

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.871 van 2 april 2025
in de zaak A. 240.681/XII-9697**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Lahousse
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Leopoldstraat 64
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 december 2023, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de gewone tuchtoverheid van 18 oktober
2023 waarbij aan verzoekster de lichte tuchtstraf van de waarschuwing wordt
opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster 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 12 maart 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor verzoekster en adviseur Jana Mouton die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Verzoekster is commissaris van politie bij de Federale politie.

3.2. Op 14 maart 2023 stelt verzoeksters diensthoofd een informatie-verslag op betreffende feiten die op 3 maart 2023 plaatsvonden.

De gewone tuchtoverheid neemt hiervan kennis op 22 maart 2023.

3.3. Op 6 juni 2023 stelt de gewone tuchtoverheid de voorafgaand onderzoekers aan.

Op 28 augustus 2023 stelt adviseur R.V., aangesteld als voorafgaand onderzoeker, het verslag over het voorafgaand onderzoek op.

3.4. Op 12 september 2023 stelt de gewone tuchtoverheid het inleidend verslag op met daarin het voornemen om de tuchtstraf van de blaam op te leggen.

3.5. Op 16 oktober 2023 wordt verzoekster gehoord door adviseur R.V. als gemandateerde van de gewone tuchtoverheid. Zij dient bij die gelegenheid een nota “[m]ondelinge verdediging bij de hoorzitting” in.

3.6. Op 18 oktober 2023 beslist de gewone tuchtoverheid om verzoekster de lichte tuchtstraf van de waarschuwing op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing.

3.7. De bestreden beslissing wordt op 20 oktober 2023 bij aangetekende zending aan verzoekster ter kennis gegeven.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het verzoekschrift voert verzoekster de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en van het recht van verdediging. Verzoekster zet uiteen dat zij het recht heeft om haar verdediging te laten gelden tegenover een bestuursorgaan “dat de problematiek in alle onafhankelijkheid kan beoordelen”. Voorts voert verzoekster aan dat adviseur R.V. “niet meer kan zetelen als tuchtoverheid” daar zij werd aangesteld als voorafgaand onderzoeker en er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de voorafgaand onderzoeker en de tuchtoverheid. Wanneer de voorafgaand

onderzoeker zetelt als tuchtoverheid, is volgens verzoekster het onpartijdigheidsbeginsel geschonden. Eenzelfde persoon kan niet in de beide hoedanigheden optreden. Het verhoor dat plaatsvond op 16 oktober 2023 is volgens verzoekster wel degelijk een verhoor door de tuchtoverheid en geen verhoor door de voorafgaand onderzoeker. Verzoekster wijst er voorts op dat zij een verzoek tot wraking indiende, dat niet werd behandeld door de tuchtoverheid.

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster hieraan toe dat zij niet moet bewijzen dat er sprake is van partijdigheid in hoofde van adviseur R.V. De loutere objectieve vaststelling dat adviseur R.V. in een dubbele hoedanigheid heeft gezeteld, volstaat volgens verzoekster om te besluiten tot de schending van het onpartijdigheidsbeginsel en het recht van verdediging.

6. In de laatste memorie beperkt verzoekster zich tot de mededeling dat zij “zich niet kan aansluiten bij het verslag van de Auditeur” en tot het verzoek “[a]kte te nemen van het feit dat verzoekende partij volhardt in haar middelen zoals ontwikkeld in het verzoekschrift tot nietigverklaring en haar memorie van wederantwoord”.

Beoordeling

7. Het onpartijdigheidsbeginsel, zoals van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de (leden van bestuurlijke) organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen.

8. Verzoekster voert in het eerste middel niet de persoonlijke, subjectieve partijdigheid van adviseur R.V. aan doch wel dat adviseur R.V. niet tegelijk kon optreden als voorafgaand onderzoeker en als gemandateerde van de hogere tuchtoverheid om verzoekster te horen.

Verzoekster voert derhalve de functionele of structurele onpartijdigheid aan.

9. Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken, volstaat geen louter subjectieve indruk van partijdigheid, maar moet die schending objectief kunnen worden gerechtvaardigd, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak.

10. Door louter aan te voeren dat adviseur R.V. tegelijk optrad als voorafgaand onderzoeker en als gemandateerde van de gewone tuchtoverheid om verzoekster te horen, brengt verzoekster geen concrete en specifieke objectieve gegevens aan die aannemelijk maken dat adviseur R.V. niet meer onpartijdig kon handelen. Verzoekster blijft in gebreke om aan te tonen, op grond van welke concrete en objectief gewettigde aanwijzingen moet worden aangenomen dat adviseur R.V. haar niet langer met de vereiste afstandelijkheid en onpartijdigheid als gemandateerde van de hogere tuchtoverheid kon horen.

Verzoekster betreft in de uiteenzetting van het middel voorts niet het gegeven dat adviseur R.V. geen beslissende noch beraadslagende stem had bij de beslissing van de gewone tuchtoverheid tot het opleggen van de tuchtstraf. Adviseur R.V. was enkel gemandateerd om verzoekster mondeling te horen. In de mate dat verzoekster aanvoert dat adviseur R.V. niet tegelijk kan zetelen als voorafgaand onderzoeker en als “tuchtoverheid” mist het middel aldus feitelijke grondslag.

11. In de mate dat verzoekster aanvoert dat het verzoek tot wraking geformuleerd op pagina 3/11 onder randnummer 4 van haar nota “[m]ondelinge verdediging bij de hoorzitting” niet door de tuchtoverheid is behandeld, volstaat het te verwijzen naar pagina 6/13 van de bestreden beslissing waar onder de titel D. dit verweerelement in de linkerkolom integraal wordt hernomen en in de rechterkolom omstandig wordt beantwoord.

Dit argument mist aldus feitelijke grondslag.

12. In de mate dat verzoekster het recht van verdediging geschonden acht, daar zij het recht heeft om haar verdediging te laten gelden tegenover een bestuursorgaan “dat de problematiek in alle onafhankelijkheid kan beoordelen”, mist het middel juridische grondslag.

Artikel 29, tweede lid, van de wet van 13 mei 1999 ‘houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten’ (hierna: tuchtwet) bepaalt dat de tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar wordt gehoord door de tuchtoverheid zelf of “door de door hem aangewezen overheid”. Verzoekster is te dezen gehoord door de gemandateerde van de bevoegde tuchtoverheid. Van het verhoor, afgenomen door adviseur R.V., is proces-verbaal opgesteld en alle gegevens die daar aan bod zijn gekomen, zijn in het tuchtdossier neergelegd. De gewone tuchtoverheid heeft aldus het recht van verdediging van verzoekster, zoals dat door artikel 29 van de tuchtwet is georganiseerd, gerespecteerd.

Verzoekster zet voorts niet uiteen waarom het recht van verdediging zich ertegen zou verzetten dat de tuchtoverheid gebruikmaakt van de mogelijkheid tot delegatie van het verhoor die artikel 29, tweede lid, van de tuchtwet biedt noch waarom het horen – niettegenstaande de uitdrukkelijke bepalingen van artikel 29, tweede lid, van de tuchtwet – steeds zou moeten gebeuren door het bestuursorgaan dat “de problematiek” ook zelf, in alle onafhankelijkheid, beoordeelt.

13. Uit wat voorafgaat, volgt dat verzoekster geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel noch van het recht van verdediging aannemelijk maakt.

14. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. In het verzoekschrift voert verzoekster de schending aan van artikel 29 van de tuchtwet, alsook dat er sprake is van een onregelmatige wettelijke lastgeving. Verzoekster zet uiteen dat de tuchtoverheid heeft gebruikgemaakt van de rechtsfiguur van de lastgeving en dat de lastgever, te dezen de gewone tuchtoverheid, de nodige bekwaamheid moet bezitten om de rechtshandeling waarmee hij de lasthebber gelast, zelf te verrichten. De lasthebber treedt immers op in naam en voor rekening van de lastgever. Om de bekwaamheid van de lastgever te beoordelen is het ogenblik van de lastgevingsovereenkomst doorslaggevend en die bekwaamheid moet ook nog bestaan op het ogenblik dat de rechtshandeling – voorwerp van de lastgeving – wordt verricht, aldus verzoekster. Hier wringt volgens verzoekster het schoentje, omdat adviseur R.V. op 16 oktober 2023 “als tuchtoverheid [heeft] gezeteld” op basis van een lastgeving van 27 oktober 2022 uitgaande van de toenmalige gewone tuchtoverheid, die op 16 oktober 2023 niet meer bekwaam was als lastgever, daar op dat ogenblik – en met name sinds 16 januari 2023 – iemand anders was aangesteld in dat ambt.

16. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daaraan toe dat adviseur R.V. op 16 oktober 2023 niet meer behoorlijk was gemandateerd als lasthebber, daar de lastgever “niet meer de bevoegdheid had om voormelde lastgeving te bestendigen”.

17. In de laatste memorie beperkt verzoekster zich tot de mededeling dat zij “zich niet kan aansluiten bij het verslag van de Auditeur” en tot het verzoek “[a]kte te nemen van het feit dat verzoekende partij volhardt in haar middelen zoals ontwikkeld in het verzoekschrift tot nietigverklaring en haar memorie van wederantwoord”.

Beoordeling

18. Artikel 29 van de tuchtwet luidt:

“In elke stand van de procedure mag het betrokken personeelslid zich naar keuze laten bijstaan of vertegenwoordigen tegelijk door een advocaat, een personeelslid en een lid van een erkende vakorganisatie, hierna aangeduid met de term ‘verdediger’.

Geen enkele straf mag worden uitgesproken zonder dat betrokkene ingelicht werd over zijn recht om mondeling gehoord te worden. De betrokkene en de getuigen worden door de bevoegde tuchtoverheid of door de door hem aangewezen overheid gehoord.

De tuchtoverheid of, naargelang van het geval, de tuchtraad, kan evenwel de persoonlijke verschijning bevelen.”

Artikel 29, tweede lid, van de tuchtwet bepaalt dat de tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar wordt gehoord door de tuchtoverheid zelf of “door de door hem aangewezen overheid”. Indien de tuchtoverheid het horen van het personeelslid wenst te delegeren, dient zij daartoe een “overheid” aan te wijzen. Uit artikel 29 van de tuchtwet blijkt niet – en verzoekster voert evenmin aan – dat die aanwijzing aan bepaalde vormvereisten moet beantwoorden.

19. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen:

“7.1. Er wordt niet betwist dat R.V.P. bij beslissing van de toenmalige Directeur-generaal [...], werd aangewezen om, met toepassing van artikel 29 Tuchtwet Politie, het verhoor van verzoekster af te nemen als gemandateerde van de tuchtoverheid. Er wordt evenmin betwist dat deze aanwijzing rechtsgeldig was. Terecht stelt de verwerende partij dat deze aanwijzing rechtsgeldig blijft, ook wanneer de functie van Directeur-generaal [...] door iemand anders wordt uitgeoefend. Er anders over oordelen, druist in tegen het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.

Verzoekster tracht tevergeefs haar toevlucht te zoeken tot de beginselen van de privaatrechtelijke lastgevingsovereenkomst om te argumenteren dat een wijziging in de persoon die de functie van Directeur-generaal [...] bekleedt, een onbekwaamheid als lastgever met zich brengt waardoor R.V.P. op 16 oktober 2023 het verhoor niet meer zou hebben kunnen afnemen bij gebrek aan geldige lastgeving. De beginselen inzake de privaatrechtelijke lastgeving vinden te dezen echter uiteraard geen toepassing.

Bijgevolg kan niet anders dan worden vastgesteld dat R.V.P., op het ogenblik van het verhoor van verzoekster d.d. 16 oktober 2023, daartoe rechtsgeldig was aangewezen, niettegenstaande met ingang van diezelfde datum niet langer dhr. [...] de functie van Directeur-generaal [...] vervulde, maar wel dhr. [...]. Er valt

immers bestuursrechtelijk niet in te zien waarom de aanwijzing van R.V.P. om het verhoor af te nemen niet langer rechtsgeldig zou zijn door het loutere feit dat die genoemde functie van Directeur-generaal door een andere persoon wordt vervuld.”

In voetnoot voegt het auditoraatsverslag daaraan nog toe:

“Behoudens het geval waarin de nieuw aangestelde Directeur-generaal die aanwijzing zou hebben opgeheven – waar te dezen echter geen sprake van is.”

20. Verzoekster heeft na kennisneming van het auditoraatsverslag niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om nog op de bespreking in het auditoraatsverslag van dit middel, zoals zij dat in het verzoekschrift heeft uiteengezet, inhoudelijk te reageren en beperkt zich ertoe ter zake te verwijzen naar wat zij in haar eerdere procedurestukken heeft uiteengezet.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat het middel ongegrond is. Ten overvloede wijst de Raad van State erop dat het inleidend verslag – opgesteld door dezelfde fysieke persoon in de hoedanigheid van gewone tuchtoverheid als de persoon die als gewone tuchtoverheid de bestreden beslissing heeft genomen – in de rubriek “Rechten van verdediging”, voetnoot 8, eveneens vermeldt: “[m]ijn afgevaardigde inzake de rechten van verdediging betreft ADV [R.V.]” en dat uit die rubriek in het inleidend verslag volgt dat die afgevaardigde wordt gemandateerd met het oog op het mondeling horen van verzoekster. Adviseur R.V. blijkt aldus ook uitdrukkelijk te zijn gemandateerd door de titularis van ambt van directeur-generaal die bij het nemen van de bestreden beslissing als gewone tuchtoverheid is opgetreden.

21. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee april tweeduizend vijftwintig, 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