

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.607 van 22 oktober 2025
in de zaak A. 245.577/IX-10.721**

In zake: J.N.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carine Flamend
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Leuvensesteenweg 510 bus 32
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 augustus 2025, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van ministerieel besluit nr. 98130 van 2 juli 2025 waarbij verzoeker definitief uit zijn ambt wordt ontheven en wordt beslist dat hij met definitief verlof zal worden geplaatst.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 19 augustus 2025 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carine Flamend, die verschijnt voor de verzoekende partij en luitenant Marie-Sofie Thiriaux, 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. Verzoeker is beroepsonderofficier, met de graad van meester.

3.2. Op 30 mei 2022 test verzoeker positief op cannabisgebruik naar aanleiding van een drugscontrole tijdens een politionele actie inzake bezit of gebruik van verdovende middelen.

Op 23 juni 2022 bezorgt het parket van de procureur des Konings West-Vlaanderen, afdeling Brugge, het dossier aan de algemene directie *Human Resources* van het ministerie van Landsverdediging (DGHR), die op 5 juli 2022 kennisneemt van dit schrijven.

Op 12 juli 2022 brengt DGHR verzoekers korpscommandant op de hoogte van het strafrechtelijk dossier en vraagt hem of hij een statutaire

maatregel wenst op te leggen dan wel de motieven van een eventuele klassering zonder gevolg mee te delen.

De korpscommandant bevestigt op 12 juli 2022 dat hij een schorsing bij ordemaatregel en vervolgens de procedure tot het opleggen van een statutaire maatregel wenst voor te stellen.

DGHR vraagt zowel op 4 oktober 2022 als op 13 november 2022 naar een stand van zaken met betrekking tot het opstarten van voormelde procedures. De betrokken korpscommandant bevestigt zijn intentie om verzoekers dossier te behandelen. Op 15 maart 2023 wordt nogmaals geïnformeerd naar een stand van zaken.

De directeur-generaal *Human Resources* trekt vervolgens het dossier naar zich toe. Op 25 april 2023 besluit hij de procedure die kan leiden tot het opleggen van een statutaire maatregel, op te starten.

In een zogenaamd “omstandig verslag” van 20 september 2023 besluit DGHR dat de feiten zeer ernstig zijn en onverenigbaar met de staat van militair in het algemeen en van onderofficier in het bijzonder en dat betrokkene dient te worden gehoord in het kader van het al dan niet opleggen van een statutaire maatregel.

Verzoeker wordt op 27 september 2023 opgeroepen voor een verhoor op 25 oktober 2023. Hij neemt hiervan kennis op 28 september 2023 en bezorgt bijkomende verweerstukken op 26 oktober 2023.

In een verslag van 27 februari 2024 bevestigt DGHR de initiële conclusies. Verzoeker, die hiervan kennisneemt op 5 maart 2024, voert aanvullend verweer op 15 maart 2024.

Op 12 juni 2024 wordt het dossier voor beslissing aan de minister van Defensie voorgelegd. Zij beslist op 27 augustus 2024 om verzoeker voor de onderzoeksraad te laten verschijnen. De onderzoeksraad hoort verzoeker op 20 november 2024. Het dossier wordt opnieuw voorgelegd aan de minister op 26 februari 2025 en, voor definitieve beslissing, op 20 juni 2025.

3.3. Uiteindelijk besluit de minister van Defensie bij ministerieel besluit nr. 98130 op 2 juli 2025 om verzoeker definitief uit zijn ambt te ontheffen. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord.

V. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker betoogt omtrent de spoedeisendheid wat volgt.

Door de definitieve ambtsontheffing verliest hij zijn inkomen. Dit heeft een zware financiële impact.

Verzoeker licht toe welke zijn vaste maandelijkse uitgaven zijn: die bedragen in totaal 1795,35 euro. Verzoeker woont feitelijk samen met zijn partner. Zij verdient ongeveer 2400 euro per maand. Ook haar maandelijkse kosten

worden vermeld: die komen op een totaalbedrag van 706,98 euro. De som van de maandelijkse kosten van verzoeker en zijn partner bedraagt méér dan het inkomen van de partner. Daarenboven houdt deze opsomming nog geen rekening met kosten die onvermijdelijk opduiken “zoals eindafrekeningen nutsvoorzieningen, vervangen van onontbeerlijke goederen zoals bv koelkast, GSM etc”.

Dit verlies aan inkomen en de meerkost riskeren tot gevolg te hebben dat verzoeker financieel niet meer aan al zijn verplichtingen kan voldoen.

