

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 76.672 van 27 oktober 1998
in de zaak A. 78.886/XII-1399.**

In zake : Johan RENDERS,
die woonplaats kiest bij
Advocaten W. VAN BETSBRUGGE en
D. VANDERWAEREN,
kantoor houdende te TIENEN,
IVe Lansierslaan 52

tegen :

1. de gemeente BOUTERSEM,
die woonplaats kiest bij
Advocaat B. BEELEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Justus Lipsiusstraat 20 A.
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Bevrijdingslaan 4, bus 1,

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Johan RENDERS op 24 juni 1998 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 20 maart 1998 van de gemeenteraad van Boutersem waarbij hem de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd en van het besluit van 29 mei 1998 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden waarbij het gemeenteraadsbesluit wordt goedgekeurd;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift waarbij dezelfde verzoekende partij de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift waarbij dezelfde verzoekende partij

vraagt dat er voorlopige maatregelen zouden worden bevolen;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur F. DE BUEL, op grond van artikel 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State;

Gezien het verslag over de vordering tot schorsing opgemaakt door Eerste Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de beschikkingen van 11 september 1998, houdende bevel tot neerlegging van het verslag over het beroep tot nietigverklaring en waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 september 1998;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat W. VAN BETSBRUGGE, die verschijnt voor verzoeker, van Advocaat D. SOCQUET, die loco Advocaat B. BEELEN verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van Advocaat B. STAELENS, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het andersluidend 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 RENDERS Johan is politieagent-brigadier bij de gemeente BOUTERSEM.

1.2. Bij brief van 17 december 1997 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boutersem wordt verzoeker opgeroepen voor een verhoor in het kader van een tuchtprocedure met betrekking tot volgende feiten :

"1. is tekort gekomen in zijn beroepslichten en heeft de waardigheid van zijn ambt in het gedrang gebracht door het niet of het niet-tijdig opstellen van een proces-verbaal en het toekennen van het nodige gevolg met betrekking tot feiten, omtrent exhibitionisme vastgesteld te Boutersem in september 1995 (zie bijlage 1);
(schending artikel 282, 1° en 282, 2° van de Nieuwe Gemeentewet)

2. is tekort gekomen in zijn beroepslichten door het onaanvaardbaar optreden en het moedwillig tegenwerken van een interventie van de politie van Bierbeek op 6 september 1996 in de hoeve waarin de vzw De Velpe is ondergebracht, waarbij gepoogd werd de aldaar aanwezige personen te identificeren en te fotograferen (zie bijlage 1);
(schending artikel 282, 1° en 282, 2° van de Nieuwe Gemeentewet)

3. het opzettelijk verstoren van de goede werking van het politiekorps van Boutersem en van de IPZ-werking (zie bijlage 2);
(schending artikel 282, 1° van de Nieuwe Gemeentewet)

4. het zonder meer en uit puur eigenbelang aanvechten van beslissingen (...) (zie bijlage 2 en 3);
(schending artikel 282, 1° N. Gem. W.)

5. het totaal gebrek aan erkenning van autoriteit/gezag van de korpschef en van de bestuurlijke overheid i.c. de burgemeester (zie bijlage 2);
(schending artikel 282, 1° N. Gem. W.)".

De bijlagen die bij de oproepingsbrief zijn gevoegd betreffen een brief van 8 juli 1997 van de Procureur des Konings te Leuven waarmee "voor gebeurlijk gevolg op tuchtrechtelijk vlak" een afschrift van het door het parket geseponseerde strafdossier aan de burgemeester wordt overgemaakt (bijlage 1), een brief van 30 juli 1997 van het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (Comité P) waarin de resultaten van een op vraag van de burgemeester ingesteld onderzoek worden medegedeeld (bijlage 2), en vier klachtbrieven van 18 augustus 1997 van de raadsman van verzoeker aan het gemeentebestuur waarin geprotesteerd wordt tegen de niet-mededeling door het gemeentebestuur aan verzoeker van de uitslag die hij heeft bekomen in de proeven voor het "brevet van de politieschool" en tegen de niet-verrekening, de verkeerde verrekening en de niet-betaling van aan hem verschuldigde vergoedingen (bijlage 3);

