RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 77.626 van 15 december 1998
in de zaak A. 53.946/XII-1150.

In zake : André DE WINTER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat H. SCHILTZ,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Meir 24

tegen :

1. de stad HERENTALS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. DE LAT,
kantoor houdende te HERENTALS,
Lierseweg 238
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie ANTWERPEN.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat André DE WINTER op 8 oktober 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "de beslissing van de gemeenteraad van de stad Herentals dd. 17 mei 1993, welke aan verzoeker de tuchtstraf van ’berisping’ heeft opgelegd, goedgekeurd door de Gouverneur van de Provincie Antwerpen bij besluit van 6 augustus 1993";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 5 september 1996 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 13 november 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 december 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. SIMONS, die loco Advocaat H. SCHILTZ verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat S. DE WISPELAERE, die loco Advocaat J. DE LAT verschijnt voor de eerste verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Verzoeker André DE WINTER is hoofdinspecteur eerste klasse bij de gemeentepolitie van Herentals.

1.2. Op 17 december 1992 stelt de commissaris van politie van de stad Herentals een tuchtverslag op lastens verzoeker. Hij stelt aan de gemeenteraad voor om verzoeker de straf "terugzetting in de graad van inspecteur" op te leggen.

In het tuchtverslag verwijt de korpschef verzoeker onder meer zijn opdrachten in verband met de

inschrijvingen in de bevolkingsregisters niet uit te voeren en zich niet te houden aan de onderrichtingen inzake het versturen, via de korpschef, van stukken bestemd voor andere diensten of instellingen.

1.3. Verzoeker wordt bij brief van 10 februari 1993 uitgenodigd om zich voor de gemeenteraad tuchtrechtelijk te verantwoorden over, onder meer :

"(...)
- grote tekortkomingen aan de beroepsplicht :
- het weigeren opdrachten uit te voeren : politionele onderzoeken i.v.m. de bevolkingsregisters;
- (...)
- ongehoorzaamheid: het niet-overmaken van stukken, bestemd voor andere diensten, via de korpschef;
- (...)".

1.4. Blijkens het proces-verbaal van het op 5 april 1993 gehouden tuchtverhoor ontkent verzoeker zo niet het bestaan, dan minstens toch het tuchtrechtelijk karakter van voormelde feiten.

1.5. Op 17 mei 1993 legt de gemeenteraad verzoeker de tuchtstraf 'berisping' op wegens het niet-opvolgen van de onderrichtingen inzake het bijhouden van de bevolkingsregisters en het niet-doorgeven van bescheiden via de korpschef. Die beslissing bevat o.m. volgende motieven :

"(...)
Overwegende dat in zijn verslag de korpschef voorstelt betrokkene te straffen met de tuchtstraf van : 'terugzetting in de graad van inspecteur';

Overwegende dat de gemeenteraad van oordeel is dat de voorgestelde straf niet in verhouding staat tot de gepleegde feiten;

Overwegende dat de Gemeenteraad van oordeel is dat enkel de tekortkomingen aan de beroepsplichten nl. het niet-opvolgen van de administratieve onderrichtingen inzake het bijhouden van de bevolkingsregisters en het niet-doorgeven van bescheiden via de korpschef, voldoende bewezen zijn;

(...)".

1.6. Verzoeker wordt bij brief van 25 mei 1993 in kennis gesteld van het tuchtstrafbesluit. Op 10 juni 1993 dient hij beroep in bij de provinciegouverneur.

In dat beroep voert verzoeker o.m. aan dat de tuchtbeslissing "onvoldoende of zelfs niet met redenen omkleed is" aangezien "de raad zich beperkt tot enkele algemene beschouwingen maar (...) in zijn beslissing nergens uitdrukkelijk aan(toont) dat de feiten als afdoende bewezen overkomen en/of op welke gronden zij zich gebaseerd heeft om deze tuchtstraf op te leggen, verwijzend naar de feiten".

De gouverneur keurt na de partijen gehoord te hebben op 6 augustus 1993 het tuchtbesluit van de gemeenteraad goed. Op voormeld bezwaar antwoordt de gouverneur, wat volgt :

> "Overwegende dat het besluit van de gemeenteraad van Herentals van 17 mei 1993 waarmee aan beroeper de tuchtstraf van de berisping werd opgelegd, voldoende aangeeft op grond van welke feiten de sanctie werd uitgesproken en ook aangeeft dat deze feiten voldoende bewezen zijn; dat dan ook niet kan beweerd worden dat onderhavig besluit onvoldoende gemotiveerd werd;
> ...
> Overwegende dat op grond van de elementen van onderhavig tuchtdossier de tenlastegelegde en door de gemeenteraad weerhouden feiten als voldoende bewezen moeten worden beschouwd".