6. In haar nota met opmerkingen betoogt de verwerende partij dat verzoeker enkel een financieel nadeel aanvoert om de spoedeisendheid van de vordering te staven. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State is een louter financieel nadeel in beginsel niet moeilijk te herstellen. Een financieel verlies kan immers worden hersteld na een vernietigingsarrest in welk geval een regularisering van de financiële gevolgen zich opdringt.

Verzoeker haalt volgens de verwerende partij geen redenen aan die, teneinde zijn beroepsinkomen veilig te stellen, de tewerkstellingsmogelijkheden buiten Defensie zouden uitsluiten tot de uitspraak ten gronde. Bovendien moet verzoeker bij deze beoordeling van het financieel nadeel ook uiteenzetten waarom hij *in extremis* niet zou kunnen rondkomen met een werkloosheidsuitkering of leefloon. Een dergelijke uiteenzetting van verzoekers financiële situatie bij de onmiddellijke uitvoering van de bestreden beslissing, wordt niet geboden in huidig verzoekschrift. Er wordt enkel gesteld dat “de som van de maandelijkse kosten van verzoeker en zijn partner [meer] bedraagt dan verzoekers partner haar maandelijkse inkomen”. Dergelijke argumenten kunnen echter niet voldoen opdat de Raad van State zou kunnen oordelen dat verzoeker in een dermate precaire situatie zou terecht komen dat de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor verzoeker persoonlijk veroorzaakt, niet kunnen worden gedragen gedurende de gewone doorlooptijd van de annulatieprocedure. Er worden met andere woorden geen concrete gegevens aangeboden die aantonen dat de financiële

schade niet rechtgezet zou kunnen worden door de vernietiging van het bestreden besluit.

Beoordeling

7. Volgens verzoeker valt hij ingevolge de bestreden beslissing zonder inkomen. De verwerende partij beweert niet – noch toont zij aan – dat verzoeker thans recht heeft op een vervangingsinkomen. Zij weerspreekt noch de door verzoeker becijferde en met stukken gedocumenteerde maandelijkse lasten van zijn gezin, noch de inkomsten die dat gezin nog overhoudt ingevolge de impact van de bestreden beslissing. Uit die becijfering volgt een méér dan significante terugval van verzoekers levensstandaard. Aangenomen wordt dat verzoeker hierdoor in een dergelijke penibele financiële situatie terechtkomt, die de spoedeisendheid verantwoordt. Dat verzoeker mogelijk aanspraak kan maken op een leefloon en ooit wel ander werk zal kunnen vinden, zoals de verwerende partij opwerpt, doet niet anders besluiten.

8. De eerste schorsingsvoorwaarde is vervuld.

VI. Ernst van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9. Verzoeker voert in een eerste middel de schending van de redelijke termijn aan.

In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoeker dat de redelijke termijn is overschreden bij het instellen van de tuchtvordering:

“De bestreden beslissing is gebaseerd op feiten die dateren van 30 mei 2022.

Op 5 juli 2022 heeft DGHR (HRA-E/D/Tucht) een kopie ontvangen van het strafdossier (BG.60.RL.104575/2022) van het parket Brugge. De brief

van het parket Brugge van 23 juni 2022 vermeldde eveneens dat zij verzoeker niet verder zullen vervolgen voor de rechtbank [...].

Op 12 juli 2022 heeft de DGHR dit dossier gecommuniceerd aan de toenmalige korpscommandant van de verzoeker met het oog op het inleiden van een statutaire maatregelprocedure [...]. Uit de bestreden beslissing volgt dat de korpscommandant echter geen procedure opstartte naar aanleiding van de feiten.

Verzoeker was bijgevolg in de veronderstelling dat hij zijn functie binnen het leger mocht blijven uitoefenen.

Op 25 april 2023 besloot de DGHR om toch een procedure statutaire maatregel op zijn niveau op te starten per nota nr. 23-50074155 (zoals blijkt uit de bestreden beslissing [...]). Op dat moment waren er reeds 294 dagen verstreken sinds de DGHR op de hoogte werd gebracht van de feiten (zijnde 5 juli 2022).

De feiten werden niet betwist door verzoekende partij en waren niet complex. Verwerende partij beaamt dit in haar bestreden beslissing: ‘Overwegende dat het gebruik van cannabis, in staat van herhaling, bewezen is op basis van het dossier en daarenboven niet wordt betwist door [verzoeker]’ [...].

Gezien de overheid vanaf 5 juli 2022 over een kopie van het strafdossier beschikte, was zij voldoende op de hoogte van de feiten om met kennis van zaken een tuchtvordering tegen verzoeker op te starten.

