de fiets verplaatst naar en van het werk en dat hij voor die dagen niettemin fietsvergoedingen aanvraag. Voorts blijkt dat de aangestelde vooronderzoekers, die beiden hoofdinspecteur van politie zijn, meenden dat uit de in het raam van het vooronderzoek gedane vaststellingen mogelijke strafbare feiten gepleegd door verzoeker blijken en dat zij daarom overgaan tot het opstellen van een aanvankelijk proces-verbaal lastens verzoeker. Luidens dat proces-verbaal worden aan verzoeker ten laste gelegd: "valsheid in private geschriften - artikel SWB 196" en "bedrog bij schadeloosstelling of bij subsidies – artikel K.B. 31.05.1933; W. 12-07-1976; W. 26-05-2002" en "oplichting zonder internet – artikel SWB 496-505." Dat

aanvankelijk proces-verbaal, waarmee dus het opsporingsonderzoek werd opgestart, dateert van 24 augustus 2018. Uit dat proces-verbaal blijkt dat de consultatie van de ANPR-camerabeelden eenmalig gebeurde op 27 augustus 2018 en dat voor de periode van 29 juli tot en met 26 augustus 2018. Uit het hiervoor aangehaalde uittreksel van het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dat het doel van deze raadpleging was “na te gaan of het voertuig [...] van zwarte kleur met kenteken [...], behorend aan [verzoeker] op de data dat hij met dienst belast was tussen 29/07/2018 tot en met 26/08/2018 door het ANPR-systeem gedetecteerd en geregistreerd werd”, om aldus “de bekomen ANPR-gegevens (datum, tijdstip) te vergelijken met de geregistreerde dienstprestaties (aanvangs- en einduur van de ‘activiteit’) in de toepassing ‘GALOP’” zodat “in voorkomend geval [...] aangetoond [kan] worden dat [verzoeker] op een bepaalde datum van zijn persoonlijk voertuig gebruik maakte om zich naar zijn werkplaats te begeven terwijl hij eventueel gelijktijdig verzocht om hem de fietsvergoeding toe te kennen.”

Uit deze chronologie volgt dat de bewakingsbeelden werden opgevraagd en bekeken in het kader van een lastens verzoeker lopend opsporingsonderzoek, dat betrekking heeft op het verzamelen van bewijzen van een misdrijf en wel van het onderzochte feit van misbruik maken van fietsvergoedingen waarvan niet wordt betwist dat dit een strafbaar feit is indien het is bewezen. Het aanvankelijk proces-verbaal bevat voorts een (operationele) formele motivering waarom in het kader van de aan verzoeker tenlastegelegde strafbare feiten, de raadpleging van de ANPR-camerabeelden noodzakelijk is, en waarbij de Raad van State overigens zich aansluit bij de vaststelling door de KI dat dit “een operationele motivering (is) die noodzakelijk lijkt te zijn voor de uitoefening van een welbepaalde opdracht” en dat deze onderzoekstechniek dan ook voldoet “aan de wettelijke voorwaarde om bewijzen te verzamelen en wel van het onderzochte feit van misbruik maken van fietsvergoedingen.”

Tot slot blijkt uit het administratief dossier dat de betrokken camerabeelden op wettige wijze vanuit het strafdossier werden toegevoegd aan het tuchtbundel, hetgeen impliceert dat de tuchtoverheid deze gegevens voor

tuchtaangelegenheden mag aanwenden. De betrokken camerabeelden behoren derhalve tot het tuchtdossier, wat op zich niet wordt betwist.

13. Geplaatst tegenover de voorgaande vaststellingen dat uit de chronologie van de feiten blijkt dat de consultatie van de ANPR-camerabeelden is gebeurd in het kader van het lastens verzoeker geopende opsporingsonderzoek en dat uit het aanvankelijk proces-verbaal blijkt dat er een operationele motivering is voor dat aanwenden die voldoet aan de eis van artikel 5, § 4, vierde lid, van de wet van 21 maart 2007 - het verzamelen van bewijzen van een misdrijf en wel van het onderzochte feit van misbruik maken van fietsvergoedingen - beperkt verzoeker zich in het inleidend verzoekschrift tot de eigen aanname dat de ANPR-camerabeelden niet zijn aangewend met het oog op het vaststellen van overlast of een misdrijf, maar als een “oneigenlijk tijdsregistratiesysteem voor arbeidsduur” en om het “ingeven van uren in het officiële tijdsregistratiesysteem (prestatieverslagen en Galop) te betwisten.” Hij verzuimt evenwel enig concreet gegeven of stuk ter adstructie van zijn bewering aan te voeren of voor te leggen. Het formuleren door verzoeker van een dergelijke blote kritiek zonder enig begin van bewijs, volstaat evenwel te dezen niet om aannemelijk te maken dat het raadplegen van beelden van de ANPR-camera’s in het kader van een opsporingsonderzoek, er in wezen louter toe strekte – in strijd met het in het geschonden geachte artikel 5, § 4, van de wet van 21 maart 2007 bepaalde doel – om een bewijs op tuchtrechtelijk vlak te generen.

In de memorie van wederantwoord haalt verzoeker voor het eerst ter adstructie van zijn standpunt dat de ANPR-camerabeelden werden afgewend van hun wettelijk doel, aan dat het (opsporings)onderzoek reeds werd geseponneerd in maart 2019 en dat, samengevat, tijdens het gevoerde opsporingsonderzoek de opvraging van de ANPR-camerabeelden de belangrijkste onderzoeksdaad betrof, terwijl er geen onderzoek werd gevoerd naar andere, volgens verzoeker, essentiële elementen. Dat argument overtuigt evenwel niet. Zonder dat de Raad van State de vraag moet beantwoorden of verzoeker deze nieuwe argumenten niet in het verzoekschrift had moeten aanvoeren – uit het verzoekschrift blijkt immers dat de seponering dateert van voor het indienen van

het verzoekschrift en dat verzoeker weet heeft van de seponeringsbeslissing – volstaat het eigen standpunt dat naar verzoekers mening het gevoerde opsporingsonderzoek (volgens hem vlug) is geseponeerd en dat hierbij naar verzoeker stelt, volgens hem essentiële, *c.q.* relevante onderzoeken niet werden gedaan, op zich niet om hieruit te moeten besluiten dat de ANPR-camerabeelden van hun wettelijk doel zijn afgeleid. Los van het gegeven dat de beslissing tot het (niet-)stellen (door het openbaar ministerie) van opsporingsdaden en tot seponering op veelvuldige redenen kan steunen, zonder dat daaruit eenduidig moet worden besloten, zoals verzoeker doet, dat de opvraging van de ANPR-camerabeelden niet is gebeurd binnen het daartoe bepaalde wettelijke kader, belet een “vlugge” seponering niet dat de in het raam van een opsporingsonderzoek gedane opsporingshandelingen zoals het raadplegen van ANPR-camerabeelden wettig zijn gebeurd.

Uit wat voorafgaat blijkt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat in het kader van de beoordeling van de feiten, de finaliteit inzake het vastleggen van ANPR-camera-beelden door de hogere tuchtoverheid werd miskend. Aangezien niet blijkt dat de beelden werden opgeslagen voor (beweerde) doeleinden van verificatie van verzoekers arbeidsprestaties, is er voorts geen sprake van een heimelijk gebruik van die camerabeelden en diende verzoeker derhalve geen toestemming te verlenen tot het aanwenden ervan in het tuchtdossier.

Aangezien het bewijs van het aan verzoeker ten laste gelegde tuchtfeit niet is verkregen met schending van de wet van 21 maart 2007, moet de Raad van State niet tot een onderzoek komen of de “Antigoon-rechtspraak” te dezen al dan niet toepassing moet vinden.

Tot slot voert verzoeker in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag een aantal grieven aan, maar die kunnen niet worden ingepast in de hier onderzochte grief betreffende de overeenstemming met de wet van 21 maart 2007. Zij kunnen aldus niet tot de gegrondheid van de thans onderzochte grief leiden. *In fine* situeert verzoeker die grieven overigens zelf in

de eveneens in het middel aangevoerde materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het eerste middel is in die mate ongegrond.

De overige in het verzoekschrift geschonden geachte beginselen

14. Uit het middel blijkt dat verzoeker bij de ontwikkeling in het verzoekschrift van die overige geschonden geachte beginselen, uitgaat van de – hiervoor onjuist bevonden – stelling dat in de voorliggende tuchtzaak de camerabeelden oneigenlijk werden gebruikt. Die ontwikkelingen missen derhalve feitelijke grondslag.

Het middel is in die mate ongegrond

De in de laatste memorie na aanvullend verslag aangevoerde grieven en argumenten

15. In zijn laatste memorie na het aanvullend verslag bekritiseert verzoeker voorts nog de bewijswaarde van het aanvankelijk proces-verbaal, stellende dat er sprake is van “foutieve elementen” – die hiervoor *in extenso* zijn aangehaald (zie *supra*, punt 9.) – die volgens hem blijken uit het gevoerde strafonderzoek en die volgens hem “wel degelijk de geloofwaardigheid aantasten en dewelke essentieel waren voor de tuchtrechtelijke vervolging.”. *In fine* doet hij gelden dat het “uitermate relevante elementen” betreffen, “dewelke wel degelijk een andere beoordeling tot gevolg dienen te hebben van de beoordeling van de draagkrachtigheid van de motieven zoals opgelegd door de materiële motiveringsplicht opgeworpen in het eerste en tweede middel, en in functie van de zorgvuldigheidsplicht aangekaart in het eerste middel.”

16. In wezen voert verzoeker met deze nieuwe argumenten aan dat het aanvankelijk proces-verbaal gebrekkig en niet-geloofwaardig is – het bevat volgens hem de opgesomde “foute elementen” die de bewijswaarde ervan

aantasten – en dat zulks derhalve de bestreden beslissing, die er op steunt, vitieert. Zonder dat de Raad van State de vraag moet beantwoorden of het bekritiseerde aanvankelijk proces-verbaal, opgesteld door een officier van gerechtelijke politie, geen bijzondere bewijswaarde heeft wat de erin opgenomen door de verbalisant persoonlijk gedane materiële vaststellingen betreft, kan deze kritiek niet worden ingepast in de in het verzoekschrift aangevoerde wijze waarop de materiëlemotiveringsplicht en zorgvuldigheidsplicht zijn geschonden. De wijze waarop een middel wordt geschonden, zoals verzoeker die in het verzoekschrift heeft uiteengezet, bepaalt immers de grenzen van het debat. Verzoeker breidt aldus het eerste (en tweede) middel uit met deze nieuwe grondslag en geeft aldus een nieuwe invulling aan het middel die niet is vervat in het verzoekschrift. Het betreft derhalve in wezen een nieuw middel, afgeleid uit de “draagkrachtigheid van de motieven” en zich steunend op de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker stelt in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag dat die grieven steunen op het, naar aanleiding van het strafonderzoek inzake zijn burgerlijkepartijstelling, lastens derden gevoerde strafonderzoek. Dit strafonderzoek dateert inderdaad van na het indienen van verzoekers laatste memorie na het verslag dat gevolgd werd door het tussenarrest nr. 254.172 van 30 juni 2022. Bijgevolg beschikte verzoeker niet over de gelegenheid om die grieven – en dus het middel – in een vroegere in de algemene procedureregeling voorziene mogelijkheid alsnog aan te voeren. Bovendien bemerkt de Raad van State dat verzoeker zijn argumenten die thans zijn uiteengezet in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag, ook reeds heeft aangevoerd in zijn brief van 5 april 2023 aan de Raad van State waarmee hij, overeenkomstig het voornoemde tussenarrest, kennisgaf van het arrest van de KI én dat die brief met de erin vervatte argumenten door het auditoraat mee werden betrokken in het onderzoek dat leidde tot het aanvullend verslag. In het licht van het recht op toegang tot de rechter, volgt uit wat voorafgaat dat de argumenten uiteengezet in verzoekers laatste memorie na het aanvullend onderzoek, op ontvankelijke wijze kunnen worden aangevoerd voor zover blijkt dat die (voor het eerst) blijken uit het

strafonderzoek. Verzoekers argumenten worden dan ook in die mate onderzocht op hun merites.

17. Verzoeker stelt vooreerst dat de KI in haar arrest stelde dat het straf- en tuchtonderzoek van elkaar onderscheiden dienen te worden, waaruit hij afleidt dat die zienswijze bevestigt dat het strafonderzoek niet aan te wenden was in de tuchtzaak, wat evenwel wel gebeurde en zelfs de grondslag vormde voor de bestreden beslissing.

Dit argument wordt niet bijgevalen.

De autonomie van het tuchtrecht ten opzichte van het strafrecht (GwH 16 februari 2012, nr. 20/2012, punt B.2, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.020) belet op zich niet dat de tuchtoverheid gebruik mag maken (van stukken) uit het strafdossier en van de eruit blijkende vaststellingen. Niets belet aldus dat, zoals hiervoor reeds is gesteld (*supra*, punt 3.2.), de tuchtoverheid, na de uitdrukkelijke machtiging daartoe te hebben gekregen van de procureur des Konings – wat te dezen niet wordt betwist – gegevens uit een strafprocedure zoals te dezen ANPR-camerabeelden aanwendt tot bewijs in een tuchtzaak. Anders dan hoe verzoeker het ziet, mag zij hierbij voor de “feiten, omstandigheden en gevolgen” volledig steunen op het oorspronkelijke strafdossier. Los van de vraag of de KI in haar arrest het wel anders ziet en, naar verzoeker lijkt te beweren, daadwerkelijk zou hebben bevestigd dat het strafdossier niet zou mogen worden aangewend in de voorliggende tuchtzaak – veeleer lijkt het dat, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie na het aanvullend verslag stelt, dit onderzoeksgerecht met de betrokken overweging enkel verzoeker heeft gecorrigeerd wanneer die voor de KI opwierp dat de finaliteit van het strafonderzoek de tuchtprocedure was – , bindt hoe dan ook dit oordeel door het onderzoeksgerecht over het bewijs in tuchtzaken, de tuchtoverheid noch de Raad van State. In de mate dat verzoeker dit anders zou zien, faalt dat standpunt in rechte.