1.7. Het goedkeuringsbesluit wordt met een 12 augustus 1993 gedagtekende brief aan verzoeker ter kennis gebracht;

2.1. Overwegende dat de tweede verwerende partij opmerkt dat het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het ook de vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van Herentals beoogt; dat zij van oordeel is dat, door het instellen van een georganiseerd administratief beroep bij de provinciegouverneur, de uit-

spraak over dat beroep in de plaats is gekomen van de beslissing van de gemeenteraad; dat zij in haar laatste memorie daaraan toevoegt dat de procedure die in graad van beroep gevolgd moet worden erop wijst dat de beslissing van de toezichthoudende overheid wel degelijk in de plaats komt van de beslissing van het lokaal bestuur;

2.2. Overwegende dat verzoeker tegen die exceptie terecht inbrengt dat het beroep dat hij heeft ingesteld georganiseerd is door artikel 5, eerste lid, van het decreet van 24 juli 1991 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de handelingen betreffende tucht- en sommige ordemaatregelen genomen ten opzichte van het gemeentepersoneel bedoeld in de nieuwe gemeentewet en dat dergelijk beroep naar luid van artikel 6 van hetzelfde decreet het goedkeuringstoezicht op gang brengt, zodat het besluit van de gouverneur het gemeenteraadsbesluit dat het heeft goedgekeurd niet heeft opgeslorpt en het annulatieberoep gericht tegen het gemeenteraadsbesluit wel degelijk ontvankelijk is;

3.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede middel de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, doordat de gemeenteraad zich beperkt heeft tot een opsomming van de in aanmerking genomen feiten zonder opgave van de feitelijke overwegingen en vermelding van "afdoende beschouwingen" die aan de beslissing ten grondslag liggen, terwijl nochtans zijn raadsman ten behoeve van de gemeenteraad een omstandig verweerschrift had neergelegd en ook mondeling toelichting gegeven heeft en doordat ook het goedkeuringsbesluit op grond van een slechts zeer summiere uiteenzetting in zeer algemene bewoordingen de feiten als voldoende bewezen verklaart, wat niet over-

eenstemt met het beginsel dat de bewijslast bij de tuchtoverheid ligt;

3.2.1. Overwegende dat de eerste verwerende partij antwoordt dat het administratief dossier, inzonderheid het verslag van de politiecommissaris, voldoende duidelijk de misdragingen van verzoeker in het licht stelt;

3.2.2. Overwegende dat de tweede verwerende partij antwoordt dat de overheid er niet toe verplicht is te antwoorden op alle argumenten die de tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar haar voorlegt, dat de motiveringsverplichting de overheid er alleen toe verplicht in de akte op afdoende wijze uiteen te zetten welke redenen haar tot haar beslissing hebben gebracht, hetgeen hier gebeurd is door de verwijzing naar de toepasselijke teksten, naar het besluit van de gemeenteraad, naar het proces-verbaal van het verhoor van 6 juli 1993 en door de overweging dat de gouverneur op grond van al die elementen tot het besluit is gekomen dat de berisping een redelijke straf was;

3.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord erop wijst dat krachtens de wet van 29 juli 1991 de motieven die het bestuur gehanteerd heeft "in de beslissing zelf" moeten opgenomen zijn en dat zij niet mogen blijken uit het administratief dossier zoals de eerste verwerende partij stelt;

3.4.1. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie benadrukt dat een verwijzing naar het administratief dossier van de zaak als uitdrukkelijke motivering onvoldoende is maar dat de beslissing zelf de redenen moet vermelden waarom zij genomen is; dat hij daaraan toevoegt dat de verwerende partijen "in gebreke blijven aan te tonen waarom precies zo en niet anders werd beslist", terwijl zelfs het administratief dossier die conclusie niet toelaat omdat verzoeker altijd de

feiten ontkend heeft, omdat hij een uitvoerig verweer geboden heeft en omdat daarop nooit een antwoord vanwege het bestuur is gekomen;

3.4.2. Overwegende dat de eerste verwerende partij in haar laatste memorie betoogt dat de gemeenteraad op 17 mei 1993 een grondig onderzoek gewijd heeft aan het verslag van de politiecommissaris, dat toen gebleken is dat slechts een paar van de origineel ten laste gelegde feiten voor bewezen konden gehouden worden en dat daarna bij geheime stemming en "trapsgewijze van hogere naar lagere strafvoorstellen" tot het opleggen van een berisping besloten is;