Er was geen nood om extra onderzoek te voeren naar het vaststaan van de feiten of om de uitkomst van het strafdossier af te wachten gezien het strafdossier zonder gevolg werd geklasseerd. Overigens is het bestaan van een strafonderzoek op zich geen afdoende reden om de tuchtvordering niet op te starten.

Bovendien mag worden aangenomen dat de ernst van de feiten, die mogelijk tot het ontslag van verzoeker konden leiden, aanleiding gaf tot een dringende behandeling van de zaak.

De overheid heeft in casu buitensporig lang gewacht om een tuchtprocedure op te starten en heeft daarmee elke redelijke termijn overschreden.

Hieruit volgt dat de tuchtrechtelijke instantie ten onrechte een tuchtmaatregel heeft opgelegd.”

10. In haar nota antwoordt de verwerende partij hierop als volgt:

“35. In tuchtzaken geldt de redelijke termijn vanaf het ogenblik waarop de tuchtoverheid feiten tegen verzoeker heeft vastgesteld en zij moet oordelen of op grond van die feiten de tuchtprocedure moet worden ingesteld (RvS 1 december 2021, nr. 252.279). De rechtspraak van Uw Raad stelt hieromtrent dat de vaststelling dat feiten aan verzoeker kunnen worden toegerekend, pas plaatsvindt op het ogenblik waarop de bevoegde overheid over voldoende nauwkeurige en bewijskrachtige gegevens beschikt om met kennis van zaken een tuchtvordering tegen het betrokken personeelslid op te starten (RvS 5 juli 2006, nr. 161.016). In casu nam HRA-E/D op 5 juli 2022 kennis van het strafdossier [...] en maakte dit op 12 juli 2022 per nota

nr. 22-50139064 over aan de eerst bevoegde overheid^[...], namelijk verzoekers korpscommandant, [...] opdat deze eventueel een tuchtprocedure zou kunnen opstarten met het oog op het opleggen van een statutaire maatregel [...].

Op dezelfde datum bevestigde [de korpscommandant] zijn wens om de procedure tot het opleggen van een schorsing bij ordemaatregel en vervolgens de procedure tot het opleggen van een statutaire maatregel te willen opstarten [...]. Deze wens werd door hem herbevestigd op 14 november 2022 [...] en werd ook nooit herroepen. De initiatiefneming om de tuchtprocedure op te starten door de Algemene Directie Human Resources vloeide dan ook niet voort uit de omstandigheid dat de korpscommandant niet achtte dat verzoeker niet gesanctioneerd zou moeten worden, maar enkel uit de omstandigheid dat de korpscommandant zich niet in de mogelijkheid bevond om dit binnen afzienbare tijd te bewerkstelligen^[...]. Het is dan ook niet helemaal correct om te concluderen dat ‘de korpscommandant echter geen procedure opstartte naar aanleiding van de feiten’ en dat verzoeker in de veronderstelling kon blijven dat hij zijn functie binnen het leger mocht blijven uitoefenen.

36. De verzoekende partij acht het vervolgens opportuun om te stellen dat ‘er reeds 294 dagen verstreken (waren) sinds de DGHR op de hoogte werd gebracht van de feiten (zijnde 5 juli 2022).’ Een dergelijke werkwijze gaat evenwel voorbij aan het gegeven dat de redelijke termijn eis betrekking heeft op het verloop van de procedure en niet op de ouderdom van de ten laste gelegde feiten (RvS 6 november 2009, nr. 197.008). Het administratief dossier [toont] aan dat er gedurende deze periode geen sprake was van talmend gedrag in hoofde van de verwerende partij. Zij bleef herhaaldelijk en regelmatig de korpscommandant aanmanen in de bezorgdheid het opstarten van de tuchtprocedure zo goed mogelijk te laten verlopen. Dit initiatiefrecht wordt echter steeds in subsidiaire orde gehanteerd opdat de korpscommandant – de tuchtrechtelijke autoriteit die hiërarchisch het dichtst bij de betrokkene staat – eerst de mogelijkheid krijgt om de tuchtprocedure in te leiden. Een dergelijke werkwijze is overigens vereist overeenkomstig artikel 9, tweede lid, 1° van het koninklijk besluit van 14 oktober 2013 ‘tot vaststelling van de procedure betreffende de statutaire maatregelen toepasselijk op de militairen van het actief kader en tot wijziging van meerdere koninklijke besluiten betreffende de militaire tucht’ [...]. Het is, zoals eerder vermeld, dan ook met dit opzet dat de directeur-generaal Human Resources uiteindelijk besloten heeft om haar initiatiefrecht overeenkomstig voormelde wetsbepaling in te roepen. De omstandigheid dat de feiten niet complex waren en dat de verzoekende partij deze nooit betwist heeft, doet hieraan geen afbreuk.

37. Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij niet ‘buitensporig lang gewacht’ heeft om de tuchtprocedure op te starten, maar met gepaste zorgvuldigheid en overeenkomstig de wetgeving gehandeld heeft door eerst te verzekeren dat de korpscommandant de mogelijkheid kreeg om op zijn niveau de procedure in te leiden, om vervolgens toch – nadat bleek dat de initiëring op dit niveau de redelijke termijnplicht niet zou kunnen

respecteren – op niveau directeur-generaal Human Resources het initiatief te nemen.”

Beoordeling

11. De redelijketermijneis als beginsel van behoorlijk bestuur is van toepassing wanneer in de regelgeving geen specifieke termijn is bepaald waarbinnen door het bestuur moet worden gehandeld.

In tuchtzaken geldt hij, althans wanneer de regelgever niet uitdrukkelijk in verjaringstermijnen heeft voorzien, niet alleen voor het voeren van de eigenlijke tuchtprocedure vanaf het ogenblik dat het betrokken personeelslid ervan op de hoogte is gebracht dat hem mogelijke tuchtfeiten ten laste worden gelegd tot de kennisgeving van de finale tuchtbeslissing. De redelijke termijn geldt ook, voorafgaand aan die procedure, wanneer de tuchtoverheid feiten heeft vastgesteld of daarvan kennis heeft genomen en zij moet beoordelen en beslissen of op grond van die feiten de tuchtprocedure tegen het betrokken personeelslid moet worden ingesteld.

12. Bij afwezigheid in het op verzoeker toepasselijke statuut van een normatief bepaalde verjaringstermijn geldt aldus krachtens het voornoemde beginsel van behoorlijk bestuur dat het inleiden van de tuchtprocedure binnen een redelijke termijn na de vaststelling of de kennisneming van de feiten door de tuchtoverheid dient te gebeuren.

13. Wat de duur van de redelijke termijn betreft waarover de tuchtoverheid beschikt om de tuchtvordering op te starten, bestaat er geen absolute drempel waaronder of waarboven de tijd die de tuchtoverheid zich toemeet, noodzakelijk als redelijk of onredelijk moet worden beschouwd. De beoordeling van het normale of abnormale karakter van die tijd dient te gebeuren in het licht van de omstandigheden van de zaak.

14.1. Het startpunt van de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur – in de regel is dat dus het ogenblik waarop de tuchtoverheid kennis heeft van de tuchtfeiten – kan niet los worden gezien van de hiermee samenhangende eis dat de tuchtoverheid een adequaat beeld moet hebben van die feiten, welke voldoende precies en bewijskrachtig moeten zijn vastgesteld. In vele gevallen is dat beeld over de feitelijke omstandigheden maar gevormd na een vooronderzoek en in sommige gevallen moet zelfs de uitkomst van een strafprocedure worden afgewacht.

14.2. In dit geval dateren de aan verzoeker ten laste gelegde feiten van 30 mei 2022. Het strafdossier werd mét de beslissing tot seponering door het parket toegezonden aan DGHR die daarvan op 5 juli 2022 kennisnam. Die datum van 5 juli 2022 kan op het eerste gezicht worden beschouwd als de datum waarop de tuchtoverheid kennis kreeg van de feiten. Zij kreeg toen het gehele strafdossier ter beschikking en zij wist dat zij geen strafprocedure moest afwachten. De tuchtoverheid kon zich op dat ogenblik ook al een duidelijk, betrouwbaar en precies beeld vormen van de feiten die, zoals verzoeker terecht opmerkt, door hem niet werden ontkend.

Die datum van 5 juli 2022 is op het eerste gezicht dan ook de startdatum voor de beoordeling van de redelijke termijn.

15.1. Het eindpunt van de termijn, tegelijk aanvangspunt van de tuchtprocedure en startpunt van de erop volgende termijn voor de behandeling van de tuchtprocedure is – bij gebrek aan een uitdrukkelijk voorschrift hierover dat vaststelt wanneer de tuchtprocedure is ingesteld – het ogenblik waarop de bevoegde overheid duidelijk de intentie laat blijken dat betrokkene zich voor zijn statutaire tuchtoverheid moet verantwoorden met het oog op het nemen van een tuchtsanctie.