In het tuchtverslag van 11 december 1997 van de politiecommissaris wordt inzonderheid verwezen naar de door de Procureur des Konings in hoofde van verzoeker vastgestelde "grove nalatigheden" in twee strafonderzoeken (een onderzoek met betrekking tot gevallen van exhibitionisme in de maand september 1995, waarin door verzoeker onvoldoende stappen werden gezet om de dader te vinden, ook niet wanneer hij in maart 1996 een verband meende te ontwaren met een daad van verkeersagressie waarvan hij werd ingelicht; zijn tussenkomst, in november 1996, in een onderzoek van de politie van Bierbeek, optredend in het kader van de Interpolitiezone, naar een inbraak), naar de "onverantwoord(e) en totaal onaangepaste" gedraging die verzoeker in het laatstgenoemde strafonderzoek heeft vertoond ten overstaan van twee leden van de politie van Bierbeek, naar de door het Comité P gemaakte conclusies betreffende het functioneren van verzoeker binnen het politiekorps en naar de brieven van verzoekers raadsman waaruit volgens de commissaris blijkt dat "er weinig of geen hoop

bestaat op een 'normale' verbetering van de toestand, integendeel". In tegenstelling tot het voorstel van het Comité P, om de samenwerking met verzoeker te beëindigen door middel van een ordemaatregel -gesteund op de veeleer karakteriële ongeschiktheid van verzoeker om het ambt van politieagent te Boutersem uit te oefenen dan wel op tuchtfouten met een aanwijsbaar schuldig gedrag die toch niet voldoende concreet gemaakt is om "de zwaarste sanctie uit te spreken"- is de politiecommissaris van oordeel dat "de straf (...) van het ontslag van ambtswege (...) de enige afdoende maatregel is teneinde de Heer Renders te sanctioneren voor zijn nefaste houding en gedragingen".

1.2.1. Op 22 januari 1998 en 12 februari 1998 wordt verzoeker door de gemeenteraad gehoord.

1.2.2. Op 20 maart 1998 neemt de gemeenteraad, in een vergadering bijeengeroepen overeenkomstig artikel 90, lid 2, van de nieuwe gemeentewet, de beslissing die het eerste voorwerp van het onderhavige beroep uitmaakt. Blijkens het uittreksel uit het register der beraadslagingen van de gemeenteraad heeft de gemeenteraad, nadat "de oppositie" na de inleidende uiteenzetting van de voorzitter de vergadering verlaten had, de verschillende tenlasteleggingen besproken aan de hand van de bemerkingen die verzoekers raadsman tijdens het verhoor voor elk van hen had geuit en is de bestreden beslissing dan tot stand gekomen door middel van verschillende geheime stemmingen, gehouden onder de zeven nog aanwezige gemeenteraadsleden. Het register van de beraadslagingen vermeldt dienaangaande :

"(...)

Vervolgens wordt het debat om 22.08u afgesloten en gaan de raadsleden over tot de geheime stemming, waarbij de wvd. Voorzitter nogmaals vraagt dat men eerst nog eens goed over alles wat er gezegd is zou nadenken vooraleer in eer en geweten over ieder van de voorgelegde tuchtfouten te stemmen en eventueel

een tuchtsanctie voor de weerhouden feiten te geven : het gaat immers over een verslag van de korpschef met als voorstel de betrokkene te straffen met een tuchtstraf van 'ontslag van ambtswege' :

GEHEIME STEMMING :

Overwegende dat de tuchtoverheid die vijf tenlasteleggingen dermate zwaar vindt dat er door de individuele gemeenteraadsleden per tenlastelegging zal worden gestemd of ieder van de feiten als bewezen worden geacht, of er een tuchtstraf zal worden opgelegd en zo ja, welke.

Stemming 1. Acht u ieder van de tenlaste gelegde feiten bewezen ?

stemresultaat : punt 1 tot met 5 : 6 x stemmen en 1 onthouding

Stemming 2. Legt u voor ieder bewezen geacht feit een tuchtsanctie op ?

stemresultaat : voor punt 1 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 2 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 3 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 4 zijn er 2 neen stemmen, 4 onthoudingen en 1 blanco stem

voor punt 5 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

Gelet op dit stemresultaat valt de verdere stemming over punt 4 weg

Stemming 3. Legt u voor ieder in de vorige stemming weerhouden punt het 'ontslag van ambtswege' als tuchtsanctie op ?

stemresultaat : voor punt 1 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 2 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 3 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

voor punt 5 zijn er 6 ja stemmen en 1 onthouding

Overwegende dat zoals in punt 'I. procedurale opmerkingen' blijkt, de opmerkingen van de verdediging en van sommige raadsleden inzake vermeende procedurefouten gemotiveerd werden weerlegd;

Overwegende dat uit het dossier en uit het onderzoek ter zitting is gebleken dat de aan de betrokkene ten laste gelegde feiten nrs 1, 2, 3, 4, 5, als bewezen moeten worden beschouwd zoals blijkt uit de hierboven weergegeven stemming en motieven.

Dat voor tuchtfeit 4 de gemeenteraad van oordeel is dat hiervoor géén tuchtstraf kan gegeven worden, ook al is zulk een gedrag laakbaar (zie de voorafgaande opmerkingen bij de bespreking van dit tuchtfeit).

Overwegende dat uit de stemming blijkt dat een volstreekte meerderheid der gemeenteraadsleden de mening is toegedaan dat voor ieder van de feiten 1, 2, 3 en 5 een tuchtstraf dient te worden opgelegd en dat deze voor ieder van die feiten het ontslag van ambtswege dient te zijn en dit omwille van de motieven die bij de bespreking van ieder tuchtfeit werden vermeld.

Overwegende dat immers uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de betrokkene op een dermate wijze zich binnen het korps manifesteert, dat het belang van de dienst het niet toelaat dat hij nog langer van het politiekorps van Boutersem deel zou uitmaken, te meer gelet op de grootte van dit korps; dat de tuchtoverheid bij het bepalen van de strafmaat immers niet alleen rekening dient te houden met de persoonlijke situatie van de betrokken agent, maar vooral met het belang van de dienst waarvoor zij instaat (R.v.S., Moors, nr. 39.771 van 23 juni 1992).

Overwegende dat de voorgestelde straf in verhouding staat tot de gepleegde feiten.

De gemeenteraad besluit aldus met meerderheid van stemmen tot het ontslag van ambtswege van de heer Renders Johan uit het politiekorps van Boutersem vanaf heden, en dit voor ieder van de tuchtfeiten punten 1, 2, 3 en 5.

(...)"

1.2.3. Deze beslissing wordt op 24 maart 1998 ter kennis van verzoeker gebracht.

1.3.1. Op 1 april 1998 stelt verzoeker beroep in bij de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden.

1.3.2. Na de partijen gehoord te hebben, beslist de minister op 29 mei 1998 het gemeenteraadsbesluit goed te keuren. Die beslissing vormt het tweede voorwerp van het onderhavige beroep. Er wordt in uiteengezet dat de eerste verwerende partij terecht de verschillende tenlasteleggingen voor bewezen heeft gehouden; ook dat zij het redelijkheidsbeginsel -in zijn beroepsschrift had verzoeker doen gelden dat "de feiten voor zover (ze) bewezen zijn (...) niet in redelijkheid de diverse straffen rechtvaardigen" en "zeker niet de zwaarste tuchtstraf (...) laat staan vier (keren) de zwaarste

tuchtstraf"- niet geschonden heeft omdat niet ingezien wordt "welke ordemaatregel zou kunnen toegepast worden om (het door het Comité P. vooropgestelde doel, dat alleen maar kan bereikt worden door het ontslag van verzoeker) te bekomen".

2. Overwegende dat het door de Auditeur-Generaal met het onderzoek belaste lid van het auditoraat in deze een verslag heeft opgesteld overeenkomstig artikel 94 van het algemeen procedurereglement; dat daarin vooreerst een ambtshalve middel aangevoerd en kennelijk gegrond bevonden is om vervolgens ook het zesde middel kennelijk gegrond te bevinden;

3. Overwegende dat in dat zesde middel verzoeker de schending aanvoert van "het redelijkheidsbeginsel" doordat, onder meer, "de diverse straffen (...) volledig in tegenstrijd zijn met de ernst der feiten"; dat hij, zich vooreerst richtend tegen de beslissing van de gemeenteraad, betoogt dat het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten reeds vastgesteld had "dat de feiten zelfs geen tuchtstraffen rechtvaardigen" zodat, als de gemeenteraad dan toch gemeend heeft hem te kunnen vervolgen, "zeker geen 'vier maal de zwaarste straf' gerechtvaardigd is"; dat volgens hem "op geen enkele wijze wordt aangetoond dat de straf in evenredigheid is met de feiten", omdat "nog nooit een agent werd ontslagen om niet tijdig een P.V. op te stellen of om feiten die door het vast comité als niet tuchtrechtelijke inbreuken worden beschouwd, zonder andere elementen bij te brengen (...)", omdat in zijn geval de strafrechtelijke vervolging met betrekking tot twee inbreuken geseponeerd was en omdat het Comité P., hoewel het kennis had van het strafdossier, besloten heeft dat er geen tuchtfeiten aanwezig waren; dat hij vervolgens aan het tweede bestreden besluit "een zeer merkwaardige hersenkronkel" verwijt doordat, hoewel het Comité P. bij verzoeker geen tuchtinbreuken maar eerder een karakte-

riële ongeschiktheid had vastgesteld, de ministeriële beslissing aanvaardt dat het gemeentebestuur, dat geen ordemaatregel wenste op te leggen, een maatregel met dezelfde gevolgen kan opleggen, maar dan bij wege van tuchtmaatregel en ook al zijn er geen tuchtinbreuken bewezen; dat volgens hem ook op dat vlak het redelijkheidsbeginsel geschonden is omdat de redelijke verhouding tussen de tuchtfeiten en de tuchtstraf "volkomen ontbreekt", inzonderheid nu voor elk tuchtfeit de zwaarste straf opgelegd is;

4.1. Overwegende dat, in het kader van de bespreking van dat middel en ten overstaan van de twee bestreden beslissingen, in het auditoraatsverslag vooreerst ambtshalve vastgesteld is dat, in het algemeen, de tuchtoverheid wel de mogelijkheid heeft om verschillende tenlasteleggingen te bestraffen met één gezamenlijke straf dan wel met één straf per feit dat zij bewezen acht, maar dat zij daarentegen niet de mogelijkheid heeft een ambtenaar "meer dan eenmaal tuchtrechtelijk (...) af (te) zetten of van ambtswege (te) ontslaan", ook niet "als eindpunt van eenzelfde tuchtprocedure waarin meerdere tuchtfeiten ten laste worden gelegd" omdat, wanneer "eens de overheid besloten heeft tot de afzetting of het ontslag van ambtswege (...) de statutaire band tussen haar en het personeelslid verbroken (is) zodat die overheid niet langer meer bevoegd is om het gewezen personeelslid, alsnog, tuchtrechtelijk te sanctioneren" en dat, in dit geval -naar blijkt uit de sub 1.2.2. geciteerde overwegingen-, de gemeenteraad, door aan verzoeker "tot viermaal toe en dit voor vier afzonderlijk weerhouden tuchtfeiten, de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege (...) (op te leggen)", zijn bevoegdheid overschreden heeft toen hij verzoeker, na hem in een geheime stemming voor het eerste tuchtfeit bestraft te hebben met het ontslag van ambtswege, voor drie andere tuchtfeiten nog drie keren van ambtswege ontsloeg;

4.2. Overwegende dat in het verslag vervolgens onderzocht is of "het eerste ontslag van ambtswege de toets van de redelijkheid kan doorstaan, hetgeen verzoeker in dit middel betwist"; dat er, ingaand op verzoekers standpunt dat nog nooit een agent ontslagen is om niet tijdig een proces-verbaal op te stellen en dat dit feit strafrechtelijk geseponneerd werd, uiteengezet wordt dat de Procureur des Konings de zaak inderdaad zonder gevolg geklasseerd heeft, dat het bestreden gemeenteraadsbesluit "geenszins stelt, laat staan aannemelijk maakt, waarom voor dit enkele tuchtfeit het ontslag van ambtswege de aangewezen en aangepaste tuchtmaat is", dat het tuchtfeit "op zich kennelijk onvoldoende is om een ontslag van ambtswege te verantwoorden" zodat "de betwiste tuchtmaat, kennelijk, buiten elke redelijke verhouding staat met dit ene weerhouden tuchtfeit" en dat het zesde middel bijgevolg kennelijk gegrond is;

4.3. Overwegende dat de verwerende partijen ter terechtzitting de kennelijke gegrondheid van het annulatieberoep betwisten; dat, als relevant nieuw gegeven, de tweede verwerende partij er uiteenzet dat in dit geval de gemeenteraad geen vier besluiten heeft genomen om verzoeker vier keren te ontslaan, maar dat hij slechts eenmaal besloten heeft verzoeker te ontslaan en zulks op grond van vier feiten die volgens haar elk een ontslag van ambtswege rechtvaardigden; dat zulks volgens haar blijkt uit het laatste lid van het sub 1.2.2. vermelde citaat uit het gemeenteraadsbesluit luidend als volgt : "De gemeenteraad besluit aldus met meerderheid van stemmen tot het ontslag van ambtswege van de heer Renders Johan uit het politiekorps van Boutersem vanaf heden, en dit voor ieder van de tuchtfeiten punten 1, 2, 3 en 5"; dat aldus volgens haar wel de vraag kan rijzen of verzoeker voor elke tenlastelegging ambtshalve ontslagen kan worden, maar dat die vraag losstaat van

het feit dat hij, uiteindelijk en ineens, uit het korps ontslagen is;

4.3.1. Overwegende dat die bemerking, die de verwerende partij niet eerder onder de aandacht van de Raad van State hoefde te brengen omdat verzoeker zelf aan die problematiek voorbijgegaan was, op het eerste zicht niet onjuist blijkt te zijn; dat derhalve de ambtshalve in het auditoraatsverslag gedane vaststelling dat de gemeenteraad onbevoegd was om voor de tweede, derde en vijfde tenlastelegging nog een tuchtstraf op te leggen en de daarop gesteunde kennelijke gegrondheid van het tegen die beslissingen gerichte beroep niet zonder nader onderzoek bijgevalen kan worden; dat het beroep aldus bezien niet kennelijk gegrond is;

4.3.2. Overwegende dat de vaststelling van de kennelijke gegrondheid van het zesde middel, gezien in functie van de eerste tenlastelegging -problematiek die hier uitdrukkelijk buiten beschouwing wordt gelaten-, niet volstaat om de uiteindelijke tuchtstraf, zoals die in de visie van de verwerende partijen bestaat, te vernietigen; dat immers, indien de visie van de verwerende partijen de juiste blijkt te zijn, verzoekers ontslag en de goedkeuring ervan slechts op grond van het hier aan de orde gestelde middel vernietigd zal kunnen worden na de vaststelling dat voor elk van de vier aangehouden tenlasteleggingen afzonderlijk het ontslag van ambtswege een kennelijk onredelijke straf is; dat ook vanuit dat oogpunt geen gebruik gemaakt kan worden van de verkorte procedure bepaald in artikel 94 van het algemeen procedurereglement;

5. Overwegende dat de vaststelling dat het beroep niet kennelijk gegrond is en de daaruit voortvloeiende verwijzing van de zaak naar de behandeling volgens de gewone procedure de vordering tot schorsing en bijhorend de vraag tot het opleggen van voorlopige

maatregelen opnieuw op de voorgrond brengt; dat voor het onderzoek van die vorderingen de zaak opnieuw aan het auditoraat wordt overgemaakt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep tegen de beslissing van 20 maart 1998 van de gemeenteraad van Boutersem waarbij aan verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd en tegen het besluit van 29 mei 1998 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden waarbij dat gemeenteraadsbesluit wordt goedgekeurd is niet kennelijk gegrond.

Artikel 2.

De procedure wordt voortgezet overeenkomstig de bepalingen van het algemeen procedurereglement.

Artikel 3.

Het door de Auditeur-Generaal aangestelde lid van het Auditoraat wordt belast met het onderzoek van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en van de vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op zevenentwintig oktober
1900 achtennegentig, door :

de HH. A. VANDENDRIESSCHE, wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,
W. GEURTS, toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

A. VANDENDRIESSCHE.