4.1. Overwegende dat beslissingen waarbij tuchtstraffen worden opgelegd en daarop betrekking hebbende beslissingen van de toezichthoudende overheid overeenkomstig artikel 305, § 3, van de nieuwe gemeentewet respectievelijk artikel 12, vierde lid, van het decreet van 24 juli 1991 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de handelingen betreffende tucht- en sommige ordemaatregelen genomen ten opzichte van het gemeentepersoneel bedoeld in de nieuwe gemeentewet, uitdrukkelijk gemotiveerd moeten zijn; dat zulks betekent dat uit de beslissing zelf onder meer moet blijken welke feiten, waaraan het schuldig zijn van de tuchtrechtelijk vervolgde behoorlijk bewezen wordt, in aanmerking genomen zijn, op welke wijze deze behoorlijk bewezen feiten in hoofde van de ambtenaar een tuchtfeit uitmaken en waarom die feiten de uitgesproken straf rechtvaardigen; dat de geheime stemming waarmee de tuchtzaak wordt afgedaan het formaliseren van de in aanmerking genomen redenen niet kan beletten; dat de beoordeling van de redengeving wel met de nodige soepelheid moet gebeuren in die zin dat uit de beslissing niet voor elkeen, maar enkel voor hij die met kennis van zaken, zoals de betrokkene, de beslissing

leest, duidelijk moet blijken op welke gronden de tuchtstraf in rechte en in feite gesteund is;

4.2.1. Overwegende dat in dit geval de gemeenteraad, met verwijzing naar het verslag van 17 december 1992 van de korpschef, gesteld heeft dat de "tekortkoming aan de beroepsplichten", en met name "het niet-opvolgen van de administratieve onderrichtingen inzake het bijhouden van de bevolkingsregisters" en "het niet-doorgeven van bescheiden via de korpschef", voldoende bewezen zijn; dat hij vervolgens gestemd heeft over de vraag of voor die feiten een tuchtstraf moest opgelegd worden en vervolgens over de zwaarte van die tuchtstraf;

4.2.2. Overwegende dat verzoekers raadsvrouw in de geschreven verdediging die zij aan de gemeenteraadsleden heeft voorgelegd, met betrekking tot de tenlastelegging van het niet-uitvoeren van onderzoekingen ten behoeve van de dienst van de inschrijvingen in het bevolkingsregister een aantal gegevens heeft aangevoerd die een weerslag konden hebben op de schuldvraag en dat zij ten aanzien van de tenlastelegging met betrekking tot het negeren van de korpsoverste bij het verzenden van nota’s aan andere diensten betwist dat verzoeker ooit een dusdanig bevel zou ontvangen hebben, dat het woord van verzoeker hier tegenover dat van de korpsoverste staat en dat wat hij gedaan heeft, gelet op het uitblijven van een antwoord op zijn vraag, niet onterecht was; dat verzoeker op het ogenblik van zijn verhoor door de gemeenteraad die bemerkingen herhaald heeft; dat aldus de gemeenteraad geconfronteerd was met de vraag of de materiële feiten wel voor bewezen konden worden gehouden en in elk geval of zij als een tuchtrechtelijke tenlastelegging tegen verzoeker in aanmerking konden worden genomen ;

4.2.3. Overwegende dat de bestreden gemeenteraadsbeslissing, evenmin als een in het administratief

dossier berustend stuk naar hetwelk de bestreden beslissing verwijst, op enige wijze aanduidt op welke elementen de gemeenteraad zich heeft gesteund om de aangehouden tenlasteleggingen materieel bewezen te kunnen vinden en om die feiten als een tuchtinbreuk tegen verzoeker in te kunnen brengen; dat, zeker nu verzoeker alles in het werk had gesteld om de tenlasteleggingen te ontkrachten en zelfs het materiële bewijs ervan in vraag te stellen, de verwerende partij niet zonder het resultaat van het door de gemeenteraad gevoerde onderzoek ter zake op een of andere wijze in de bestreden beslissing op te nemen, verzoeker schuldig kon bevinden aan de behoorlijk bewezen tenlasteleggingen; dat aldus het gemeenteraadsbesluit niet naar behoren gemotiveerd is;

4.3. Overwegende dat ook het besluit van de toezichthoudende overheid ter zake geen nadere duiding geeft, ondanks het feit dat verzoeker in zijn beroepschrift voor die overheid het falen van de gemeenteraad ten aanzien zijn bemerkingen in verband met het bestaan van de feiten en hun tuchtrechtelijk karakter met klem aan de orde had gesteld;

4.4. Overwegende dat het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

1. het gemeenteraadsbesluit van de stad Herentals van 17 mei 1993, welke aan André DE WINTER de tuchtstraf van "berisping" heeft opgelegd;
2. het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 6 augustus 1993 houdende goedkeuring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Herentals van 17 mei 1993.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien december 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **J. DE BRABANDERE.**