15.2. In deze zaak lijkt dat eindpunt het ogenblik te zijn waarop de betrokkene overeenkomstig de toepasselijke tuchtregeling door de korpscommandant of DGHR “wordt geïnformeerd dat hij opgeroepen wordt in het kader van een

procedure die het nemen van een statutaire maatregel ten gevolge kan hebben” (de artikelen 4 en 9 van het koninklijk besluit van 14 oktober 2013 ‘tot vaststelling van de procedure betreffende de statutaire maatregelen toepasselijk op de militairen van het actief kader en tot wijziging van meerdere koninklijke besluiten betreffende de militaire tucht’).

Op het eerste gezicht lijkt verzoeker op 28 september 2023 ingelicht te zijn over de opstart van een tuchtprocedure met de 27 september 2023 gedateerde nota, nadat op 20 september 2023 het in de tuchtregeling bedoelde “omstandig verslag” was opgesteld waarin wordt geconcludeerd dat de feiten zeer ernstig zijn en onverenigbaar met de staat van militair in het algemeen en van onderofficier in het bijzonder en dat betrokkene dient te worden gehoord in het kader van het al dan niet opleggen van een statutaire maatregel.

Die datum van 28 september 2023 is op het eerste gezicht dan ook de einddatum voor de beoordeling van de redelijke termijn.

16. In die periode werd na de kennisname van de tuchtfeiten eerst 294 dagen gewacht vooraleer DGHR op 25 april 2023 stappen onderneemt om de tuchtprocedure op te starten. Op dat ogenblik zijn bijna tien maanden verstreken sinds de kennisname van de (eenvoudige) feiten door de tuchtoverheid.

De verwerende partij legt in haar nota daaromtrent uit dat de korpscommandant steeds van plan was verzoeker te bestraffen, maar dat hij “zich niet in de mogelijkheid bevond om dit binnen afzienbare tijd te bewerkstelligen”. De vaststelling blijft evenwel dat de korpscommandant geen tuchtprocedure heeft opgestart, al zijn intenties ten spijt. De verwerende partij betwist niet dat DGHR pas gebruikmaakte van zijn initiatiefrecht in april 2023. Evenmin geeft zij hiervoor op het eerste gezicht een deugdelijke verantwoording. Dat de verwerende partij, zoals de tuchtregeling het haar toelaat, om beleidsmatige redenen het initiatiefrecht in beginsel éérst overlaat aan de korpscommandant als “tuchtrechtelijke autoriteit die hiërarchisch het dichtst bij de betrokkene staat”, volstaat niet als

verantwoording voor het feit dat DGHR pas na 294 dagen het initiatief overneemt. Het telkens “aanmanen” van de korpscommandant door DGHR om een eventuele tuchtprocedure te willen opstarten, benadrukt op het eerste gezicht integendeel de inertie van de tuchtoverheid om dit effectief te ondernemen. Als de directeur-generaal *Human Resources* pas beslist om op te treden “nadat bleek dat de initiëring op dit niveau [van de korpscommandant] de redelijke termijnplicht niet zou kunnen respecteren”, beschikt DGHR niet over een nieuwe “redelijke termijn”.

In de voorliggende zaak lijkt er dan ook geen aannemelijke verantwoording te zijn voor het stilzitten gedurende een periode van bijna tien maanden na de kennisneming van de feiten, waarin geen enkele zinvolle stap werd gezet in deze tuchtzaak. Bovendien duurt het vervolgens nog eens vijf maanden, tot 28 september 2023, vooraleer verzoeker er kennis van krijgt dat hij “wordt [...] opgeroepen voor een verhoor bij DG HR [...] in het kader van een procedure die aanleiding kan geven tot het nemen van een statutaire maatregel”.

17. De redelijke termijn waarover de verwerende partij beschikt voor het instellen van de tuchtvordering ten laste van verzoeker lijkt aldus geschonden. Er worden op het eerste gezicht geen deugdelijke motieven aangevoerd die de tijdsperiode tot aan het opstarten van de tuchtprocedure kunnen verantwoorden.

18. Het eerste middel, eerste onderdeel, is in die mate ernstig. Zoals bij het verstrijken van een door de regelgever bepaalde verjaringstermijn is het te loorgaan van de tuchtbevoegdheid op het eerste gezicht het onvermijdelijke gevolg, zodat de overige middelen of middelonderdelen geen onderzoek behoeven.

19. Ook de tweede schorsingsvoorwaarde is vervuld.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van ministerieel besluit nr. 98130 van 2 juli 2025 waarbij J.N. definitief uit zijn ambt

wordt ontheven en wordt beslist dat hij met definitief verlof zal worden geplaatst.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig oktober tweeduizend vijfentwintig door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren