RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 261.329 van 12 november 2024
in de zaak A. 238.570/XII-9550

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

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken
woonplaats kiezend bij
de Federale politie DGR/JUR/CTX
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de hogere tuchtoverheid waarbij aan verzoeker de lichte tuchtstraf van de blaam wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2024.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoeker en adviseur Kirsten Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is inspecteur van politie bij de Federale politie.

3.2. Op 24 augustus 2022 bezorgt de gewone tuchtoverheid een informatieverslag aan de hogere tuchtoverheid. Uit dat informatieverslag blijkt onder meer dat verzoeker korte tijd samen op cel heeft gezeten (tussen 25 januari en 12 februari 2022) met een persoon van Iraanse nationaliteit die veroordeeld was tot een gevangenisstraf wegens het opzetten van een terroristische aanslag te Parijs. Verzoeker zou, na zijn vrijlating, een vraag tot bezoekrecht hebben ingediend waarvan de gewone tuchtoverheid op 1 juni 2022 telefonisch kennis kreeg. In een werkoverleg met de Federale politie heeft de Veiligheid van de staat daarover zijn bezorgdheid geuit. Naar aanleiding van die feiten werd ten laste van verzoeker een opsporingsonderzoek gestart.

3.3. Op 5 september 2022 vraagt de dienst Toezicht op de interne werking en kwaliteit van de Federale politie (hierna: de dienst TIWK) aan de procureur des Konings de toelating tot het verkrijgen van een eensluidend afschrift van het strafdossier.

3.4. Op 27 oktober 2022 meldt de procureur des Konings aan de dienst TIWK dat het dossier zonder gevolg werd gerangschikt “wegens geen misdrijf” en bezorgt hij een eensluidend afschrift van het strafdossier.

3.5. Op 22 november 2022 stelt de hogere tuchtoverheid het inleidend verslag op met daarin het voornemen om de tuchtstraf van de blaam op te leggen.

3.6. Op 16 december 2022 dient verzoeker zijn schriftelijk verweer in.

3.7. Op 5 januari 2023 legt de hogere tuchtoverheid de lichte tuchtstraf van de blaam op.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Vooraf

4. In het verzoekschrift tot nietigverklaring voert verzoeker een “[p]reliminair middel” aan dat in wezen betrekking heeft op de onbevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing.

Na kennis te hebben genomen van stuk 8 van het administratief dossier, dringt verzoeker niet langer aan. Ter terechtzitting bevestigt verzoeker dat hij afstand doet van dit preliminair middel.

De Raad van State verleent akte van de afstand van het preliminair middel. Hierna worden bijgevolg enkel de drie overige middelen onderzocht.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In het verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van het recht van verdediging “begrepen in een schending van art. 47bis SV (de ‘Salduz’ regelgeving)”, alsook een schending van de materiëlemotiveringsplicht. Verzoeker zet uiteen dat uit het inleidend verslag en de bestreden beslissing blijkt dat het tuchtfeit gegrond is op elementen van het geseponeerde strafdossier, met name het proces-verbaal dat als onderwerp draagt “kennisgeving verdachte handelingen”, doch waarbij verzoeker in werkelijkheid als verdachte werd verhoord. Dat het verhoor strafrechtelijk van aard was, leidt verzoeker af uit, 1) de hoedanigheid van de opstellers die handelden in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, 2) de vermelding in het proces-verbaal van de “mogelijks malafide aard van contacten” tussen verzoeker en de gedetineerde die verzoeker wenste te bezoeken, en 3) de vermelding in de aanhef van het proces-verbaal dat verzoeker in het verleden werd aangehouden wegens een beweerde schending van het beroepsgeheim. Verzoeker zet voorts uiteen dat het verhoor plaatsgreep met een volledige negatie van de voorschriften vervat in artikel 47*bis*, § 2, van het Wetboek van Strafvordering. De opstellers stonden plots voor zijn deur, hebben hem overvallen met hun vragen en daarvan vervolgens een proces-verbaal opgesteld. Zelfs indien verzoeker niet werd verhoord als verdachte, dan nog moesten de door artikel 47*bis*, § 1, van het Wetboek van Strafvordering vereiste kennisgevingen gebeuren, wat niet het geval was. Verzoeker besluit – met verwijzing naar de bepalingen van artikel 47*bis*, § 6, 9), van het Wetboek van Strafvordering – dat de wettelijke sanctie, dat geen veroordeling kan worden uitgesproken, gegrond is op het recht van verdediging, kaderend binnen de noodzaak tot een eerlijk proces op grond van artikel 6 van het Verdrag ‘tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’ ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna:

EVRM). Artikel 6 van het EVRM is ook van toepassing op tuchtprocedures en zelfs indien het niet van toepassing zou zijn, geldt het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel. Verzoeker acht de materiëlemotiveringsplicht geschonden, daar de dragende motieven ondeugdelijk zijn. De feitenvinding gebeurde immers met miskenning van het recht van verdediging, te dezen expliciet vervat in artikel 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering. Verzoeker benadrukt nogmaals dat de tuchtoverheid steunt op het proces-verbaal voor de feitenvinding en dat het gegeven dat verzoeker niet ontkent een aanvraag om een gedetineerde te bezoeken te hebben ingediend, de grond van het middel niet wegneemt. Oordelen dat de miskenning van artikel 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering in die omstandigheden niet relevant zou zijn, zou het recht van verdediging andermaal schenden.

6. In de memorie van wederantwoord zet verzoeker uiteen dat hij zich in essentie beroept op een schending van het recht van verdediging. Die schending bestaat erin dat hij is verhoord met volledige miskenning van artikel 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering dat ertoe strekt het recht van verdediging te vrijwaren, waaronder het recht geen zelfincriminerende verklaringen af te leggen. Wat de hogere tuchtoverheid verzoeker verwijt, gaat terug op gegevens uit het proces-verbaal en de erin vervatte zelfincriminerende verklaring, die hij onvoorbereid aflegde. Feitelijke elementen verkregen met een schending van het recht van verdediging kunnen niet als belastende elementen worden gebruikt. Dat verzoeker zich kon verweren in de tuchtprocedure, doet daaraan geen afbreuk. In de mate dat de bestreden beslissing steunt op verzoekers e-mail aan de gevangenis, merkt verzoeker op dat die e-mail ook deel uitmaakt van het proces-verbaal en de hogere tuchtoverheid bovendien enkel steunt op verzoekers verklaring in het proces-verbaal dat hij een e-mail heeft verstuurd. De bestreden beslissing verwijst weliswaar ook naar het informatieverslag, doch dit is geen deugdelijke grondslag voor een afdoende kennisneming van de feiten. Dat verzoeker niet heeft betwist een vraag tot bezoek te hebben ingediend, is een element waar de hogere tuchtoverheid niet expliciet op steunt. Dat een schending van de Salduzverplichtingen geen absolute nietigheid met zich brengt, is te dezen

niet relevant. Wel relevant is dat de hogere tuchtoverheid steunt op materiële gegevens bekomen met een miskenning van het recht van verdediging.

7. In de laatste memorie voegt verzoeker hieraan toe dat de door hem aangevoerde schending van het recht van verdediging de mogelijkheid om zich tuchtrechtelijk te verweren, heeft ingeperkt. Zo kon hij bijvoorbeeld niet meer ontkennen. Dat verzoeker een verweer heeft gevoerd, impliceert niet dat hij dit ongehinderd kon doen. Treffend daarbij is volgens verzoeker dat hij een uitprint van de e-mail aan de gevangenis heeft verstrekt ingevolge de indringende vragen die hem werden gesteld. Hoewel in het proces-verbaal wordt vermeld dat de opstellers verzoeker enkel zien met de boodschap niet langer contact te onderhouden met de betrokken gedetineerde, wordt dit tegengesproken door de realiteit van het proces-verbaal dat een gerechtelijke akte is om het ambt van de procureur des Konings te informeren. Mocht de tussenkomst van de opstellers louter administratief zijn geweest, dan zou er geen proces-verbaal voorliggen, maar een administratief verslag.

Beoordeling

8. Het algemeen rechtsbeginsel houdende eerbiediging van het recht van verdediging dat zowel geldt in strafzaken als in tuchtzaken, houdt onder meer het recht op bijstand van een advocaat in. Het recht van verdediging houdt ook in dat de tuchtrechtelijk vervolgde persoon het recht heeft om vrij zijn verdediging te organiseren zoals hij dat verkiest. Hij beschikt aldus in het bijzonder over het recht te zwijgen en stil te zitten in de eigen zaak (Arbitragehof 25 januari 2001, nr. 4/2001, punt B.5.5, ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.4), alsook over het recht om de feiten of de kwalificatie ervan als tuchtvergrijp te ontkennen en om zijn onschuld vol te houden, of om de feiten op een andere manier voor te stellen en dit desgevallend tegen alle gegevens van de zaak in. De wijze van de uitoefening van dit recht mag niet worden beschouwd als een tuchtrechtelijk strafbaar feit op zich, noch mag die bij het bepalen van de strafmaat aan de tuchtrechtelijk vervolgde persoon worden toegerekend. De tuchtoverheid die de strafmaat mede bepaalt door de wijze waarop de tuchtrechtelijk vervolgde persoon zich voor haar heeft

verdedigd, schendt derhalve dan ook het recht van verdediging van deze. Het verbod om de bestraffing (mede) te laten beïnvloeden door de wijze waarop een tuchtrechtelijk vervolgde persoon zich verdedigt, geldt evenwel niet (meer) wanneer de verdediging van de tuchtrechtelijk vervolgde persoon precies de grenzen van het recht van verdediging overschrijdt.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht 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.

9. Zoals verzoeker zelf aangeeft in de memorie van wederantwoord, voert hij in essentie een schending van het recht van verdediging aan, omdat de hogere tuchtoverheid tot het bewijs van de feiten steunt op materiële gegevens bekomen met miskenning van de bepalingen van 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering. Daar de feitenvinding gebeurde met miskenning van het recht van verdediging, schendt de bestreden beslissing volgens verzoeker ook de materiëlemotiveringsplicht. In wezen komt het middel er aldus op neer dat verzoeker tuchtrechtelijk werd veroordeeld op basis van onregelmatig verkregen bewijs. Het middel wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

10. De tuchtregeling schrijft geen bijzondere bewijswaardering voor inzake het aan verzoeker ten laste gelegde tuchtvergrijp. De tuchtoverheid mag evenwel in haar besluitvorming niet op onwettige of onregelmatig verkregen bewijzen steunen die uit de bewijsvoering moeten worden uitgesloten.

Een onwettig of onregelmatig verkregen bewijs is slechts ongeldig en dient bijgevolg te worden uitgesloten als bewijselement, indien ofwel de naleving van de betrokken vormvoorwaarden wordt voorgeschreven op straffe van nietigheid, ofwel de begane onregelmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast, ofwel het gebruik van het bewijs in strijd is met het recht op een eerlijk proces. Onregelmatigheden waardoor geen op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorwaarde wordt overtreden en die evenmin voldoen aan de overige voormelde voorwaarden, worden niet uit het bewijs geweerd noch maken ze de gevoerde tuchtprocedure op zich onwettig. Dat geldt voor alle onregelmatigheden, ongeacht of zij een inbreuk inhouden op een verdragsrechtelijk of (grond)wettelijk gewaarborgd recht.

11. Hieruit volgt dat het enkele feit dat de van verzoeker afgenomen verklaring, opgenomen in een proces-verbaal van 11 augustus 2022, onwettig zou zijn wegens de schending van artikel 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering, zoals verzoeker aanvoert, niet noodzakelijk betekent dat de feitenvinding door de tuchtoverheid onwettig is.

Onderzocht dient derhalve of te dezen het bewijs verkregen uit het proces-verbaal van 11 augustus 2022 uit de bewijsvoering moet worden uitgesloten.

12. Verzoeker erkent in de memorie van wederantwoord dat “de Salduz verplichtingen”, zoals vervat in artikel 47*bis* van het Wetboek van Strafvordering, niet zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid. Dit blijkt ook uit artikel 47*bis*, § 6, 9), van het Wetboek van Strafvordering dat bepaalt dat in geval van miskenning van de gewaarborgde rechten geen veroordeling kan worden uitgesproken die gegrond is op die verklaringen. Uit die bepaling volgt dus niet dat de afgenomen verklaring in geval van miskenning van de gewaarborgde rechten nietig zou zijn. Van een veroordeling is te dezen overigens geen sprake, daar uit het administratief dossier blijkt dat de zaak op strafrechtelijk vlak werd geseponeerd.

13. De Raad van State stelt voorts vast dat wat de twee overige voorwaarden betreft, verzoeker vooreerst niet aannemelijk maakt, hoe en waarom de door verzoeker aangevoerde onregelmatigheid, de betrouwbaarheid van de erdoor verkregen gegevens heeft aangetast. Verzoeker voert weliswaar aan dat hem een zelfincriminerende verklaring werd ontlokt, daar hij onvoorbereid – want onwetend over de aard en de strekking van het verhoor – was, doch verklaarde zowel voor de tuchtoverheid als in zijn procedurestukken voor de Raad van State, dat hij de materialiteit van de ten laste gelegde feiten niet ontkent. Verzoeker blijft in gebreke aan te tonen hoe de betrouwbaarheid van de aan hem "ontlokt[e]" verklaring kan zijn aangetast, nu hij die verklaring nadien nooit heeft ingetrokken, maar integendeel, juist heeft bevestigd.

14. Verzoeker maakt evenmin aannemelijk in welke mate de door hem aangevoerde onregelmatigheid zijn recht op een eerlijk proces in het gedrang heeft gebracht. Verzoeker toont immers niet aan dat hij zijn rechten in de tuchtprocedure niet naar behoren heeft kunnen verdedigen. Hij kreeg de wettelijk voorziene mogelijkheid om een verweer te voeren en heeft van die mogelijkheid ook gebruikgemaakt. Hij heeft aldus de mogelijkheid gehad om op nuttige wijze tegenspraak te voeren ten aanzien van het op grond van het proces-verbaal van 11 augustus 2022 verkregen bewijs. De loutere stelling van verzoeker dat het kalf toen al verdronken was, omdat het als onregelmatig bestempelde proces-verbaal toen reeds voorlag, volstaat niet om aan te tonen dat verzoeker zijn rechten in de tuchtprocedure niet naar behoren kon verdedigen. Verzoeker toont daarmee immers niet aan hoe het bestaan van dat proces-verbaal hem *in concreto* zou hebben belet het verweer te voeren, dat hij wenste te voeren. In de mate dat verzoeker in de laatste memorie nog aanvoert dat het ontkennen van de feiten onmogelijk was geworden, zet verzoeker niet uiteen waarom dat – precies gelet op het recht van verdediging – zo zou zijn, nog daargelaten hoe dit argument moet worden verzoend met het door verzoeker doorheen de procedure volgehouden standpunt dat hij de materialiteit van de feiten niet betwist.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat in de mate dat verzoeker de schending van de materiëlemotiveringsplicht aanvoert, hij niet aannemelijk maakt

dat de tuchtoverheid tot een onwettige conclusie is gekomen door zich bij haar besluitvorming op het proces-verbaal van 11 augustus 2022 te steunen.

Hieruit volgt dat de Raad van State niet moet onderzoeken of het afnemen van de verklaring van verzoeker op 11 augustus 2022 is gebeurd met miskenning van het door verzoeker aangevoerde recht van verdediging, daar niet blijkt dat die gebeurlijke vaststelling de wettigheid van de bestreden beslissing kan vitiëren.

In die mate heeft verzoeker derhalve geen belang bij deze grief en is ze niet ontvankelijk.

16. Het eerste middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In het verzoekschrift voert verzoeker in een tweede middel de schending aan van de formelemotiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en “als beginsel van behoorlijk bestuur”. Verzoeker zet uiteen dat het ten laste gelegde tuchtfeit bestaat uit het volgende gegeven: “door het aanvragen van een bezoek aan de gevangenis van […] met de intentie om een bezoek te brengen aan een wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde”, wat een tekortkoming zou zijn aan de beroepsplichten en de waardigheid van het ambt in het gedrang zou hebben gebracht. Verzoeker wijst erop dat het inleidend verslag en de bestreden beslissing de tekortkoming aan de beroepsplichten omschrijven met verwijzing naar een aantal bepalingen van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: wet van 7 december 1998) en van de deontologische code. Daarbij staat volgens verzoeker de aantasting van het vermoeden van onpartijdigheid centraal. Verzoeker voert aan dat door louter te

verwijzen naar een aantal bepalingen van de wet van 7 december 1998 en de deontologische code en door te overwegen dat moet kunnen worden voldaan aan het vermoeden van onpartijdigheid, hij niet weet en de hogere tuchtoverheid niet voldoende duidelijk maakt, waarom verzoeker tuchtrechtelijk moet worden gestraft in het licht van het ten laste gelegde feit en die aangehaalde bepalingen. Dit geldt te meer het op zich niet verboden is voor een operationeel personeelslid van de Federale politie om een bezoek aan te vragen bij een gedetineerde. De motieven waarom dit te dezen wel “tuchtrechtelijk problematisch” zou zijn, worden niet uitgedrukt. Voorts voert verzoeker aan dat de hogere tuchtoverheid in de bestreden beslissing opwerpt dat een en ander voldoende duidelijk is, doch verzoeker meent van niet. Het standpunt van de hogere tuchtoverheid dat moet worden afgetoetst of het aanvragen van een bezoek aan een gedetineerde deontologisch verantwoord is, of dit integer is en of dit de waardigheid van het ambt niet schaadt, met verwijzing naar punt 6 van de bestreden beslissing, volstaat niet. Het aangehaalde punt 6 in de bestreden beslissing is een antwoord op de verweermiddelen en komt geenszins tegemoet aan de opgeworpen schending van de formelemotiveringsplicht. Volgens verzoeker komt de motivering van de hogere tuchtoverheid erop neer “dat het zo is omdat hij meent dat het zo is en niet anders” en aldus op willekeur.

18. In de memorie van wederantwoord betwist verzoeker het standpunt van de verwerende partij dat het aanvragen van een bezoek aan een voor terrorisme veroordeelde gedetineerde door een operationeel personeelslid sowieso een schending is van de integriteitsplicht en het vermoeden van onpartijdigheid. Volgens verzoeker is dat niet correct, daar de wetgever in dat geval uitdrukkelijk een algemeen verbod zou opleggen. In het licht van de formelemotiveringsplicht moet aan verzoeker worden duidelijk gemaakt wat het verband is tussen de feiten, de bevindingen en de in het gedrang geachte wetsartikelen en bepalingen. Op het verweer in de memorie van antwoord dat de verwijzing in de bestreden beslissing naar punt 6 van die beslissing moet worden gelezen als een verwijzing naar punt 8, antwoordt verzoeker dat zijn kritiek op punt 6 ook geldt voor punt 8 van de bestreden beslissing.

19. In de laatste memorie herneemt verzoeker zijn standpunt zoals uiteengezet in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord. Hij betwist dat een eenvoudige lezing van de bestreden beslissing hem zou duidelijk maken waarom er sprake is van een inbreuk op professionele en deontologische verplichtingen. De tuchtoverheid moet concreet duidelijk maken waarom de precieze gedraging een tuchtrechtelijke inbreuk is, te meer het aanvragen van een bezoek aan een voor terrorisme veroordeelde gedetineerde niet *ipso facto* een tuchtrechtelijke inbreuk is en verzoeker bijzondere omstandigheden had geschetst.

Beoordeling

20. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid 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.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

21. Verzoeker voert in essentie aan dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom hij tuchtrechtelijk wordt gestraft in het licht van het ten laste

gelegde feit en de wetsartikelen en bepalingen van de deontologische code waarnaar de hogere tuchtoverheid verwijst.

22. Voor de hogere tuchtoverheid wierp verzoeker een gelijkaardig middel op. De hogere tuchtoverheid antwoordde hierop in de bestreden beslissing onder de rubriek “Antwoord op de verweermiddelen”:

> “lk neem akte van het feit dat uw tuchtverdediger meent dat de kwalificatie onvoldoende werd toegelicht. Ikzelf ben echter de mening toegedaan dat deze voldoende duidelijk is en dat de geciteerde tekst uit de wetsartikelen en de punten van de Deontologische code voldoende verheldert welk tuchtvergrijp u ten laste wordt gelegd.”

en

> “Het aanvragen van een bezoek aan een gedetineerde is inderdaad niet verboden voor een operationeel personeelslid bij de politie. Wat echter moet afgetoetst worden is of het aanvragen van een bezoek aan een gedetineerde, met de intentie om ook daadwerkelijk op bezoek te gaan bij deze wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde, deontologisch te verantwoorden valt, of dit al dan niet integer handelen is en of dit de waardigheid van het ambt niet schaadt. lk heb onder punt 6 aangegeven wat mijn visie als hogere tuchtoverheid hierop is.”

Onder de titel “Kwalificatie van het tuchtvergrijp” vermeldt de bestreden beslissing:

> “Na analyse van het tuchtdossier ben ik van oordeel dat de feiten bedoeld in punt 3 een tuchtvergrijp in de zin van art. 3 van de Tuchtwet uitmaken. lk leg u het volgende tuchtvergrijp ten laste:
> ‘Als personeelslid van de Federale Politie tekort te zijn gekomen aan de beroepsplichten, meer bepaald de integriteitsplicht, de verplichting tot onpartijdigheid en tevens de waardigheid van het ambt in het gedrang te hebben gebracht, meer bepaald het vertrouwen dat de publieke opinie, de hiërarchie en het personeel van een penitentiaire instelling dienen te hebben in een politieambtenaar, door het aanvragen van een bezoek aan de gevangenis van […] met de intentie om een bezoek te brengen aan een wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde’.
> De u ten laste gelegde feiten maken tekortkomingen uit aan de professionele en deontologische verplichtingen, in het bijzonder:
> Art. 127 WGP
> ‘Het statuut van de politieambtenaren waarborgt hun onpartijdigheid. Zij moeten elke handeling of houding vermijden waardoor dit vermoeden van onpartijdigheid zou kunnen worden aangetast.(...)’
> Art. 130 WGP
> ‘Het statuut van de politieambtenaren waarborgt hun integriteit. (...)’
> Artikel 130 WGP benadrukt de eis tot integriteit. Integriteit kan gerust als basis voor het politiewerk aanzien worden, waarbij alle handelingen van individuele personeelsleden de toetsing aan integriteit moeten kunnen doorstaan.

Art 132 WGP juncto punt 28 van de Deontologische code
‘Het personeelslid vermijdt elke gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die het vervullen van de ambtsplichten in de weg kan staan of met de waardigheid van het ambt strijdig is. Ze vermijden eveneens elke gedraging die het vertrouwen van de bevolking in de politie kan aantasten (...).’
Punt 3 van de Deontologische code
‘(...) De personeelsleden dragen ten allen tijde en in alle omstandigheden bij tot de bescherming van de personen en tot de bijstand die deze laatsten mogen verwachten, alsook, wanneer de omstandigheden het vereisen, tot het doen naleven van de wet en tot het behoud van de openbare orde.(...)’
En ‘(...) Integer en onpartijdig zijn en de te handhaven normen eerbiedigen.(...)’.”

Onder de titel “Beslissing” vermeldt de bestreden beslissing:

“Gelet op de bepalingen van de Tuchtwet, inzonderheid op de artikelen 2, 3, 4, 10, 38, 38bis en 38sexies;
Gelet dat de feiten bedoeld in punt 3 vastgesteld werden en aan u worden toegerekend, dat ze, krachtens de kwalificatie uiteengezet in punt 8, een tuchtvergrijp uitmaken in de zin van art. 3 van de Tuchtwet;
Gelet dat u als personeelslid van de politie te allen tijde moet kunnen voldoen aan het vermoeden van onpartijdigheid van de bevolking, dat het aan u ten laste gelegde feit dan ook niet kan worden getolereerd en dat tuchtrechtelijke gevolgen zich opdringen;
Gelet dat het feit bedoeld in punt 3 principieel door een inhouding van de wedde kan bestraft worden;
Gelet dat de zware tuchtsanctie van de inhouding van de wedde te verantwoorden is wanneer meerdere waarden, normen of fundamentele principes eigen aan de Geïntegreerde Politie geschonden worden; dat dit onder meer het geval is wanneer meerdere beroepsplichten niet worden nageleefd, zoals de integriteitsplicht, het vermoeden van onpartijdigheid en de waardigheid van het ambt door het beschamen van het vertrouwen dat de bevolking, de hiërarchie en het gevangenispersoneel dienen te hebben in een politieambtenaar;
Gelet op uw bevredigende evaluatie (want geen evaluatie) die als verzachtende omstandigheid in aanmerking wordt genomen en toelaat om alsnog een lichte tuchtsanctie te overwegen;
Gelet echter het feit dat u reeds een zware tuchtsanctie werd opgelegd;
Om deze redenen, beslis ik, in mijn hoedanigheid van hogere tuchtoverheid, om u voor de feiten bedoeld in punt 3 de lichte tuchtsanctie ‘de blaam’ op te leggen.”

23. Anders dan hoe verzoeker het ziet, blijkt uit het geheel van deze formele motivering waarom de hogere tuchtoverheid het ten laste gelegde feit als een tuchtfeit kwalificeert, niettegenstaande het ter zake gevoerde verweer. De bestreden beslissing geeft aan welke rechtsregels en welke bepaling uit de deontologische code zijn geschonden. Daarbij geeft zij concreet aan dat de integriteitsplicht, de verplichting tot onpartijdigheid, alsook de waardigheid van het ambt in het gedrang zijn gebracht, meer bepaald het vertrouwen dat de publieke opinie, de hiërarchie en het personeel van een penitentiaire instelling dienen te

hebben in een politieambtenaar. De bestreden beslissing benadrukt verder dat verzoeker als personeelslid van de politie te allen tijde moet kunnen voldoen aan het vermoeden van onpartijdigheid ten aanzien van de bevolking, zodat het ten laste gelegde feit niet kan worden getolereerd en dat tuchtrechtelijke gevolgen zich opdringen. Wat het verweer betreft dat het niet verboden is voor een operationeel personeelslid om een bezoek te brengen aan een gedetineerde, antwoordt de bestreden beslissing dat steeds moet worden afgetoetst of het aanvragen van een bezoek aan een wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde deontologisch te verantwoorden is, of dit al dan niet integer handelen is en of dit de waardigheid van het ambt niet schaadt, waarbij de hogere tuchtoverheid verwijst naar haar analyse desbetreffend in de bestreden beslissing.

Dit volstaat in het licht van de hiervoor toegelichte draagwijdte van de formelemotiveringsplicht (zie *supra*, nr. 20). Voorts gaat de formelemotiveringsplicht te dezen niet zo ver dat ze de hogere tuchtoverheid ertoe zou verplichten de uitgedrukte motieven ter zake nog nader te expliciteren of te verantwoorden. De enkele omstandigheid tot slot dat verzoeker zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering en een ander standpunt ter zake heeft, maakt die daarom niet onwettig.

24. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. In het derde middel voert verzoeker in het verzoekschrift de schending aan van artikel 3 van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: tuchtwet), alsook van de materiëlemotiveringsplicht. Verzoeker zet uiteen dat zijn handelen geen tuchtrechtelijk laakbaar handelen kan zijn zoals bedoeld in artikel 3 van de tuchtwet en al zeker niet gelet op de context waarin het handelen plaatsvond. Verzoeker voert hiertoe vijf redenen aan. Ten eerste is er geen verbodsbepaling die

verzoeker als operationeel personeelslid belet een gedetineerde te bezoeken, en dus ook geen algemene lijn waaraan verzoeker zich moest houden. Ten tweede betreft het feiten uit het privéleven. Er moet een maximale terughoudendheid zijn om feiten uit het privéleven tuchtrechtelijk te bestraffen. Er moet minstens een ernstige weerslag zijn op het functioneren van de dienst. Ook het begrip 'waardigheid van het ambt' moet zo worden begrepen dat die waardigheid van het ambt maar in het gedrang is wanneer de goede werking van de overheid in het gedrang is. Ten derde betreft verzoekers handelen het uiten van een intentie, die zich veruitwendigde in één handeling, met name het aanvragen van een bezoek aan de gedetineerde. Verzoeker is echter niet daadwerkelijk op bezoek gegaan bij de gedetineerde. Ten vierde is er een bijzondere context, met name dat verzoeker de herhaalde vraag kreeg om op bezoek te gaan en hij zowel de politie als de Veiligheid van de staat in kennis had gesteld, evenwel zonder enige respons te krijgen noch het signaal dat er iets zou kunnen schorten aan het bezoeken van de gedetineerde. Ten vijfde is er het gegeven dat verzoeker weliswaar een operationeel personeelslid is, maar niet beroepsactief was ten tijde van de feiten ingevolge de ordemaatregel van de voorlopige schorsing in het belang van de dienst. Daardoor is het volgens verzoeker onmogelijk, minstens zeer onwaarschijnlijk, dat er een potentiële weerslag is op het functioneren van de dienst. Om al die redenen is de hogere tuchtoverheid volgens verzoeker haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid te buiten gegaan door te oordelen dat het ten laste gelegde feit een tuchtvergrijp is in de zin van artikel 3 van de tuchtwet. Daar de redenen om tot bestraffing over te gaan niet deugdelijk zijn, is de materiëlemotiveringsplicht eveneens geschonden. De hogere tuchtoverheid is immers niet uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en heeft deze niet correct beoordeeld. Er is geen sprake van schuldig gedrag.

26. In de memorie van wederantwoord valt verzoeker het standpunt van de verwerende partij bij dat de beoordeling of bepaalde feiten al dan niet een tuchtvergrijp inhouden *in concreto* moet gebeuren, maar volgens verzoeker wringt net daar het schoentje en is de hogere tuchtoverheid precies op dat vlak haar beoordelingsbevoegdheid te buiten gegaan. Voorts wijst verzoeker erop dat de verwerende partij in de memorie van antwoord weliswaar uitgebreid ingaat op de activiteiten van de dienst waar verzoeker actief is, evenwel zonder de specifieke rol

van verzoeker te duiden, terwijl de bestreden beslissing enkel in het algemeen verwijst naar verzoeker als personeelslid van de Federale politie zonder bijzondere overwegingen met betrekking tot de specifieke taak van verzoeker. Voorts herhaalt verzoeker dat de 'waardigheid van het ambt' functioneel moet worden begrepen. Tot slot benadrukt verzoeker de relevantie van de context waarbinnen de feiten plaatsvonden, alsook dat hij enkel goede bedoelingen had.

27. In de laatste memorie herneemt verzoeker zijn standpunt zoals uiteengezet in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord. Hij betwist dat het te allen tijde zo is – zoals de hogere tuchtoverheid aanneemt – dat het uiten van de intentie om op bezoek te gaan bij een voor terrorisme veroordeelde gedetineerde, een gedrag is dat het vertrouwen van de bevolking in de politie kan aantasten. Verzoeker wijst daartoe nogmaals op de bijzondere context. Voorts herhaalt verzoeker dat het gegeven dat de feiten zich situeren binnen de privésfeer wel degelijk van belang is, daar hij zich in de toestand non-activiteit bevond en aldus geen politionele toegangen en bevoegdheden had. Tot slot benadrukt verzoeker dat het gaat over het uiten van een intentie die nooit tot uitvoering is gebracht. De bestraffing van een gedachte of overweging is volgens verzoeker niet ver meer af.

Beoordeling

28. Artikel 3 van de tuchtwet luidt:

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

De tuchtoverheid heeft bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten. De tuchtoverheid beoordeelt aldus discretionair of zij feiten en onachtzaamheden gepleegd door politieambtenaren als tuchtrechtelijk strafbare vergrijpen aanmerkt.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van, te dezen, de kwalificatie van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten als tuchtvergrijpen in de zin van artikel 3 van de tuchtwet. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht 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.

29. Zoals hiervoor werd uiteengezet (zie *supra*, nrs. 22-23), blijkt uit de formele motivering van de bestreden beslissing waarom het ten laste gelegde feit als een tuchtvergrijp wordt gekwalificeerd. Verzoeker plaats daartegenover vijf redenen waarom er volgens hem geen sprake kan zijn van een tuchtvergrijp. Verzoeker geeft daarmee weliswaar blijk van een eigen appreciatie van de feiten en hun kwalificatie, doch toont niet aan dat de hogere tuchtoverheid niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, die niet correct heeft beoordeeld en dat zij niet binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Wat verzoekers eerste argument betreft, zet verzoeker niet uiteen waarom de kwalificatie van een bepaald handelen als een tuchtvergrijp afhankelijk zou zijn van het bestaan van een expliciete verbodsbepaling, ten gevolge waarvan verzoeker had kunnen weten dat zijn gedrag tuchtrechtelijk

laakbaar zou zijn. Hiervoor werd overigens vastgesteld dat uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijkt waarom de hogere tuchtoverheid verzoekers handelen als een tuchtvergrijp kwalificeert.

Wat verzoekers tweede argument betreft, stelt de Raad van State vast dat artikel 3 van de tuchtwet niet *ipso facto* uitsluit dat feiten gepleegd in de privésfeer als een tuchtvergrijp worden gekwalificeerd. Immers, "[e]lke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt" kan als een tuchtvergrijp worden gekwalificeerd op voorwaarde dat die handeling of gedraging een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen. Uit de hiervoor weergegeven formele motivering van de bestreden beslissing (zie *supra*, nr. 22) blijkt dat de hogere tuchtoverheid de kwalificatie van verzoekers handelen als een tuchtvergrijp koppelt aan welbepaalde beroepsplichten die zij geschonden acht, alsook aan het in het gedrang komen van de waardigheid van ambt.

Wat verzoekers derde argument betreft, stelt de Raad van State vast dat het aan verzoeker toegerekende tuchtvergrijp meer behelst dan een loutere intentie. Als tuchtvergrijp wordt immers ten laste gelegd "het aanvragen van een bezoek aan de gevangenis van […] met de intentie om een bezoek te brengen aan een wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde". Deze aanvraag blijkt uit verzoekers e-mail van 7 juni 2022 aan de penitentiaire instelling. Van het tuchtrechtelijk bestraffen van een gedachte is aldus geen sprake. Hoewel verzoeker eensdeels aanvoert dat zijn handelen "niets meer dan het uiten van een intentie" betreft, erkent hij anderdeels zelf dat "deze intentie [zich] veruitwendigde […] in één enkele handeling, zijnde het aanvragen van een bezoek aan de gevangenis". Ook het gegeven dat verzoeker nooit daadwerkelijk op bezoek is gegaan bij de gedetineerde, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het wel degelijk de veruitwendiging is van de intentie tot bezoeken die tuchtrechtelijk wordt bestraft en niet de loutere intentie daartoe.

Wat verzoekers vierde argument betreft, beperkt verzoeker zich tot het standpunt dat hij de herhaalde vraag kreeg om op bezoek te gaan en dat hij

zowel de politie als de Veiligheid van de staat op voorhand inlichtte, zonder enig signaal te krijgen dat er iets zou kunnen schorten aan het bezoeken van de gedetineerde. Verzoeker blijft echter in gebreke om aan te tonen waarom deze "bijzondere context" belet dat er sprake is van tekortkomingen aan de professionele en deontologische verplichtingen zoals vastgesteld in de bestreden beslissing en bijgevolg belet dat zijn handelen door de hogere tuchtoverheid als een tuchtvergrijp wordt gekwalificeerd. De hogere tuchtoverheid benadrukt immers de schade aan het vermoeden van onpartijdigheid waaraan een personeelslid van de politie te allen tijde moet voldoen. Zij wijst er ook op dat het vermoeden van onpartijdigheid, de integriteitsplicht en de waardigheid van het ambt worden aangetast door het vertrouwen dat de bevolking, de hiërarchie en het gevangenispersoneel moeten kunnen hebben in een politieambtenaar. De kwalificatie van verzoekers handelen als een tuchtvergrijp op grond van deze overwegingen wordt niet in het gedrang gebracht door het loutere gegeven dat verzoeker de herhaalde vraag zou hebben gekregen om op bezoek te gaan noch dat hij de politie en de Veiligheid van de staat op voorhand inlichtte. Die feitelijke gegevens kunnen immers de aantasting van het vermoeden van onpartijdigheid, dat intact moet blijven, en van het vertrouwen in hoofde van de bevolking, de hiërarchie en het gevangenispersoneel niet beletten. De kwalificatie als tuchtvergrijp berust op het gegeven dat verzoekers vraag om een voor terrorisme veroordeelde gedetineerde te bezoeken een gedrag is dat het vertrouwen van de bevolking in de politie kan aantasten en dat verzoeker dat behoort te weten, gelet op de op hem rustende beroepslichten en deontologie.

Ten overvloede stelt de Raad van State vast dat verzoekers argument dat hij "herhaalde vragen" kreeg om op bezoek te gaan – daargelaten wat de relevantie van die vraag is voor de kwalificatie van de feiten als tuchtvergrijp – niet blijkt uit het voorliggende dossier. Verzoeker verklaart weliswaar in het kader van zijn verhoor van 11 augustus 2022 dat hij één keer werd opgebeld door de gedetineerde zelf en dat hij "af en toe" werd gecontacteerd door iemand die "beweert" diens schoonbroer te zijn, alsook door iemand die de gedetineerde in de gevangenis begeleidt, doch van geen van beide personen kent verzoeker de naam. Het enig stuk waaruit een vraag om bezoek blijkt, is een e-mail van iemand van het

beschermingscomité van de betrokken penitentiaire instelling die evenwel dateert van na het tuchtvergrijp. Ook verzoekers bewering dat hij zowel de politie als de Veiligheid van de staat op voorhand inlichtte, moet worden genuanceerd. Uit het voorliggende dossier blijkt dat verzoeker op 5 september 2020 een e-mail ontvangt van een lid van het beschermingscomité van de penitentiaire instelling dat meedeelt dat de betrokken gedetineerde ongerust is over zijn veiligheid als hij terug vrij zou komen en dat verzoeker antwoordt dat hij de bezorgdheden bij de juiste mensen zou doen terechtkomen. Daarop heeft verzoeker deze ontvangen e-mail en zijn antwoord op 7 september 2020 doorgestuurd aan een collega bij de dienst waar verzoeker zelf is tewerkgesteld met de nodige uitleg en bereidheid om – indien gewenst – een ontmoeting te regelen met de betrokkene, alsook de melding: “Voor het overige onthoud ik me van elk initiatief omtrent deze mail.” Verzoeker beroept zich ook op zijn e-mail van 14 oktober 2020 aan het “info@”-adres van de Staatsveiligheid met eveneens dezelfde boodschap en de melding: “Mocht ik jullie kunnen helpen met iets, ik sta er volledig voor open.” Uit die e-mails blijkt dat verzoeker weliswaar bepaalde informatie ter kennis bracht van een collega en van de Veiligheid van de staat, maar verzoeker kan bezwaarlijk staande houden – wat hij wel suggereert door de wijze waarop hij zijn grief in het verzoekschrift formuleert – dat hij met die e-mails de intentie zou hebben geuit om de gedetineerde te bezoeken. Bijgevolg mag verzoeker uit het ontbreken van enige reactie op zijn e-mails niet afleiden dat hij “geen enkel signaal had gekregen dat er iets aan zou kunnen schorten dat hij eventueel op bezoek zou gaan bij deze gedetineerde”.

Wat verzoekers vijfde argument betreft, zet verzoeker niet uiteen waarom het gegeven dat hij zich in de stand non-activiteit bevond, belet dat de hogere tuchtoverheid het ten laste gelegde feit als een tuchtvergrijp kwalificeert. Zoals blijkt uit artikel 3 van de tuchtwet kan immers “[e]lke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt” als een tuchtvergrijp worden gekwalificeerd op voorwaarde dat die handeling of gedraging een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen. Verzoeker toont niet aan dat de beroepsplichten en de deontologie niet van toepassing zouden zijn op een personeelslid dat zich in de

stand non-activiteit bevindt. In de mate dat verzoeker ervan uitgaat dat een potentiële weerslag op het functioneren van de dienst is vereist, faalt zijn opvatting in rechte.

30. Uit wat voorafgaat, volgt dat de Raad van State vaststelt dat de hogere tuchtoverheid de grenzen van de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door te besluiten dat “het aanvragen van een bezoek aan de gevangenis van […] met de intentie om een bezoek te brengen aan een wegens terrorisme veroordeelde gedetineerde” een tuchtvergrijp is.

31. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

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 twaalf november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Chantal Bamps**