Wat de grief betreft dat ondertussen volgens verzoeker vast staat dat de twee vooronderzoekers hun beroepsgeheim hebben geschonden, steunt verzoeker zich ter zake op een niet-ondertekende nota gevoegd bij zijn

voormelde brief van 9 juni 2023, in de inventaris omschreven als “nota betreffende het strafdossier valsheid in geschrifte stuk 5 administratief dossier en de relevantie ervan” en met als opschrift “Bevindingen inzake het dossier [verzoeker] na klachtprocedure door [verzoeker]”. Los van de bewijswaarde van deze niet-ondertekende nota en los van de vraag in welke mate er te dezen in hoofde van de vooronderzoekers sprake is van schending van het beroepsgeheim en zonder dat moet worden onderzocht of, indien het door verzoeker aangevoerde feit een schending van het beroepsgeheim zou inhouden, zulks de bestreden beslissing wel vitieert, beperkt verzoeker zich ter adstructie van zijn standpunt, tot het verwijzen naar een nota waarvan niet blijkt van wie die uitgaat noch waarop die steunt. Een dergelijke nota maakt op zich niet aannemelijk dat wat verzoeker stelt, juist is. Te dezen verzuimt verzoeker echter concreet het stuk of de stukken aan te wijzen waarop zijn bewering in de niet-ondertekende nota steunt. Zulks impliceert dat de Raad van State zijn bewering niet op zijn merites kan onderzoeken. Het komt immers aan verzoeker toe met de nodige precisie zijn grief aannemelijk te maken, en het niet aan de verwerende partij, het auditoraat en de Raad van State mag overlaten om op zoek te gaan in een (nadien toegevoegd) strafdossier naar het stuk of de stukken waarop zijn kritiek steunt.

18. In een tweede argument voert verzoeker aan dat volgens hem uit het gevoerde strafonderzoek blijkt dat er tegenstrijdige vaststellingen werden afgelegd wat de zichtbaarheid betreft van verzoekers aangezicht op de overgelegde ANPR-camerabeelden.

Ook dit argument wordt niet bijgevalen.

Verzoeker verzuimt immers deze eigen bewering te ondersteunen door middel van enig concreet gegeven en in het bijzonder door nader te duiden waar zulks zou blijken “uit het gevoerde strafrechtelijk onderzoek”. Zulks klemmt te dezen des te meer nu de KI in haar arrest het volgende overwoog (zie *supra*, punt 3.2.):

“Ten overvloede wordt daaraan toegevoegd dat uit de verklaring van 30 oktober 2018 van [verzoeker] niet afgeleid kan worden dat er alsdan uitvergroete foto’s van zijn aangezicht voorgelegd zouden zijn geweest. Het was op dat ogenblik wel het forum om alsdan betwisting te voeren en niet meer drie jaar later.”

Ook die overweging betreft verzoeker niet bij zijn kritiek.

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat zijn kritiek meer is dan een blote bewering. Zijn kritiek kan daarom niet tot het gegrond bevinden van dit middel leiden.

19. In een derde kritiek wijst verzoeker erop dat uit het strafdossier blijkt dat hij op geen enkel ogenblik kruisjes liet zetten voor het aanrekenen van de fietsvergoeding, doch wel dat hij steeds consequent betwistte dat specifieke kruisjes op de dagstaten zijn handschrift waren.

Ook dit argument wordt niet bijgevalen.

In wezen wenst verzoeker met dit argument een nieuw “bewijs” voor te leggen van het feit dat hij niet zelf de betrokken kruisjes liet zetten. Uit de bestreden beslissing en in het bijzonder uit de weerlegging van verzoekers verweer ter zake, blijkt evenwel dat deze betwisting ook reeds op dat ogenblik werd aangevoerd en verworpen, omdat volgens de bestreden beslissing de vraag of verzoeker al dan niet zelf de kruisjes heeft gezet, irrelevant is voor het bewezen zijn van de hem tenlastegelegde feiten. Zulks betekent dat verzoeker deze kritiek ook reeds in het verzoekschrift had kunnen aanvoeren. De omstandigheid dat volgens verzoeker thans uit het strafrechtelijk dossier, naar hij meent, de bevestiging blijkt dat hij op geen enkel ogenblik kruisjes liet zetten, doch wel consequent betwistte dat specifieke kruisjes op de dagstaten zijn handschrift waren, doet hieraan geen afbreuk. Los van de vraag of dit een “bewijs” betreft van iets dat hij al vroeger kon aanvoeren, weerlegt dat bewijs niet dat, naar de bestreden beslissing, het argument irrelevant is. Dat het thans zou zijn bewezen, verandert hieraan niets, minstens maakt verzoeker dat niet aannemelijk.

20. In een vierde argument stelt verzoeker dat uit het strafdossier blijkt dat op 3 augustus 2018 ten onrechte een bezoek aan de arbeidsgeneesheer (ten belope van drie uren) als niet-gepresteerde uren in aanmerking werd genomen.

Dat argument wordt evenmin bijgevalen.

Zonder dat verzoeker zulks verduidelijkt, moet deze kritiek worden betrokken op het volgende onderdeel van het aan verzoeker tenlastegelegde tuchtvergriep:

“[...]

6.2. meen ik dat deze feiten de volgende tuchtvergriepen uitmaken:

[...]Bovendien hebt u uw ambtsplichten miskend en is de waardigheid van het politieambt in het gedrang gekomen doordat u uw aanwezigheden niet correct hebt geregistreerd en aldus niet-gepresteerde uren hebt laten uitbetalen, en dit minstens op 28 en 31 juli 2018 en 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10 en 13 augustus 2018.”

Inzake de feiten op 3 augustus 2018 is in de bestreden beslissing onder de rubriek “Uiteenzetting van de feiten, omstandigheden en gevolgen” het volgende vermeld:

“Verder blijkt uit [het aanvankelijk proces-verbaal] dat er nazicht werd gedaan via het ANPR-cameranetwerk en dit leverde de volgende resultaten op: [...]

- 3 augustus 2018 had u diensturen 11.18 tot 17.30 uur en werd fietsvergoeding aangerekend; na nazicht blijkt dat uw voertuig in beeld komt om 11.05 uur ter hoogte van de Stenenbrug (richting Singel Zuid) en ‘s avonds om 14.30 uur op de Singel/Kolonel Silvertopstraat (richting Noord); “

Het voormelde is voorts volkomen identiek aan wat als tuchtvergriep is opgenomen in het inleidend verslag en in het voorstel tot zware straf. Op geen enkel verweermoment in de loop van de procedure, heeft verzoeker aangevoerd dat hij op 3 augustus 2018 een bezoek aan de arbeidsgeneesheer heeft afgelegd en dat die periode als gepresteerde uren in aanmerking moet worden genomen. Meer zelfs, uit verzoekers verhoor van 30 oktober 2018 blijkt dat verzoeker werd geconfronteerd met de vaststelling dat zijn persoonlijk voertuig door de ANPR-camera om 14u30 werd opgemerkt,

terwijl als einduur 17u30 werd genoteerd. Met betrekking tot deze vaststelling verklaarde verzoeker het volgende:

“Ik denk dat ik dan iets moest gaan ophalen of afhalen op de Noorderlaan, mogelijks was iemand iets vergeten.”

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker wist of moest weten dat hem verweten wordt op die dag, tijdens het in het inleidend verslag vermelde tijdsplan, niet-gepresteerde uren te hebben laten uitbetalen. Hij toont niet aan dat het argument dat hij thans ontwikkelt om te stellen dat in de bestreden beslissing ten onrechte drie uren als niet-gepresteerde uren werden in aanmerking genomen, niet reeds in het verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. De omstandigheid dat zulks thans “uit het strafrechtelijk onderzoek” zou blijken, is niet ter zake. Verzoeker maakt immers niet aannemelijk dat hij pas na het gevoerde gerechtelijk onderzoek wist of moest weten dat hij die dag op bezoek was bij de arbeidsgeneesheer, zeker als dit, naar hij zelf stelt, een element van doorslaggevende waarde zou zijn. Het voor het eerst in de laatste memorie na het aanvullend verslag aangevoerde argument is aldus niet ontvankelijk.

21. Wat het argument betreft dat thans vaststaat dat de *ne-varietur* procedure niet werd gevoerd, wordt opgemerkt dat deze procedure een pleegvorm betreft die kadert binnen het strafprocesrecht, met name bij de inbeslagneming en neerlegging van “van valsheid betichte stukken” (art. 448 van het Wetboek van Strafvordering). Los van het feit dat deze procedure, zoals de KI in haar arrest stelt, niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven en moet worden toegepast op het originele document, kent het tuchtrecht geen dergelijke pleegvorm. Indien zoals te dezen, een tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de tuchtoverheid aldus op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen. De enkele omstandigheid dat in het raam van een strafrechtelijke valsheidsprocedure, een wettelijk voorgeschreven pleegvorm, die overigens enkel op het origineel stuk moet worden vervuld, niet werd nageleefd wat de in het tuchtdossier neergelegde kopieën van het aanvankelijk proces-verbaal betreft, impliceert op zich niet dat die tuchtoverheid niet vermogt te steunen op niet “*ne varietur*”

getekende kopies van die overtuigingsstukken. Het argument kan derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

22. Het laatste argument betreft de beweerde subjectieve partijdigheid van een tuchtmagistraat. Verzoeker steunt zich ter adstructie hiervan enkel op een eigen visie uiteengezet in een (eigen) nota gevoegd bij de laatste memorie na aanvullend verslag. Hij gaat in zijn uiteenzetting evenwel voorbij aan het feit dat de hogere tuchtoverheid de thans bestreden tuchtstraf oplegde en het derhalve aan verzoeker toekomt om precieze feiten of concrete aanwijzingen bij te brengen dat die magistraat, die niet heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces in de voorliggende tuchtzaak, de hogere tuchtoverheid heeft kunnen beïnvloeden bij de besluitvorming. Dit voert verzoeker niet aan noch toont hij *a fortiori* zulks aan.

23. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aantoont dat de bewijswaarde van het aanvankelijk proces-verbaal derwijze is aangetast dat het de bestreden beslissing die op dat stuk steunt, vitieert.

Conclusie

24. Het eerste middel, met inbegrip van de hiervoor onderzochte uitbreiding ervan, is ongegrond in de mate dat het ontvankelijk is.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

25. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van het evenredigheidsbeginsel, de materiële- en de formelemotiveringsplicht zoals die laatste is neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991) en van ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, “doordat de bestreden beslissing de op één na zwaarste

tuchtsanctie met verlies van de hoedanigheid van personeelslid oplegt, zonder dat er een concrete belangenafweging betreffende de evenredigheid tussen de bewezen verklaarde feiten en sanctie werd doorgevoerd, en zonder dat kennelijk relevante factoren zoals het aantal van de daadwerkelijk bewezen verklaarde feiten, de concrete impact op het functioneren binnen de openbare dienst, en de gebrekkige omkadering vanuit het leidinggevend kader in dat oordeel werden betrokken.”

Na een uiteenzetting omtrent de draagwijdte van de geschonden geachte bepalingen en principes, doet verzoeker gelden dat uit het verslag van de Algemene Inspectie (hierna: AIG) en uit het advies van de Tuchtraad blijkt dat “ernstige vraagtekens” moeten worden geplaatst bij het ontslag van ambtswege als de op een na zwaarste tuchtstraf. Zo werd uit het onderzoek van de Tuchtraad duidelijk dat er geen uniforme procedure voorlag voor de invulling van het activiteitenverslag. Om die reden werd door AIG nog geopperd dat er oog diende te zijn voor het gebrek op kaderniveau van eenduidige richtlijnen voor tijdsregistratie en voor de gebrekkige verantwoordelijkheidszin van de oversten en teamleiders bij hun coördinerende taak. Hierdoor werden duidelijk relevante aspecten voor de beoordeling van de omstandigheden waarin de bewezen geachte tuchtfeiten plaatsvonden aangereikt in de procedure, maar nadien echter veronachtzaamd bij de afweging van de strafmaat binnen de bestreden beslissing. Bij het in acht nemen van de verzwarende of verzachtende omstandigheden, lag bovendien ook het aspect voor dat een eerdere tuchtrechtelijke veroordeling geen betrekking had op gelijkaardige feiten en dat er een gunstige beoordeling voorlag bij een evaluatie over langere periodes. Daarnaast werd duidelijk dat ook de Tuchtraad beaamde dat het een interne administratieve aangelegenheid betrof, waarbij de bekendmakingen het vertrouwen bij het publiek niet hebben geraakt. Het gebrek aan eenduidige procedures voor de tegensprekelijke tijdsregistratie, de toewijzing van de verantwoordelijkheid van de activiteitenverslagen aan de postoverste in diens aanwezigheid, en de bestaande praktijk waarbij uren die tijdens de dag bijkomend werden gepresteerd of dienden voor administratieve afhandeling bij de reële uren werden geschreven door de oversten, zijn voor de strafmaat kennelijk relevante aspecten. Hetzelfde dient te worden gezegd van de

vaststelling dat voor het niet correct registreren van de arbeidsuren nog slechts drie concrete data - waarvoor de tenlastelegging werd bewezen - worden behouden door de Tuchtraad. Volgens verzoeker werden geen van deze elementen echter *in concreto* bij de belangenafweging van de bestreden beslissing betrokken. Integendeel blijft de bestreden beslissing hangen in een abstract formuleren van redenen die niet worden gelieerd aan de concrete feiten en de vereiste capaciteiten bij het behoud van de arbeidsbetrekking binnen de dienst. Zo bedient de bestreden beslissing zich van overwegingen zoals “het zwaar tillen aan feiten die getuigen van zeer ernstige normvervaging”, “het onherroepelijk schaden van het vertrouwen, waardoor iedere samenwerking onmogelijk is geworden”, “en het aantasten van de te verwachten integriteit” zonder die te koppelen aan concrete elementen van het tuchtdossier. Daarnaast kan hoogstens in het advies van de Tuchtraad worden vastgesteld waarom de familiale toestand van verzoeker en de terugbetaling van de fietsvergoeding geen verzachtende omstandigheid kunnen uitmaken. Er bestaat echter geen spoor van het betrekken van de relevante aspecten ten ontlaste die werden aangedragen in het dossier en samengevat door AIG en de Tuchtraad. De afweging dat verzoeker niet meer behoorlijk kan worden ingeschakeld in het politiekorps steunt op geen enkele concrete vaststelling of aspect van de bewezen verklaarde feiten. Er worden ter zake geen verklaringen of rapporten van collega’s of oversten bijgebracht, noch evaluaties die het functioneren als problematisch beschouwen. De afweging dat een politieambtenaar die zich wetens en willens vergoedingen toe-eigent het vertrouwen schokt van de overheid, is andermaal een stijlformule, nu elk tuchtvergrijp van welke aard ook van aard is het vertrouwen aan te tasten. Meer specifiek wordt voornamelijk de bezorgdheid uitgedrukt dat het vertrouwen in verzoeker zou geschokt zijn indien aan de feiten ruchtbaarheid zou worden gegeven, zijnde een hypothese die zich in het tuchtdossier niet heeft voorgedaan en dus irrelevant is. Bovendien is de overweging dat verzoeker zichzelf vergoedingen zou hebben toegeëigend ook feitelijk niet correct, gezien de fiches door de postoverste werden doorgegeven voor opname in Galop, en door de tuchtoverheid voorafgaandelijk niet eenduidig werd vastgesteld of deze verantwoordelijkheid van de postoverste en leidinggevenden de toerekenbaarheid van de tuchtfeiten niet doorkruist. Er is derhalve geen zorgvuldige

belangenafweging gemaakt in het licht van de bevindingen à décharge die uit het onderzoek (in de procedure voor de Tuchtraad) zijn gebleken.

26. In de memorie van wederantwoord verwijst verzoeker naar wat hij reeds heeft uiteengezet en vult dat aan met argumenten die het auditoraat als volgt samenvat in het verslag:

“Met verwijzing naar een passage uit het deskundigenverslag van de Algemene Inspectie stelt de verzoeker dat de verwerende partij dit verslag miskent aangezien daarin sprake is van voldoende verzachtende omstandigheden die een lagere tuchtstraf konden verantwoorden. Deze verzachtende omstandigheden worden niettemin niet betrokken bij de beoordeling van de gepaste tuchtstraf, en beperkt de tuchtoverheid er zich toe deze omstandigheden te vernoemen zonder *in concreto* aan te geven waarom deze omstandigheden geen aanleiding kunnen geven tot een lichtere tuchtstraf. Essentieel is dat bij de beoordeling geen rekening gehouden wordt met het feit dat de Tuchtraad bepaalde tenlasteleggingen als niet bewezen heeft beschouwd. Evenmin wordt het gebrek aan vertrouwen, dat essentieel is om een ontslag van ambtswege te verantwoorden, concreet hard gemaakt. Zo ontstaat een cirkelredenering waarbij ‘ernstige feiten’ tot ontslag moeten leiden, zonder andere relevante elementen, zoals een lange loopbaan en een gunstige functioneringsnota, in aanmerking te nemen. De motivering blijft abstract en uit een dergelijke stereotype motivering blijkt niet dat de tuchtoverheid haar beoordelingsbevoegdheid effectief en met kennis van zaken heeft uitgevoerd [...]. Een louter verwijzing naar het belang van de dienst kan evenmin volstaan ter verantwoording [...]. De verantwoording die de verwerende partij in haar nota in het kader van de schorsingsprocedure geeft is een motivering *post factum* waarmee de Raad geen rekening kan houden. Gelet op dit totaal gebrek aan formele en materiële motivering is er ook sprake van een manifeste schending van het evenredigheidsbeginsel: de op één na zwaarste tuchtstraf wordt opgelegd met verwijzing naar loutere stijlformules betreffende de ernst van de feiten en het imago van de politie zonder rekening te houden met de verzachtende omstandigheden en de concrete impact van de tuchtfacten op het functioneren van verzoeker binnen de dienst, terwijl de motivering overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het belang van de genomen beslissing.”

In zijn laatste memorie na verslag herneemt verzoeker zijn standpunt dat er geen *in concreto* motivering in de bestreden beslissing is waaruit zou blijken dat hij gelet op de vastgestelde tuchtfacten, niet meer zou kunnen functioneren binnen de dienst, noch blijkt er een genoegzame afweging uit van de voorhanden zijnde gegevens en van de relevante belangen die door de te nemen beslissing geraakt zullen worden. Voorts doet hij opnieuw gelden dat geen rekening werd gehouden met kennelijk relevante elementen voor de bepaling van de strafmaat, zoals het door AIG vastgestelde gebrek aan eenduidige procedures

voor de tegensprekelijke tijdsregistratie en het aanvinken van de fietsvergoeding, de toewijzing van de verantwoordelijkheid van de activiteitenverslagen aan de postoverste in diens aanwezigheid, en de bestaande praktijk waarbij uren die tijdens de dag bijkomend werden gepresteerd of dienden voor administratieve afhandeling, bij de reële uren werden geschreven door de oversten. Ook werd geen rekening gehouden met het feit dat de vaststelling dat voor het niet correct registreren van de arbeidsuren nog slechts drie concrete data - waarvoor de tenlastelegging werd bewezen - worden behouden door de Tuchtraad, nadat werd vastgesteld dat de postoverste in rechte verantwoordelijk is voor de registratie, en slechts in diens afwezigheid op de correctheid van eigen verklaringen van het personeelslid diende te worden voortgegaan. Tevens werd geen rekening gehouden met het feit dat verzoeker nog tot 30 november 2018 werkzaam was binnen de dienst en zelfs op 24 november 2018 een opleiding heeft moeten volgen wat de vermeende vertrouwensbreuk tegenspreekt. Wat de schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, stelt verzoeker dat hij kennis heeft van verschillende dossiers waarin voor gelijkaardige feiten veel lichtere straffen werden opgelegd – waarbij hij ter illustratie een aantal voorbeelden geeft – om te stellen dat de bestreden tuchtstraf wel degelijk afwijkt van het normale beslissingspatroon en dan ook onevenredig is. Volgens verzoeker is er dan ook geen zorgvuldige belangenafweging gebeurd.

In de laatste memorie na het aanvullend verslag voert verzoeker in één betoog de hiervoor bij het eerste middel uiteengezette argumenten aan.

Beoordeling

Vooraf

27. Het auditoraat heeft de repliek in de memorie van wederantwoord samengevat in de zin als hiervoor (*supra*, punt 26.). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze samenvattende analyse. De beoordeling van dit processtuk wordt daarom aan de hand van deze analyse verricht.

28. In het tussenarrest nr. 245.945 van 28 oktober 2019 dat over de vordering tot schorsing is gewezen, heeft de Raad van State over dit middel voorlopig als volgt geoordeeld :

“*Vooraf*

12. Verzoeker voert in hetzelfde middel formeel de schending aan van de formele- en materiële motiveringsplicht enerzijds en het evenredigheidsbeginsel anderzijds. Het past om eerst de schending van de materiële motiveringsplicht te onderzoeken. De Raad van State gaat bij de beoordeling van de evenredigheid van de bestreden beslissing immers uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissing en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond. De vraag of het evenredigheidsbeginsel is geschonden, is immers pas aan de orde wanneer vaststaat dat de bestreden beslissing op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en op deugdelijke motieven steunt.

De schending van de materiële motiveringsplicht

13. De materiële motiveringsplicht 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. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid 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 kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

14. Het komt aan de tuchtoverheid toe te oordelen of een bepaalde handeling of gedraging moet worden gesanctioneerd en met welke tuchtsanctie.

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling van de strafmaat in de plaats te stellen van die van de bevoegde tuchtoverheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de tuchtoverheid bij de keuze van de strafmaat, op grond van juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

15. Verzoeker voert in een eerste kritiek aan dat de hogere tuchtoverheid een aantal door hem opgesomde aspecten die hij als relevant benoemt, niet *in concreto* heeft mee betrokken bij haar belangenafweging.

Een eerste kritiek betreft de stelling dat de hogere tuchtoverheid de problematiek aangebracht door de AIG en de Tuchtraad inzake de procedure betreffende de tijdsregistratie niet *in concreto* heeft betrokken ‘bij de belangenafweging van de bestreden beslissing.’ Uit de bestreden beslissing blijkt dat de hogere tuchtoverheid het ontslag van ambtswege heeft opgelegd voor de in de bestreden beslissing ten laste gelegde feiten [...]. Hieruit blijkt dat de lastens verzoeker bewezen verklaarde feiten dubbel zijn: enerzijds het ten onrechte aanvragen en ontvangen van fietsvergoedingen op de in de bestreden beslissing vermelde data en anderzijds het niet correct hebben geregistreerd van zijn aanwezigheden en het aldus zich laten uitbetalen van niet-gepresteerde uren. Wat deze laatste tenlastelegging betreft, blijkt voorts dat de Tuchtraad dat feit enkel bewezen acht wat de in het advies van de Tuchtraad vermelde data betreft en dat

de hogere tuchtoverheid zich ten volle schaart achter het advies van de Tuchtraad. Uit de navolgende beoordeling [...] van het derde middel blijkt dat, wat deze tweede tenlastelegging betreft, *prima facie* aan verzoeker geen feiten ten laste werden gelegd waarvan de Tuchtraad oordeelde dat ze ten aanzien van verzoeker niet waren bewezen. In de mate dat verzoekers kritiek inhoudt dat bij het bewezen verklaren van de feiten geen rekening zou zijn gehouden met de vaststellingen door de AIG en de Tuchtraad dat een aantal tijdsregistraties hem niet mogen worden toegerekend, faalt *prima facie* de kritiek in de feiten vermits die hem daadwerkelijk niet werden toegerekend. In de mate dat verzoekers kritiek inhoudt dat bij het vaststellen van de strafmaat geen rekening werd gehouden met de volgens hem opgesomde relevante aspecten, blijkt uit de bestreden beslissing dat bewezen is dat verzoeker onterecht fietsverplaatsingen en dienstverplaatsingen heeft ingebracht - en aldus onterechte vergoedingen en loon heeft ontvangen - en dat de hogere tuchtoverheid inzake die feiten oordeelt dat 'dergelijke feiten getuigen van zeer ernstige normvervaging en absoluut onaanvaardbaar zijn', alsook dat die feiten zeer ernstig zijn vermits ze onverenigbaar zijn met de principes vervat in de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveau's' en 'in strijd zijn met [de] meest essentiële deontologische normen waaraan een inspecteur van politie dient te voldoen.' Ook is geoordeeld dat verzoeker een ernstige inbreuk heeft gepleegd op de integriteit en dat hij tekortkwam aan zijn voorbeeldfunctie, alsook dat het verder laten functioneren van hem de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig zouden schaden. Verzoeker doet evenwel blijken van een andere feitelijke beoordeling in die zin dat hij van oordeel is dat de hogere tuchtoverheid bij de bepaling van de strafmaat ook de door hem als relevant beschouwde aspecten verbonden aan een deel van de hem ten laste gelegde feiten in haar beoordeling moest betrekken. Aldus geeft hij weliswaar een eigen standpunt inzake en een eigen feitelijke beoordeling van wat de hogere tuchtoverheid moet betrekken bij haar beoordeling van de strafmaat, maar hij maakt *prima facie* niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid in verband met haar beoordeling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid van de strafmaat te buiten is gegaan door bij haar beoordeling de ernst van de feiten en de weerslag op zijn functioneren als politieambtenaar te betrekken en niet de door verzoeker aangebrachte 'relevante aspecten'.

In een tweede kritiek oordeelt verzoeker dat de door hem in het middel aangebrachte verzachtende omstandigheden niet in aanmerking werden genomen. Met die kritiek doet verzoeker blijken dat hij het niet eens met het standpunt van de hogere tuchtoverheid en dat hij een andere mening is toegedaan inzake de strafmaat. Hij maakt met dit eigen standpunt op het eerste gezicht evenwel nog niet aannemelijk dat te dezen de hogere tuchtoverheid door deze omstandigheden niet in aanmerking te hebben genomen, in verband met de beoordeling van de strafmaat tot een onredelijke conclusie is gekomen waaruit de schending van de materiële motiveringsplicht moet blijken. In het bijzonder maakt verzoeker met zijn standpunt niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid, die de feiten als zeer ernstig beoordeelt en van oordeel is dat ze op ernstige wijze het vertrouwen in de politie en de geloofwaardigheid en het imago van de politie schaden, door de door hem aangevoerde omstandigheden die hij als verzachtende omstandigheden kwalificeert, niet mede te betrekken in de beoordeling van de tuchtstraf - en derhalve aan te nemen dat het geen verzachtende omstandigheden zijn - de grenzen van haar bevoegdheid tot appreciatie van de strafmaat, is te buiten gegaan.

Eenzelfde vaststelling geldt wat verzoekers derde kritiek betreft inzake de afweging door de hogere tuchtoverheid van de onmogelijkheid om hem nog in te schakelen in het politiekorps. De Raad van State stelt vast dat de hogere tuchtoverheid uiteenzet waarom, naar haar mening, een verdere samenwerking met

verzoeker niet mogelijk wordt geacht. Met de eigen argumenten dat er geen verklaringen of rapporten van collega's of oversten worden bijgebracht, dat er geen problematische evaluaties zijn, dat in de feiten er geen ruchtbaarheid zou zijn gegeven aan de tuchtfeiten, en dat hij zichzelf geen vergoedingen zou hebben toegeëigend, doet verzoeker blijken dat hij het niet eens met het standpunt van de hogere tuchtoverheid en dat hij een andere mening is toegedaan inzake de elementen die volgens hem moeten worden betrokken bij de beoordeling van de onmogelijkheid tot verdere samenwerking. Op zich maakt dat ander standpunt evenwel niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid in verband met de beoordeling ervan buiten haar beoordelingsbevoegdheid ter zake is getreden.

16. Het middel is in die mate niet ernstig.

De schending van het evenredigheidsbeginsel

17. Verzoeker gaat op het eerste gezicht uit van het standpunt dat het evenredigheidsbeginsel is geschonden doordat de bestreden beslissing de op één na zwaarste tuchtsanctie met verlies van de hoedanigheid van personeelslid oplegt, zonder dat er een concrete belangenafweging betreffende de evenredigheid tussen de bewezen verklaarde feiten en de sanctie werd doorgevoerd, terwijl volgens hem 'het evenredigheidsbeginsel van aard is dat een band van proportionaliteit dient te bestaan tussen de bewezen verklaarde tuchtfeiten en de opgelegde tuchtsanctie, waarbij er *in concreto* dient te blijken waarom er sprake is van een definitieve vertrouwensbreuk tussen de tuchtoverheid en het betrokken personeelslid, waarbij het niveau van loutere boutades die als pasmunt gelden voor iedere tuchtrechtelijke tenlastelegging wordt overschreden.'

18. Zoals hiervoor reeds is gesteld, komt het aan de tuchtoverheid toe te oordelen met welke tuchtsanctie een bepaald tuchtvergriep moet worden gesanctioneerd. Hieruit volgt dat het de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toekomt om zelf een beoordeling te maken van de strafmaat. De Raad van State is enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de tuchtoverheid bij de keuze van de strafmaat, al dan niet het evenredigheidsbeginsel schendt.

Een schending van dat algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de tuchtoverheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij haar beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het evenredigheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de tuchtoverheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende tuchtoverheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

19. Aangezien het aan de Raad van State niet toekomt ambtshalve te beoordelen of de opgelegde tuchtstraf in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de tuchtfeiten, toetst de Raad van State de vraag of de bestreden beslissing te kort komt aan de eis van evenredigheid enkel aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten, die volgens hem doen blijken dat de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel miskent. Op verzoeker rust aldus de bewijslast om aannemelijk te maken dat het door hem aangevoerde beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden door de hogere tuchtoverheid.

Verzoeker beperkt zich tot het standpunt dat de afweging dat hij niet meer behoorlijk kan worden ingeschakeld in het politiekorps geen steun vindt in enige concrete vaststelling of aspect van de bewezen verklaarde feiten. Deze kritiek, die in wezen niet de redelijke verhouding van evenredigheid tussen de opgelegde straf en tuchtfeiten betreft maar wel de vraag of de bestreden beslissing op deugdelijke gronden steunt, is hiervoor als niet ernstig beoordeeld. Hij kan aldus evenmin leiden tot een schending van het evenredigheidsbeginsel. Verzoeker legt voorts geen andere argumenten ter beoordeling voor aan de Raad van State.

20. Het middel is in die mate niet ernstig.

Schending van de formelemotiveringsplicht

21. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op ‘afdoende’ wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

22. De bestreden beslissing steunt op de hiervoor onder punt 3.5. weergegeven motieven. Hieruit blijkt *prima facie* op afdoende wijze waarom en op grond waarvan de verwerende partij de feiten bewezen acht, op welke bewijsmiddelen zij daarvoor steunt, alsook waarom de tuchtstraf werd opgelegd en waarom, naar het oordeel van de hogere tuchtoverheid, de verdere samenwerking met verzoeker onmogelijk werd geacht. Dit volstaat in het licht van de formelemotiveringsplicht. De formele motivering van de bestreden beslissing gaat derhalve op het eerste gezicht verder dan het formuleren van loutere stijlformules en boutades. Uit het voorgaande onderzoek van verzoekers kritiek in het voorliggende middel blijkt overigens dat verzoeker de motieven van de bestreden beslissing op het eerste gezicht afdoende kent en ze heeft kunnen bestrijden.

Tot slot gaat de formelemotiveringsplicht te dezen niet zover dat ze de verwerende partij ertoe zou verplichten de uitgedrukte motieven ter zake nog nader te expliciteren. De enkele omstandigheid dat verzoeker zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering of meent dat die verder moet gaan, maakt die daarom niet onwettig.

Het middel is in die mate niet ernstig.

Conclusie

23. Het tweede middel is niet ernstig.”

29. Verzoeker parafraseert in de memorie van wederantwoord en in zijn laatste memorie na het verslag, in grote mate zijn standpunt en argumenten uiteengezet in het verzoekschrift, zonder in te gaan op de overwegingen in het arrest over de vordering tot schorsing. In de mate dat hij in de memorie van wederantwoord een enigszins nieuwe wending beoogt te geven aan de draagwijdte van het middel in het verzoekschrift en hierbij voor het eerst een aantal nieuwe argumenten en grieven doet gelden – waarop hij verder ingaat in zijn navolgende laatste memorie na het verslag –, dient een memorie van wederantwoord noch een laatste memorie om te remediëren aan onvolkomenheden en/of gebreken in het inleidend verzoekschrift indien verzoeker, zoals te dezen, niet aantoon dat hij die niet reeds in zijn

verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Er mag derhalve bij de beoordeling van het middel geen rekening mee worden gehouden. Wat de argumenten betreft in de laatste memorie na het aanvullend verslag en voor zover zij kunnen worden betrokken bij het tweede middel, is bij de beoordeling van het eerste middel vastgesteld dat geen ervan tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden. Om dezelfde redenen worden die argumenten, in de mate ze betrokken kunnen worden op het voorliggende middel, eveneens verworpen.

In die omstandigheden mag het voor de Raad van State volstaan, na onderzoek van de memories en het dossier, zijn voorlopige beoordeling ook ten gronde te handhaven en het tweede middel thans ongegrond te bevinden.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

30. In het derde middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 3 en 54 van de tuchtwet, het zorgvuldigheids- en het materiële motiveringsbeginsel en de formele motiveringplicht neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, doordat “de bestreden beslissing voor wat betreft het zogenaamde ten laste gelegde tweede feit (het niet correct registreren van aanvangs- en einduren) de tenlastelegging integraal [...] voor alle data van de tenlastelegging [wordt weerhouden], zonder op enige wijze in te gaan op de vaststelling van AIG en de Tuchtraad zoals aangedragen in het dossier dat op het ogenblik dat de postoverste (PO) aanwezig is de registratie van deze uren tot diens verantwoordelijkheid hoort, waardoor de toerekenbaarheid van het tuchtvergrijp problematisch is.” Volgens verzoeker schendt de bestreden beslissing “waarbij de tuchtrechtelijke feiten inzake het foutief registreren van arbeidsuren voor alle vooropgestelde data bewezen worden verklaard, zonder dat zij op enige wijze verantwoordt of kan verantwoorden waarom de bevindingen van de Tuchtraad dat deze handelingen slechts voor drie van de ettelijke data toerekenbaar kunnen zijn aan betrokkene, en zonder dit voornemen tot afwijken van het advies van de tuchtraad aan de nodige tegenspraak te hebben onderworpen”, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen.

31. Inzake de memorie van wederantwoord stelt het verslag van het auditoraat dat verzoeker in essentie het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift herneemt en voorts wijst op het volgende:

“De loutere vermelding onder punt 7 van de bestreden beslissing dat de tuchtoverheid ‘zich ten volle achter het advies van de Tuchtraad schaaft’ kan niet volstaan om te oordelen dat verwerende partij niet zou afgeweken zijn van het advies van de Tuchtraad. Uit een volledige lezing van het advies blijkt dat wel degelijk wordt afgeweken van dit advies. Het is immers duidelijk de bestreden beslissing uitgaat van het gegrond karakter van alle tuchtrechtelijke tenlasteleggingen, en dit in afwijking van het advies van de Tuchtraad.

Onder punt 6 ‘Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten’ worden ook

de feiten vermeld die overeenkomstig het advies van de Tuchtraad niet toerekenbaar zijn aan verzoeker. Onder punt 8 ‘Beslissing’ (na het advies van de Tuchtraad) wordt vermeld:

‘Aangezien ik meen dat de feiten vaststaan, dat ze u kunnen worden toegerekend en dat ze, krachtens de motivering uiteengezet in punt 6, een tuchtvergrijp uitmaken.(...)

Gelet op het advies van de tuchtraad gegeven op 7 mei 2019. Wat de straf betreft, stelt de tuchtraad dat de door de hogere tuchtoverheid voorgestelde zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege voor de bewezen feiten een gepaste straf is.’

Hieruit blijkt dan ook duidelijk dat de verwerende partij zich niet ten volle achter het advies van de tuchtraad schaaft, maar enkel voor wat betreft de tuchtstraf. Uit de volledige lezing blijkt dat de verwerende partij van oordeel blijft dat verzoekende partij schuldig zou zijn voor de feiten waarvan de tuchtraad gesteld heeft dat deze niet aan verzoeker kunnen worden verweten.

Aangezien punt 6 meer tenlasteleggingen bevat dan deze die de Tuchtraad bewezen geacht heeft en aangezien punt 8 naar punt 6 verwijst, staat vast dat afgeweken wordt van het advies van de tuchtraad.

Het betreft geen overtollig motief en raakt de rechten van de verdediging, gelet op het recht op bijkomend verweer.

De verzoeker volhardt tevens dat artikel 3 van de tuchtwet geschonden werd door te oordelen dat verzoeker schuldig is aan feiten die hem niet toerekenbaar zijn. Hij verwijst daartoe naar de betrokken passage uit het advies van de tuchtraad. Dat verwerende partij niettemin die feiten toewijst aan verzoeker, is tevens een manifeste schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Het is vaste rechtspraak van de Raad dat de tuchtoverheid slechts van het advies van de tuchtraad kan afwijken met een grondige motivering die het advies afdoende weerlegt [...]. Uit de motivering van de beslissing moet effectief blijken waarom er geen rekening gehouden wordt met de door het adviesorgaan precies omschreven verzachtende omstandigheden [...].”

In zijn eerste laatste memorie volhardt verzoeker in zijn standpunt dat er wel degelijk is afgeweken van het advies van de Tuchtraad, wat volgens verzoeker blijkt uit de bewoordingen van de bestreden beslissing. Daarenboven volhardt hij in zijn standpunt dat er wel degelijk een schending is van artikel 3 van de tuchtwet nu hij is gestraft voor feiten waaraan hij zich niet schuldig heeft gemaakt.

Beoordeling

32. Het auditoraat heeft de repliek in de memorie van wederantwoord samengevat in de zin als hiervoor (*supra*, punt 26.). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze samenvattende analyse. De

beoordeling van dat procedurestuk wordt daarom aan de hand van deze analyse verricht.

33. In het tussenarrest nr. 245.945 van 28 oktober 2019 dat over de vordering tot schorsing is gewezen, heeft de Raad van State over dit middel voorlopig als volgt geoordeeld :

“De schending van artikel 54 van de tuchtwet

25. Luidens artikel 54 van de tuchtwet moet de hogere tuchtoverheid, wanneer zij beoogt af te wijken van het advies van de Tuchtraad, de redenen hiertoe aangeven en ze, samen met de voorgenomen straf, ter kennis brengen van de betrokkene. Die kan een schriftelijk verweer indienen binnen de tien dagen na de kennisgeving, op straffe van verval.

Opdat deze bepaling toepassing dient te vinden, moet vaststaan dat de hogere tuchtoverheid in de bestreden beslissing is afgeweken van het advies van de Tuchtraad.

26. Uit de bestreden beslissing en inzonderheid uit de bespreking erin van het advies van de Tuchtraad en het erin ingenomen duidelijk standpunt dat de hogere tuchtoverheid zich ten volle aansluit bij het advies van de Tuchtraad, kan op het eerste gezicht worden besloten dat de hogere tuchtoverheid zich zowel wat het bewezen zijn van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten, als wat de voorgestelde strafmaat betreft, zich in haar eindbeslissing heeft aangesloten bij het advies van de Tuchtraad. Hieruit volgt aldus op het eerste gezicht dat aan verzoeker geen feiten ten laste werden gelegd waarvan de Tuchtraad oordeelde dat ze ten aanzien van verzoeker niet waren bewezen. Het middel gaat derhalve uit van een foutieve feitelijke grondslag. Het gegeven dat onder punt 6 van de bestreden beslissing de hogere tuchtoverheid nog steeds de data van alle tijdsregistraties vermeldt met inbegrip van die waarvan de Tuchtraad in zijn advies oordeelt dat ze niet zijn bewezen, leidt niet tot een andere conclusie. Uit de concrete opbouw van de bestreden beslissing blijkt immers dat het desbetreffende punt erin betrekking heeft op de feiten en tenlasteleggingen zoals die na het verweer tegen het inleidend verslag en in het voorstel van zware tuchtstraf - dus vooraleer het advies van de Tuchtraad is verleend - aan verzoeker ten laste werden gelegd. Die feitelijke weerlegt op zich derhalve niet dat de hogere tuchtoverheid zich ten volle heeft aangesloten bij het advies van de Tuchtraad.

27. Uit wat voorafgaat volgt dat de hogere tuchtoverheid niet heeft afgeweken van het advies van de Tuchtraad. Aldus ligt geen schending voor van artikel 54 van de tuchtwet.

Schending van de overige bepalingen en beginselen

28. Uit het middel blijkt dat verzoeker bij de ontwikkeling van de schending van de overige bepalingen en beginselen, is uitgegaan van de - hiervoor onjuist bevonden - stelling dat de hogere tuchtoverheid is afgeweken van het advies van de Tuchtraad. Die ontwikkelingen missen derhalve feitelijke grondslag.

Conclusie

29. Het derde middel is niet ernstig.”

34. Verzoeker parafraseert in de memorie van wederantwoord en in zijn eerste laatste memorie, in grote mate zijn standpunt en argumenten uiteengezet in het verzoekschrift, zonder in te gaan op de overwegingen in het arrest over de vordering tot schorsing. In de mate dat hij in de memorie van wederantwoord en de eerste laatste memorie aan de hand van de bestreden beslissing voor het eerst een aantal nieuwe argumenten en grieven aanvoert, dient een memorie van wederantwoord noch een laatste memorie om te remediëren aan onvolkomenheden en/of gebreken in het inleidend middel, nu hij niet aantoont dat hij die niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Er mag derhalve bij de beoordeling van het middel geen rekening mee worden gehouden.

In die omstandigheden mag het voor de Raad van State volstaan, na onderzoek van de memories en het dossier, zijn voorlopige beoordeling ook ten gronde te handhaven en het derde middel thans ongegrond te bevinden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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 juni tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques