

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.796 van 30 juni 2015
in de zaak A. 214.156/IX-8531**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Karel van de Woestijnelaan 7

tegen:

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp

1. Het verzoekschrift, ingediend op 5 november 2014, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 17 september 2014 waarbij XXXX met ingang van 1 september 2014 de tuchtstraf van de terugzetting van graad A23 naar graad A15 in de buitendiensten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek met toepassing van artikel 36, § 1, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2015.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Bij koninklijk besluit van 24 maart 1997 wordt verzoekster met ingang van 1 april 1997 bij het Instituut voor veterinaire keuring benoemd in de graad van inspecteur-keurder.

3.2. Na de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) bij de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen' is verzoekster met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 november 2002 'houdende de overdracht van de personeelsleden van het Instituut voor Veterinaire Keuring naar de voorlopige cel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en houdende wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 houdende diverse bepalingen betreffende de inwerkingstelling van de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten' overgeheveld naar de voorlopige cel van het FAVV.

Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 24 september 2002 'tot oprichting van een voorlopige cel bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' is verzoekster als naar de voorlopige cel overgedragen statutair personeelslid opgenomen in de nominatieve personeelsinventaris en in het FAVV geïntegreerd.

3.3. Met een e-mail van 5 april 2013 wordt bij de Orde van Dierenartsen een klacht ingediend tegen verzoekster wegens het cumuleren van het uitbaten van een diergeneeskundige praktijk op zelfstandige basis en het uitvoeren van taken van inspecteur bij het FAVV.

3.4. Naar aanleiding van deze klacht wordt door het FAVV een onderzoek gevoerd naar een eventuele cumul van activiteiten door verzoekster. In dat kader wordt op 9 september 2013 door twee onderzoekers van het directoraat-generaal Controle een bezoek gebracht aan de praktijk van verzoekster

en worden vaststellingen gedaan inzake de uitoefening door verzoekster van een diergeneeskundige praktijk. Voorts worden er ook inlichtingen ingewonnen bij de gemeente waar verzoeksters praktijk gevestigd is en bij de stad waar verzoekster een functie uitoefent inzake hygiëne- en milieuaangelegenheden.

3.5. Op 26 september 2013 heeft een onderhoud plaats met verzoekster. Tijdens dit onderhoud wordt verzoekster onder meer gewezen op het koninklijk besluit van 8 maart 2004 ‘tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en het contractuele personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten’. Verzoekster wordt gevraagd om overeenkomstig artikel 3, § 5, van dit koninklijk besluit ofwel een aanvraag voor een verlof zonder wedde in te dienen voor de duur van één jaar, en dit met onmiddellijke ingang, ofwel binnen een termijn van drie maanden, en dus vóór 26 december 2013, een einde te stellen aan de vastgestelde onverenigbaarheid.

3.6. Op 30 september 2013 dient verzoekster bij de gedelegeerd bestuurder van het FAVV haar aanvraag in voor een verlof zonder wedde voor de duur van één jaar met ingang op 1 oktober 2013. Dit verlof zonder wedde wordt haar bij besluit van 1 oktober 2013 toegekend.

3.7. Met een aangetekend schrijven van 27 september 2013 wordt verzoekster uitgenodigd voor een verhoor in het kader van een tuchtprocedure. In deze brief wordt verzoekster ervan in kennis gesteld dat haar de volgende feiten ten laste worden gelegd:

- “• dat u een bezoldigde activiteit heeft uitgeoefend voor de stad [...] zonder hiervoor een cumulatiemachtiging te hebben verkregen, en dit tot 3 mei 2010;
- dat u, in het kader van uw betreffende aanvraag tot cumulatiemachtiging, heeft nagelaten alle elementen aan de overheid te bezorgen om deze in staat te stellen met volledige kennis van zaken een uitspraak te kunnen doen;
- dat u deze activiteit gedeeltelijk tijdens de diensturen heeft beoefend;

- dat u de diergeneeskunde uitoefent, terwijl dit onverenigbaar is met een functie van niveau A binnen het FAVV; dat dit een onverenigbaarheid is waarvoor geen afwijking kan worden toegestaan;
- dat u heeft nagelaten om deze situatie aan te geven;
- dat u de reglementering inzake onverenigbaarheden niet respecteert terwijl u zich hiervoor geëngageerd heeft;
- dat u inkomsten uit uw dierenartspraktijk heeft verworven zonder dat u hiervoor een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend.”

3.8. Op 23 oktober 2013 vindt het verhoor met verzoeksters hiërarchische meerdere effectief plaats. Tijdens dit verhoor wordt zij onder meer ondervraagd over de door haar uitgeoefende activiteiten in haar dierenartsenpraktijk. Bij het einde van het verhoor stelt verzoekster dat zij zich geïsoleerd voelt en niet op dezelfde manier behandeld wordt als andere collega's.

3.9. Op 8 november 2013 wordt aan verzoekster het door haar hiërarchische meerdere uitgebrachte voorlopig voorstel van tuchtsanctie, meer bepaald het ontslag van ambtswege, betekend. Dit voorstel luidt als volgt:

“In het kader van een tuchtprocedure, overeenkomstig artikel 78 § 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel en waarin u betrokken partij bent werden u volgende feiten ten laste gesteld:

- dat u een bezoldigde activiteit heeft uitgeoefend voor de stad [...] zonder hiervoor een cumulatiemachtiging te hebben verkregen, en dit tot 3 mei 2010;
- dat u, in het kader van uw betreffende aanvraag tot cumulatiemachtiging, heeft nagelaten alle elementen aan de overheid te bezorgen om deze in staat te stellen met volledige kennis van zaken een uitspraak te kunnen doen;
- dat u deze activiteit gedeeltelijk tijdens de diensturen heeft beoefend;
- dat u de diergeneeskunde uitoefent, terwijl dit onverenigbaar is met een functie van niveau A binnen het FAVV; dat dit een onverenigbaarheid is waarvoor geen afwijking kan worden toegestaan;
- dat u heeft nagelaten om deze situatie aan te geven;
- dat u de reglementering inzake onverenigbaarheden niet respecteert terwijl u zich hiervoor geëngageerd heeft;
- dat u inkomsten uit uw dierenartspraktijk heeft verworven zonder dat u hiervoor een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend.

Na u gehoord te hebben en dit op 23 oktober 2013 worden volgende feiten weerhouden:

1. Het feit dat u voor de aanvraag van cumulatiemachtiging voor de functie bij de Stad [...] niet alle elementen hebt aangegeven die een meer accurate beoordeling hadden mogelijk gemaakt. Dit is een overtreding van artikel 12

§ 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel dat zegt: ‘De vraag tot cumulatie wordt door de ambtenaar ingediend bij zijn hiërarchische meerdere. Zij dient verplicht te omvatten: 1° de zo nauwkeurig mogelijke aanwijzing van de beoogde activiteit’;

2. Het feit dat, noch voor uw diergeneeskundige activiteiten in [...], noch voor deze in uw dierenartspraktijk en beide gaan we als één feit beschouwen, een aanvraag hebt gedaan van cumulmachtiging. Dit is een overtreding van artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel.
3. Het feit dat u tot op heden geen aangifte gedaan te hebben in het kader van mogelijke belangenconflicten voor het feit dat u de diergeneeskunde uitoefent en dit sinds 1982. Dit is, sinds de inwerkingtreding ervan, een overtreding van het KB van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en contractuele personeel van het Federale Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten dat zegt in artikel 2: ‘Elk personeelslid is ertoe gehouden om spontaan en onmiddellijk om het even welke gebeurtenis, belang, omstandigheid of situatie, aan zijn hiërarchische meerdere aan te geven, waardoor, gelet op zijn functies, zijn professionele onafhankelijkheid en objectiviteit in gevaar zouden kunnen worden gebracht en een belangenconflict zou kunnen ontstaan.’
4. Het feit dat u de diergeneeskunde uitoefent en dit sinds 1982 tot op heden. Dit is, sinds de inwerkingtreding ervan, een overtreding van het KB van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en contractuele personeel van het Federale Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten dat zegt in artikel 4: ‘Is onverenigbaar met een functie van niveau 1 (lees A) of met een functie van controleur: 1° de uitoefening door het personeelslid, ...:
 - ...
 - ...
 - ...
 - Van de diergeneeskunde.’
5. Hoger vermelde feiten worden nog verzwaaard gezien artikel 7 §1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel dat zegt: ‘De rijksambtenaar oefent zijn ambt op loyale, zorgvuldige en integere wijze uit onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen. Daartoe dient hij: 1° de van kracht zijnde wetten en reglementen na te leven, alsmede de richtlijnen die hem gegeven worden in het kader van die wetten en reglementen; ...’
6. Daarenboven weerhouden we nog de verzwarende feiten dat u zich wel degelijk bewust was van de absolute onverenigbaarheid, namelijk deze van een functie van niveau 1 (lees A) met de uitoefening van de diergeneeskunde, gezien de wijziging in uw functiebeschrijving bij de Stad [...] op 30 december 2008, welke U zelf via aangetekend schrijven van 2 februari 2009 hebt betwist, namelijk u heeft daarbij onder andere het

steriliseren van katten geweigerd (zie verweerschrift pagina 3 en 4, II B)

7. U geeft zelf aan in uw verweerschrift onder III pagina 14 dat u als functionele chef leiding geeft aan een 5 tal controleurs. Dit maakt dat u een voorbeeldrol heeft inzake deontologie. Het nalaten van het aanvragen van een cumulmachtiging voor de diergeneeskundige activiteiten en het nalaten van de aangifte van een onverenigbaarheid, zeker gezien het een absolute onverenigbaarheid is, zijn in tegenstrijd met een correct deontologisch handelen. Het feit dat u, functionele chef zijnde, op deze manier handelt, is dus een verzwarende element in dit dossier.
8. Gezien u in uw aanvraag tot cumulmachtiging zelf duidelijk aangeeft, gezien in uw cumulmachtiging ook duidelijk staat aangegeven, gezien u in het verhoor op 23/10/2013 opnieuw zelf duidelijk aangeeft, dat de prestaties buiten de diensturen plaatsvinden en dat we bij nazicht van 7 prestaties uitgevoerd voor de Stad [...] vaststellen dat deze prestaties op datum van 6 maart 2009 en 10 juni 2009 werden geleverd tijdens actieve werktijd voor het FAVV. Dit is in strijd met de afspraak en weerhouden we als een verzwarend element

Gelet op voornoemde feiten en verzwarende elementen, is het vertrouwen dermate geschonden dat dit een verdere samenwerking onmogelijk maakt.”

3.10. Met een aangetekend schrijven van 14 november 2013 wordt verzoekster door de voorzitter van het directiecomité van het FAVV uitgenodigd voor een verhoor. In deze brief wordt verzoekster in kennis gesteld van de haar ten laste gelegde en door haar hiërarchische meerdere in aanmerking genomen feiten.

3.11. Op 9 december 2013 wordt verzoekster verhoord door het directiecomité. Naar aanleiding van dit verhoor wordt voor verzoekster door haar raadslieden een schriftelijk verweerschrift neergelegd. Tijdens het verhoor wordt door de voorzitter van het directiecomité het volgende benadrukt:

“- m.b.t. de huidige samenstelling van het directiecomité: het directiecomité is geldig samengesteld. [...] zetelt niet ingevolge toepassing van art. 79, § 2 van het vermelde KB van 2 oktober 2013. Hij ziet geen serieuze redenen om de heren [...] evenals de Franstalige leden van het directiecomité te wraken;

- m.b.t. het arbeidsreglement (AR): het AR staat op het intranet. XXXX heeft de kans gehad om het te consulteren en ze heeft het zonder twijfel i.v.m. de ISO 17020 procedure verkregen (=tekenen voor ontvangst en het respecteren van de nota betreffende de onverenigbaarheden – zie personeelsfiche van XXXX);

- m.b.t. de vraag tot het horen van [...] (indiener van de klacht): de beoordeling van dit tuchtdossier zal gebeuren op grond van de ten laste gelegde feiten en niet op basis van de vermelde klacht. Dit heeft geen toegevoegde

waarde gezien enkel de bewezen feiten zullen worden in rekening genomen;
- m.b.t. het instellen van tuchtprocedure: elke tuchtprocedure wordt individueel behandeld. Dit is niet de enige tuchtprocedure die momenteel hangende is.”

Er wordt beslist om de beraadslaging en het formuleren van een definitief voorstel te verdagen tot 13 december 2013, teneinde de leden de mogelijkheid te geven het neergelegde verweerschrift door te nemen.

3.12. Op 13 december 2013 wordt de behandeling van het tuchtdossier van verzoekster vervolgd door het directiecomité. Na het verweerschrift inhoudelijk te hebben overlopen, alsook de acht tuchtfeiten, de strafmaat, de procedure en de kwalificatie van de ten laste gelegde feiten, wordt er overgegaan tot een eerste stemming over de vraag of voor de vermelde feiten een tuchtstraf is aangewezen. Met unanimité van stemmen wordt geoordeeld dat een tuchtstraf aangewezen is voor de vermelde feiten. Een tweede stemming over de bepaling van de strafmaat levert drie ja-stemmen voor een ontslag van ambtswege op en zes neen-stemmen. Met meerderheid van stemmen formuleert het directiecomité het definitief voorstel van tuchtstraf, namelijk de ‘terugzetting’. Het directiecomité argumenteert en motiveert dit definitief voorstel van tuchtstraf als volgt:

“• Gelet op het feit dat de feiten bewezen zijn, beschouwd worden als tuchtrechtelijke fouten en niet verjaard zijn, zijn de leden van het directiecomité de mening toegedaan dat feiten ernstig genoeg zijn om vermelde tuchtstraf te rechtvaardigen;

- Overwegende dat betrokkene in het kader van haar aanvraag tot cumulatiemachtiging voor haar activiteiten in het kader van de stad [...] niet alle elementen heeft meegedeeld om het Agentschap in staat te stellen met volledige kennis van zaken een uitspraak te doen in deze; dat het directiecomité van oordeel is dat het omvangrijk dossier voldoende gegevens omvat om een duidelijk inzicht te verwerven omtrent de feiten die haar ten laste worden gelegd. Dat dit feit moet weerhouden worden;

- Overwegende dat betrokkene gedeeltelijk activiteiten tijdens een werkdag voor het FAVV heeft uitgeoefend; dat het directiecomité de mening is toegedaan dat door de gevoerde administratieve enquête het bewijs is geleverd dat bepaalde activiteiten voor de stad [...] zijn uitgevoerd tijdens een werkdag voor het FAVV. Dat dit feit moet worden weerhouden;

- Overwegende dat betrokkene de diergeneeskunde uitoefent:
 - dat dit feit niet wordt betwist door de tegenpartij;
 - dat de administratieve enquête heeft aangetoond dat XXXX de

diergeneeskunde beoefent in haar dierenartspraktijk in [...];

- terwijl dit onverenigbaar is met een functie van niveau A waarvoor geen afwijking kan worden toegestaan; dat het hier gaat om een schending van art. 4 van het voormelde KB van 8 maart 2004; dat het KB van 8 maart 2004 net werd ingesteld om de onpartijdigheid en de objectiviteit van de agenten van het FAVV te verzekeren en te versterken;
 - en heeft nagelaten om deze situatie (uitoefening van de diergeneeskunde) te melden ondanks het feit dat ze reeds gedurende jaren een diergeneeskundige praktijk heeft in [...] voor katten en honden, kleine huisdieren; dat het hier gaat om een situatie die ze zonder twijfel had moeten aangeven; gezien het totaal verbod op de uitoefening van de diergeneeskunde op haar van toepassing is; dat dit feit weerhouden wordt;
 - en de reglementering inzake onverenigbaarheden niet respecteert terwijl ze zich daarvoor geëngageerd heeft; dat zij nochtans ter gelegenheid van haar cumulatieaanvraag voor de activiteiten uitgevoerd voor de stad [...] en bij de ondertekening van de persoonlijke fiche formeel verklaarde de bepalingen van het KB van 8 maart 2004 te respecteren; dat de leden van het directiecomité menen dat betrokkene perfect op de hoogte is van deze verplichting gezien het FAVV op verschillende tijdstippen gecommuniceerd heeft (zie hierboven); dat het FAVV enorm belang hecht aan de onpartijdigheid, de objectiviteit en het zelfstandig optreden van haar medewerkers; dat dit feit wordt weerhouden;
 - en geen aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend voor haar inkomsten uit haar dierenartspraktijk waardoor zodoende artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel overtreden wordt; dat dit feit weerhouden wordt.
- Overwegende dat een dergelijke houding tevens een nefaste impact kan hebben op het imago van het FAVV;
 - Overwegende dat het directiecomité van oordeel is dat een lichtere strafmaat is aangewezen voor de weerhouden ten laste gelegde feiten gezien XXXX een onbesproken staat van dienst heeft.

Het directiecomité van oordeel is dat een tuchtstraf in casu de ‘terugzetting’ aangewezen is.”

3.13. Met een aangetekend schrijven van 23 december 2013 wordt dat definitief voorstel van het directiecomité aan verzoekster ter kennis gebracht. Verzoekster wordt gewezen op de beroepsmogelijkheid hiertegen bij de raad van beroep. Zij wordt ook verzocht dit definitief voorstel gedateerd en ondertekend terug te sturen aan het secretariaat van het directiecomité.

3.14. Op 30 december 2013 wordt door verzoekster beroep ingesteld bij de raad van beroep tegen het definitief voorstel van het directiecomité.

3.15. Op 4 april 2014 brengt de raad van beroep met unanimiteit van stemmen een voor verzoekster gunstig advies uit en handhaaft hij het definitief voorstel van het directiecomité niet. De raad van beroep adviseert daarentegen de tuchtschorsing van drie maanden op te leggen voor de volgende tenlasteleggingen:

- het uitoefenen van diergeneeskundige activiteiten en van een privé-dierenartspraktijk zonder dat hiervoor een aanvraag werd ingediend;
- het nalaten om de uitoefening van de diergeneeskunde aan te geven in het kader van mogelijke belangenconflicten;
- het uitoefenen van de diergeneeskunde, terwijl dit onverenigbaar is met een functie van niveau A binnen het FAVV;
- de voorgaande feiten maken een inbreuk uit op artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 'houdende het statuut van het rijkspersoneel' (loyauteitsplicht);
- verzoekster was zich bewust van de absolute onverenigbaarheid;
- de hoedanigheid van functionele chef als verzwarend element.

Het advies van de raad van beroep wordt gemotiveerd als volgt:

“De raad van beroep acht de feiten met betrekking tot haar aanvraag tot cumulatiemachtiging voor haar activiteiten in het kader van de stad [...] als onvoldoende bewezen en is eveneens van oordeel dat de 2 mails die verstuurd werden tijdens haar werkuren voor het Agentschap bezwaarlijk kunnen worden beschouwd als ‘prestaties’, die door het Directiecomité verboden werden bij de cumulmachtiging. Minstens zijn deze 2 mails onvoldoende zwaarwichtig en te marginaal om als tuchtrechtelijk feit te kunnen worden weerhouden.

De raad van beroep acht het feit dat verzoekster de diergeneeskunde beoefent als voldoende bewezen. De raad van beroep tilt er zwaar aan dat verzoekster gehandeld heeft in strijd met het KB van 8 maart 2004 dat voorziet in de absolute onverenigbaarheid tussen het voeren van een privé-dierenartspraktijk met haar functie van niveau A binnen het FAVV (art. 4). Aldus brengt verzoekster de partijdigheid en de objectiviteit van de agenten van het FAVV in opspraak. Verzoekster heeft gedurende jaren nagelaten om deze situatie van uitoefening van de diergeneeskunde mede te delen en ondertussen de inkomsten die zij realiseerde uit haar

privé-dierenartspraktijk naast haar wedde die zij ontving voor haar werk binnen het FAVV verder opstreek. Verzoekster was nochtans formeel op de hoogte van de reglementering inzake de absolute onverenigbaarheid en het vermijden van belangenconflicten op de hoogte, doch koos er blijkbaar voor om in weerwil van deze reglementering haar privé-dierenartspraktijk verder te voeren. Het FAVV dient te worden gevolgd waar zij stelt dat zij het belang aan de onpartijdigheid, objectiviteit en het zelfstandig optreden van haar medewerkers hoog in het vaandel draagt, en de maatschappij dit ten andere ook van haar verwacht, anders zou het FAVV geen enkele bestaansreden meer hebben.

Dergelijke houding heeft ontegenzeggelijk een impact op het imago van het FAVV.

De vertegenwoordigers van het agentschap stellen ter zitting dat de samenwerking tussen het agentschap en XXXX volstrekt onmogelijk is geworden. De raad van beroep stelt vast dat dit niet aan de orde is gezien het definitieve voorstel van het Directiecomité de verdere samenwerking tussen het FAVV en XXXX impliceert gezien de voorgestelde tuchtmaatregel tot terugzetting.

De raad van beroep is van oordeel dat de verzoekster wegens de haar ten laste gelegde feiten, die door de raad van beroep als bewezen worden verklaard, weliswaar een tuchtrechtelijke sanctie dient te worden opgelegd maar de door het Directiecomité definitief voorgestelde tuchtstraf van terugzetting van de verzoekster niet passend is.

De raad van beroep houdt rekening met het feit dat verzoekster een onberispelijke staat van dienst heeft.

Verder houdt de raad van beroep ermee rekening dat verzoekster ter zitting van 4 april 2014 verklaarde dat zij verder wenst te werken voor het FAVV en dat ze dan ook haar privé-dierenartspraktijk onmiddellijk zal stopzetten en zij inziet dat zij dient te kiezen tussen ofwel haar werk binnen het FAVV of haar privé-dierenartspraktijk, doch dat de cumul tussen beide absoluut onverenigbaar is.

Ook houdt de raad van beroep ermee rekening dat verzoekster al geruime tijd ‘verlof zonder wedde’ heeft genomen in het kader van huidige tuchtprocedure.

Verder stelt de raad van beroep vast dat de tuchtstraf zoals deze definitief voorgesteld werd door het Directiecomité tot gevolg zou hebben dat verzoekster daardoor van niveau A23 zou worden teruggezet tot het niveau A12, hetgeen niet alleen een belangrijk inkomstenverlies voor haar zou teweeg brengen maar ook dat haar, gelet op haar leeftijd, elke mogelijkheid om nog op te klimmen tot het niveau A23 haar ontnomen zou worden.

De raad van beroep is van oordeel dat de tuchtschorsing van 3 maanden, weze de maximale duur, een voldoende signaal is en een passende tuchtstraf voor XXXX.”

3.16. Op 17 juni 2014 neemt de minister van Landbouw de volgende beslissing, die dezelfde dag aangetekend wordt verzonden aan verzoekster:

“In toepassing van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, stel ik u middels dit schrijven officieel in kennis van mijn beslissing naar aanleiding van de tegen u ingestelde tuchtprocedure.

Gelet op de stukken van het dossier en het advies van de Raad van Beroep voor het geheel van instellingen van openbaar nut d.d. 4 april 2014, deel ik u mee dat ik het definitieve voorstel van het directiecomité van het FAVV d.d. 23 december 2013 tot terugzetting handhaaf en het advies van de Raad van Beroep niet volg.

Bijgevolg zal u met ingang vanaf 1 juli 2014 worden teruggezet naar de rang A15 (artikel 77 §5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937).

Teneinde het definitieve voorstel van het directiecomité van het FAVV d.d. 23 december 2013 tot terugzetting te handhaven en bijgevolg het advies van de Raad van Beroep niet te volgen, zijn volgende elementen in aanmerking genomen:

- de feiten met betrekking tot de uitoefening van een dierenartspraktijk zijn bewezen en vormen een inbreuk op artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en het contractuele personeel van het FAVV en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten dat voorziet in een absolute onverenigbaarheid tussen het voeren van een dierenartspraktijk met uw functie van een niveau A binnen het FAVV. Aldus brengt u de partijdigheid en de objectiviteit van de agenten van het FAVV in opspraak;
- gelet op het feit dat de ten laste gelegde feiten ontegensprekelijk een negatieve impact hebben op het imago van het FAVV;
- gelet op het feit dat u gedurende jaren nagelaten heeft om uw situatie (uitoefening dierenartspraktijk) aan te geven zodat (*quod non*) er ook geen eventuele interne maatregelen konden worden genomen en het FAVV gedurende deze jaren risico's heeft gelopen;
- gelet op het feit dat u bovendien voor de gegeneerde inkomsten betreffende de dierenartspraktijk geen cumulatieaanvraag heeft ingediend, zoals reglementair opgelegd;
- gelet op het feit dat u formeel op de hoogte was van de reglementering inzake de onverenigbaarheid en cumuls en dat u in weerwil met deze reglementering niettemin toch jaren uw dierenartspraktijk verder heeft gezet en hieromtrent zelfs actief publiciteit heeft gevoerd;
- gelet op het feit dat u zich niet aan bovenvermeld koninklijk besluit van 8 maart 2004 heeft gehouden is eveneens een inbreuk op artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937; zijnde een inbreuk op de loyaliteitsplicht waar zeker binnen een controlerende instantie zoals het FAVV de nodige waarde aan dient te worden gehecht;
- gelet op het feit dat uw hoedanigheid als functionele chef een verzwarend element is daar u een voorbeeldrol te vervullen heeft: van een functionele

chef mag immers verwacht worden dat zij de regelgeving en richtlijnen van toepassing op een federaal ambtenaar kent en toepast;

- gelet op het feit dat het cruciaal is dat het FAVV zijn onpartijdigheid kan waarborgen en bijgevolg het belang aan de onpartijdigheid, de objectiviteit en het zelfstandig optreden van haar medewerkers hoog in het vaandel draagt en de maatschappij dit ook van haar verwacht;
- gelet op het feit dat u uw dierenartspraktijk meteen zou stopzetten doet niets af aan het feit dat u zich reeds publiekelijk gedurende jaren heeft bekend gemaakt als lokale dierenarts terwijl u tegelijk als inspecteur voor het FAVV werkt, hetgeen een verdere negatieve impact op het imago van het FAVV zal hebben met de bijhorende risico's als gevolg;
- gelet op het feit dat uw wel degelijk mails in het kader van uw werkzaamheden voor de stad [...] heeft verstuurd tijdens uw werkuren bij het FAVV; hetgeen aantoont dat u de voorwaarden in de cumulatiemachtiging niet heeft geëerbiedigd;
- gelet op het feit dat de door het directiecomité van het FAVV voorgestelde tuchtstraf reeds een lichtere strafmaat is dan dewelke werd geformuleerd door uw hiërarchische meerdere, zijnde het ontslag van ambtswege.

De uitwissing van de vermelding van de tuchtstraf geschiedt van ambtswege na drie jaar vanaf de betekening van onderhavig schrijven. Pas na deze uitwissing kan u opnieuw deelnemen aan een examen of bevorderingsprocedure.

Tot slot dien ik u mee te delen dat deze tuchtstraf op uw individuele evaluatiefiche zal worden opgetekend en in uw persoonlijk dossier zal worden bijgevoegd.”

3.17. Door verzoekster wordt op 11 juli 2014 een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State, gekend onder rolnummer A. 213.065/IX-8431, tegen de voornoemde ministeriële beslissing van 17 juni 2014.

3.18. Op 6 augustus 2014 wordt de voornoemde beslissing van 17 juni 2014 door de minister van Landbouw ingetrokken. Deze intrekkingbeslissing luidt als volgt:

“Ik kom terug op mijn beslissing van 17 juni j.l. waartegen door U een beroep tot nietigverklaring en schorsing van tenuitvoerlegging werd ingediend bij de Raad van State met een verzoekschrift van 11 juli 2014.

In artikel 6, §7, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt bepaald dat de Koning het administratief statuut van het personeel vastlegt.

In artikel 2, §1, van het Koninklijk besluit van 3 februari 2003 tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het

Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt het K.B. van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut van toepassing verklaard op het statuut van het personeel van het FAVV.

Artikel 3, §1, van dat K.B. maakt het Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel van toepassing op de ambtenaren van het FAVV.

Artikel 78 van het K.B. van 2 oktober 1937 luidt als volgt: ‘Art. 78. - §1. - De tuchtstraf wordt uitgesproken door de tot benoeming bevoegde overheid wat de ambtenaren van de niveaus B, C en D betreft.

Wat de ambtenaren van niveau A aangaat, wordt zij uitgesproken door de minister, behalve de terugzetting, het ontslag van ambtswege en de afzetting die door Ons worden opgelegd.’

Verder bepaalt artikel 94 van hetzelfde K.B. het volgende: ‘Art. 94. - Is het advies van de raad van beroep gunstig, dan wordt de beslissing altijd door de minister genomen of definitief voorgesteld.’

Uit de voormelde bepalingen vloeit voort dat de Koning als enige bevoegd is om de beslissing houdende het opleggen van de tuchtmaatregel van terugzetting in graad op te leggen.

Daarom wordt bij wege van huidige beslissing, de beslissing van 17 juni 2014 houdende terugzetting in graad naar rang A15 ingetrokken.

U heeft de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen deze beslissing bij de Raad van State en dit binnen de 60 dagen vanaf deze kennisgeving. Dit beroep schorst de beslissing niet. De verzending van het verzoekschrift naar de Raad van State gebeurt bij ter post aangetekende brief naar het volgende adres: Wetenschapsstraat 33 – 1040 Brussel.

U zal eerstdaags mijn definitief voorstel ontvangen.”

Verzoekster heeft tegen deze beslissing geen beroep tot nietigverklaring ingesteld binnen de door de wet bepaalde beroepstermijn, waardoor deze beslissing definitief is geworden.

3.19. Op 1 september 2014 doet de minister van Landbouw het volgende definitief voorstel van tuchtsanctie aan de koning:

“Hierbij heb ik de eer Zijne Majesteit het definitief voorstel van tuchtsanctie in het dossier XXXX over te maken.

XXXX, statutair ambtenaar bij het FAVV worden volgende feiten ten laste gelegd:

1. dat ze, in het kader van haar aanvraag tot cumulatiemachtiging, heeft nagelaten alle elementen aan de overheid te bezorgen om deze in staat te stellen met volledige kennis van zaken een uitspraak te kunnen doen;
2. dat ze deze activiteiten gedeeltelijk tijdens de diensturen heeft beoefend;
3. dat ze de diergeneeskunde uitoefent, terwijl dit onverenigbaar is met een

- functie van niveau A binnen het FAVV; dat dit een onverenigbaarheid is waarvoor geen afwijking kan worden toegestaan;
4. dat ze heeft nagelaten om deze situatie aan te geven;
 5. dat ze de reglementering inzake onverenigbaarheden niet respecteert terwijl ze zich hiervoor geëngageerd heeft;
 6. dat ze inkomsten uit haar dierenartspraktijk heeft verworven zonder dat ze hiervoor een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend.

Er werd een tuchtprocedure opgestart en de hiërarchische chef van XXXX deed op 9 november 2013 een voorstel tot ontslag van ambtswege.

Het Directiecomité van het FAVV deed op 13 december 2013 het voorstel tot een tuchtstraf van terugzetting in graad na XXXX gehoord te hebben.

De Raad van Beroep voor het geheel van de instellingen van openbaar nut, waar XXXX de zaak aanhangig maakte, adviseerde in een rapport van 4 april 2014 om het voorstel van het directiecomité niet te handhaven en stelde een tuchtschorsing van 3 maanden voor.

Het Directiecomité van het FAVV blijft bij zijn eerste voorstel en handhaaft de sanctie van terugzetting in graad.

Overwegende dat de Raad van Beroep van oordeel is dat het onderzoek naar de feiten voldoende zorgvuldig werd gevoerd. De Raad is van oordeel dat de feiten zoals hierboven uiteengezet onder punt 1 en 2 onvoldoende bewezen zijn maar dat de overige feiten die betrekking hebben op het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde niet verjaard en voldoende bewezen zijn. De Raad oordeelt dat een schorsing van 3 maanden een voldoende signaal geeft en een passende tuchtstraf is;

Overwegende dat de Raad van Beroep aldus het merendeel van de feiten weerhoudt en dat de weerhouden feiten ook de meest ernstige zijn omdat het hier de integriteit van een beëdigd ambtenaar betreft;

Overwegende dat het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde door een beëdigd ambtenaar en dit gedurende bijna tien jaar van die aard is dat een strenge tuchtstraf hier passend is en dat een 'voldoende signaal' in deze situatie niet voldoet;

Overwegende dat de houding van XXXX, gelet op haar plaats in de hiërarchie van het FAVV totaal onverzoenbaar is met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt; het FAVV heeft inzake onverenigbaarheden een bijzondere reglementering met name het koninklijk besluit van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere voorwaarden van het statutaire en het contractuele personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten, om naar de burger toe ieder vermoeden van betrokkenheid van zijn agenten uit te sluiten; deze reglementering moet gezien worden in de context van de dioxinecrisis als gevolg waarvan het FAVV werd opgericht. Het FAVV hecht dan ook bijzonder veel belang aan de integriteit van haar ambtenaren en verwacht van hen een onberispelijke houding;

Overwegende dat de Raad van Beroep het argument dat de samenwerking met XXXX door haar houding onmogelijk wordt als niet relevant beschouwt; dat dit evenwel moet gezien worden als de samenwerking in de functie van A23. De beschrijving van deze functie voorziet de leiding over andere personen. XXXX heeft ook de leiding over een vijftal medewerkers. Door haar houding is

zij haar geloofwaardigheid als functionele chef, die toch een voorbeeldfunctie heeft volledig kwijt. Deze functie voorziet ook meer autonomie en verantwoordelijkheid. Aangezien XXXX gedurende jaren het vertrouwen van haar oversten heeft misbruikt, is het niet mogelijk om haar nog langer een functie waarbij een grote mate van vertrouwen nodig is uit te laten oefenen. De functie van A15 voorziet daarentegen geen leidinggevende taken en minder autonomie en verantwoordelijkheid;

Overwegende dat de Raad van Beroep rekening houdt met het feit dat XXXX een onberispelijke staat van dienst heeft. Dat dit niet wegneemt dat zij reeds gedurende bijna 10 jaar de reglementering van het FAVV naast zich neerlegt, zich zeer deloyaal opstelt tegenover het FAVV en al die tijd het vertrouwen schendt van haar hiërarchische meerderen en haar collega's; dat velen van hen reeds in 2004 de keuze hebben moeten maken tussen het verder zetten van hun praktijk of het behoud van hun functie bij het FAVV;

Overwegende dat de Raad van Beroep er rekening mee houdt dat XXXX al geruime tijd verlof zonder wedde heeft genomen. Dat dit in geen geval als een verzachtende omstandigheid beschouwd kan worden aangezien XXXX slechts verlof zonder wedde heeft genomen nadat het onderzoek naar de door haar begane onverenigbaarheden werd opgestart en zij zich al jaren in een toestand van absolute onverenigbaarheid bevond en dat zij noodgedwongen, zoals de wetgeving voorziet, een keuze diende te maken tussen haar praktijk en haar functie bij het FAVV;

Overwegende dat de Raad van Beroep er rekening mee houdt dat XXXX ter zitting van 4 april 2014 verklaart dat zij verder wenst te werken met het FAVV, dat zij haar praktijk onmiddellijk zal stopzetten en dat zij inziet dat zij dient te kiezen tussen haar praktijk of haar werk bij het FAVV. Dat dit hier niet relevant is omdat XXXX in ieder geval die keuze moet maken en deze keuze reeds jaren geleden had moeten maken, dat zij ook in geval van terugzetting die keuze moet maken omdat zij zich dan nog altijd in een geval van absolute onverenigbaarheid bevindt;

Overwegende dat de Raad van Beroep rekening mee houdt met het feit dat de terugzetting niet alleen een belangrijk inkomensverlies zou betekenen maar ook, gelet op haar leeftijd, elke mogelijkheid om nog op te klimmen tot het niveau van A23 haar zou ontnomen worden. Dat hiertegen ingebracht kan worden dat het ten laste gelegde feit dat zij jarenlang inkomsten gegenereerd heeft uit haar dierenartspraktijk zonder hiervoor een cumulatiemachtiging aan te vragen wel weerhouden werd door de Raad van Beroep; dat de leeftijd en de van een ambtenaar geen verzachtende omstandigheid kan uitmaken bij het opleggen van een tuchtstraf;

Overwegende dat de feiten die de Raad van Beroep weerhoudt dan ook voldoende ernstig zijn om de terugzetting in graad te handhaven.

Om deze reden sluit ik mij aan bij het advies van het Directiecomité van het FAVV en mijn definitief voorstel in toepassing van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 tot vaststelling van het statuut van het Rijkspersoneel is dan ook de terugzetting in graad van XXXX van A23 naar A15."

3.20. Met een schrijven van 4 september 2014 wordt aan verzoekster meegedeeld dat het definitief voorstel aan de koning is bezorgd, dat dit voorstel aansluit bij het advies van het directiecomité van het FAVV dat een terugzetting in graad van A23 naar A15 inhoudt en dat de definitieve beslissing wordt genomen door de Koning.

3.21. Op 17 september 2014 wordt het thans bestreden koninklijk besluit tot terugzetting in graad naar een lagere klasse van verzoekster genomen; het is gemotiveerd als volgt:

“Gelet op het definitief voorstel van de minister van landbouw van 1^{ste} september 2014 tot terugzetting in graad van XXXX, geboren op 27 november 1958, in de uitvoering van een tuchtstraf, van graad A23 naar graad A15 in de buitendiensten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Overwegende dat XXXX volgende feiten werden ten laste gelegd:

1. dat ze, in het kader van haar aanvraag tot cumulatiemachtiging, heeft nagelaten alle elementen aan de overheid te bezorgen om deze in staat te stellen met volledige kennis van zaken een uitspraak te kunnen doen;
2. dat ze deze activiteiten gedeeltelijk tijdens de diensturen heeft beoefend;
3. dat ze de diergeneeskunde uitoefent, terwijl dit onverenigbaar is met een functie van niveau A binnen het FAVV; dat dit een onverenigbaarheid is waarvoor geen afwijking kan worden toegestaan;
4. dat ze heeft nagelaten om deze situatie aan te geven;
5. dat ze de reglementering inzake onverenigbaarheden niet respecteert terwijl ze zich hiervoor geëngageerd heeft;
6. dat ze inkomsten uit haar dierenartspraktijk heeft verworven zonder dat ze hiervoor een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend;

Overwegende het voorstel van de hiërarchische chef van 9 november 2013 tot ontslag van ambtswege;

Overwegende het voorstel van het directiecomité van 13 december 2013 tot een tuchtstraf van terugzetting in graad;

Overwegende het gunstig advies van de Raad van Beroep voor het geheel van de instellingen van openbaar nut van 4 april 2014 waarbij het voorstel van het directiecomité niet gehandhaafd wordt en een tuchtschorsing van 3 maanden geadviseerd wordt;

Overwegende het definitief voorstel van de minister van Landbouw van 1^{ste} september 2014 om een tuchtstraf van terugzetting in graad;

Overwegende dat de Raad van Beroep van oordeel is dat het onderzoek naar de feiten voldoende zorgvuldig werd gevoerd. De Raad is van oordeel dat de feiten zoals hierboven uiteengezet onder punt 1 en 2 onvoldoende bewezen zijn maar dat de overige feiten die betrekking hebben op het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde niet verjaard en voldoende bewezen zijn. De Raad oordeelt dat een schorsing van 3 maanden een voldoende signaal geeft en

een passende tuchtstraf is;

Overwegende dat de Raad van Beroep aldus het merendeel van de feiten weerhoudt en dat de weerhouden feiten ook de meest ernstige zijn omdat het hier de integriteit van een beëdigd ambtenaar betreft;

Overwegende dat het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde door een beëdigd ambtenaar en dit gedurende bijna tien jaar van die aard is dat een strenge tuchtstraf hier passend is en dat een ‘voldoende signaal’ in deze situatie niet voldoet;

Overwegende dat het voorstel van de hiërarchische chef van XXXX het ontslag van ambtswege was;

Overwegende dat de houding van XXXX, gelet op haar plaats in de hiërarchie van het FAVV totaal onverzoenbaar is met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt; het FAVV heeft inzake onverenigbaarheden een bijzondere reglementering met name het koninklijk besluit van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere voorwaarden van het statutaire en contractuele personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten, om naar de burger toe ieder vermoeden van betrokkenheid van zijn agenten uit te sluiten; deze reglementering moet gezien worden in de context van de dioxinecrisis als gevolg waarvan het FAVV werd opgericht. Het FAVV hecht dan ook bijzonder veel belang aan de integriteit van haar ambtenaren en verwacht van hen een onberispelijke houding;

Overwegende dat de Raad van Beroep het argument dat de samenwerking met XXXX door haar houding onmogelijk wordt als niet relevant beschouwt; dat dit moet gezien worden als de samenwerking in de functie van A23. De beschrijving van deze functie voorziet de leiding over andere personen. XXXX heeft ook de leiding over een vijftal medewerkers. Door haar houding is zij haar geloofwaardigheid als functionele chef, die toch een voorbeeldfunctie heeft volledig kwijt. Deze functie voorziet ook meer autonomie en verantwoordelijkheid. Aangezien XXXX gedurende jaren het vertrouwen van haar oversten heeft misbruikt, is het niet mogelijk om haar nog langer een functie waarbij een grote mate van vertrouwen nodig is uit te oefenen. De functie van A15 voorziet daarentegen geen leidinggevende taken en minder autonomie en verantwoordelijkheid.

Overwegende dat de Raad van Beroep rekening houdt met het feit dat XXXX een onberispelijke staat van dienst heeft. Dat dit niet wegneemt dat zij reeds gedurende bijna 10 jaar de reglementering van het FAVV naast zich neerlegt, zich zeer deloyaal opstelt tegenover het FAVV en al die tijd het vertrouwen schendt van haar hiërarchische meerderen en haar collega's; dat velen van hen reeds in 2004 de keuze hebben moeten maken tussen het verder zetten van hun praktijk of het behoud van hun functie bij het FAVV;

Overwegende dat de Raad van Beroep er rekening mee houdt dat XXXX al geruime tijd verlof zonder wedde heeft genomen. Dat dit in geen geval als een verzachtende omstandigheid beschouwd kan worden aangezien XXXX slechts verlof zonder wedde heeft genomen nadat het onderzoek naar de door haar begane onverenigbaarheden werd opgestart en zij zich al jaren in een toestand van absolute onverenigbaarheid bevond en dat zij noodgedwongen, zoals de wetgeving voorziet, een keuze diende te maken tussen haar praktijk en haar

functie bij het FAVV;

Overwegende dat de Raad van Beroep er rekening mee houdt dat XXXX ter zitting van 4 april verklaart dat zij verder wenst te werken met het FAVV, dat zij haar praktijk onmiddellijk zal stopzetten en dat zij inziet dat zij dient te kiezen tussen haar praktijk of haar werk bij het FAVV. Dat dit hier niet relevant is omdat XXXX in ieder geval die keuze moet maken en deze keuze reeds jaren geleden had moeten maken, dat zij ook in geval van terugzetting die keuze moet maken omdat zij zich dan nog altijd in een geval van absolute onverenigbaarheid bevindt;

Overwegende dat de Raad van Beroep er rekening houdt met het feit dat de terugzetting niet alleen een belangrijk inkomensverlies zou betekenen maar ook, gelet op haar leeftijd, elke mogelijkheid om nog op te klimmen tot het niveau van A23 haar zou ontnomen worden. Dat hiertegen ingebracht kan worden dat het ten laste gelegde feit dat zij jarenlang inkomsten gegenereerd heeft uit haar dierenartspraktijk zonder hiervoor een cumulatiemachtiging aan te vragen wel weerhouden werd door de Raad van Beroep; dat de leeftijd van een ambtenaar geen verzachtende omstandigheid kan uitmaken bij het opleggen van een tuchtstraf;

Overwegende dat de feiten die de Raad van Beroep weerhoudt dan ook voldoende ernstig zijn om de terugzetting in graad te handhaven.”

3.22. Met een aangetekend schrijven van 2 oktober 2014 wordt het bestreden besluit ter kennis gebracht van verzoekster.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. Ter terechtzitting heeft de raadsman van de verwerende partij bevestigd dat hij optreedt namens het FAVV en dat de door hem ingediende processtukken en het neergelegde administratief dossier dienen te worden toegerekend aan het FAVV.

4.2. Het verzoekschrift is door de griffie van de Raad van State aan de verwerende partij toegezonden met een aangetekend schrijven van 19 november 2014 en zij heeft deze zending op 20 november 2014 in ontvangst genomen. De vijftien dagen waarover de verwerende partij vervolgens overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ beschikt om een nota met opmerkingen in te dienen, verstreken bijgevolg op 5 december 2014. Te dezen werd de nota te laat ingediend, namelijk op 9 december

2014. Deze nota wordt met toepassing van artikel 11, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 uit het debat geweerd. Wat erin is geschreven, wordt door de Raad louter als inlichting ontvangen.

V. Toepassing kortedebattenprocedure

A. Vooraf

5. Het auditoraat heeft geoordeeld dat de beslechting van het geschil kan worden afgedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. Het heeft het tweede en het negende middel, alsook het eerste onderdeel van het tiende middel gegrond bevonden.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster voert in het tweede middel de schending aan van artikel 78, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 17^{ter} van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 ‘tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut’. Zij stelt dat de minister van Landbouw de bevoegde tuchtoverheid was om het bestreden besluit te nemen en niet de koning, zodat dit besluit is genomen door een onbevoegde overheid.

Verzoekster licht haar middel toe als volgt:

“Het FAVV is opgericht bij wet van 4 februari 2000. Deze wet machtigt de Koning het administratief en het geldelijk statuut van het personeel vast te stellen (art. 6, § 7).

Aan deze bevoegdheid werd uitvoering gegeven door het KB van 3 februari 2003 tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het FAVV. Artikel 2, § 1 van dit KB verklaart het KB van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut van toepassing op het personeel van het FAVV.

Art. 3, §1 van het voormelde KB van 8 januari 1973 maakt op zijn beurt een reeks KB's en bepalingen betreffende het rijkspersoneel van toepassing, waaronder het KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (art. 3, § 1, 1°). Dit geldt ‘onverminderd de door de wet vastgestelde statuutbepalingen’ en ‘onder voorbehoud van de in dit besluit neergelegde nadere regelen’.

De minister van Landbouw verwijst in de intrekkingbeslissing ten onrechte naar art. 78, § 1 van het KB van 2/10/1937 dat bepaalt: ‘De tuchtstraf wordt uitgesproken door de tot benoeming bevoegde overheid wat de ambtenaren van de niveaus B, C en D betreft. Wat de ambtenaren van niveau A aangaat, wordt zij uitgesproken door de minister, behalve de terugzetting, het ontslag van ambtswege en de afzetting die door Ons worden opgelegd.’

Artikel 17ter van het KB van 8 januari 1973 bepaalt immers in afwijking op de tuchtregeling van het statuut van het rijkspersoneel: ‘Artikel 78, § 1, moet als volgt worden gelezen: § 1. - De tuchtstraf wordt door de benoemende overheid uitgesproken.’

Vervolgens rijst de vraag wie de ‘benoemende overheid’ is.

Artikel 5 van het KB van 2 oktober 1937 bepaalt: ‘Rijksambtenaren van niveau A worden door Ons benoemd. De ambtenaren van de niveaus B, C en D worden benoemd door de voorzitter van het directiecomité of zijn gemachtigde.’

Artikel 6 van het KB van 8 januari 1973 bepaalt echter: ‘Artikel 5 (van het KB van 2/10/1937) is niet van toepassing op de ambtenaren van de instellingen.’ De ambtenaren niveau A van de instellingen, waaronder het FAVV, worden dus niet door de Koning benoemd.

In artikel 2 van het KB van 8 januari 1973 wordt de benoemende overheid gedefinieerd als ‘de overheid aan wie de bevoegdheid tot benoemen uitdrukkelijk verleend is door de wet of door het organiek reglement; is die overheid niet aangewezen door de wet of door het organiek reglement, dan wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de minister onder wie de instelling ressorteert.’

Er bestaat geen wet of ‘organiek reglement’ waarin de bevoegdheid tot het benoemen van het personeel van niveau A uitdrukkelijk is toegewezen aan enige persoon of orgaan voor wat het FAVV betreft. Noch de oprichtingswet van 4 februari 2000, noch het KB van 20 december 2007 tot vaststelling van de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het FAVV spreken zich expliciet uit over de bevoegdheid tot het benoemen van het personeel van niveau A.

In toepassing van artikel 2 van het KB van 8 januari 1973 moet worden vastgesteld dat de benoemende overheid niet aangewezen is door de wet of door het organiek reglement, zodat die bevoegdheid wordt uitgeoefend door de minister onder wie de instelling ressorteert. Volgens de website van de federale overheid was dit ten tijde van de bestreden beslissing de minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw, thans de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie.

Dit wordt trouwens bevestigd door de praktijk: de ambtenaren van niveau A bij het FAVV worden benoemd bij ministerieel besluit, wat blijkt uit de bekendmakingen in het Belgisch Staatsblad (zie bv. stuk 20).

De bevoegde overheid om tuchtstraffen uit te spreken is dus de minister van Landbouw.

Conclusie:

Artikel 78, § 1 van het KB van 2 oktober 1937 moet wat het FAVV betreft niet worden gelezen in zijn originele versie (die geldt voor het rijkspersoneel), maar in de door het KB van 8 januari 1973 aangepaste versie. Hieruit volgt dat niet de Koning, maar de 'benoemende overheid' bevoegd is om alle tuchtstraffen uit te spreken. De benoemende overheid is voor personeelsleden van niveau A van het FAVV de bevoegde minister, gelet op de afwezigheid van expliciete aanwijzing bij wet of organieke reglement van een andere bevoegde overheid.

De bevoegdheidsregels in het bestuursrecht raken de openbare orde. Indien een tuchtstraf of preventieve schorsing wordt opgelegd door een onbevoegde overheid, zal dit dan ook steeds leiden tot de nietigverklaring van de beslissing."

7. Op de terechtzitting werpt de verwerende partij hiertegen op dat verzoekster is benoemd bij koninklijk besluit van 24 maart 1997 en dat daarom wat haar betreft, de koning als benoemende overheid dient te worden beschouwd.

Maar zelfs in de veronderstelling dat de bevoegdheid van de koning om te benoemen door hem zou zijn toegewezen aan de ter zake bevoegde minister, is die veronderstelling niet pertinent. Volgens de verwerende partij kan het orgaan dat deze bevoegdheid delegeert immers steeds ook zelf nog die bevoegdheid uitoefenen. Aldus kan volgens de verwerende partij de stelling dat de benoemingsbevoegdheid *in casu* door de koning aan de minister werd toegewezen, er niet voor zorgen dat de koning niet langer bevoegd zou zijn om zelf zijn eigen bevoegdheid uit te oefenen. Bijgevolg was de koning wel degelijk bevoegd om de bestreden beslissing te nemen.

Ten slotte stelt de verwerende partij nog dat de minister van Landbouw het standpunt van de koning deelt, aangezien het definitief voorstel van de minister niet afwijkt van het bestreden besluit, zodat verzoekster derhalve geen belang heeft bij het middel.

Beoordeling

8.1. Het FAVV is opgericht bij de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen’ (hierna: de wet van 4 februari 2000).

Met betrekking tot het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het FAVV bepaalt artikel 6, § 7, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 het volgende:

“De Koning bepaalt het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Agentschap, evenals de vrijwillige en ambtshalve mobiliteitsregeling naar, van en in het Agentschap met de daarmee gepaard gaande nadere regels.”

Ter uitvoering van voormeld artikel 6, § 7, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 is het koninklijk besluit van 3 februari 2003 ‘tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ genomen. Artikel 2, § 1, van dit koninklijk besluit luidt als volgt:

“Het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut is van toepassing op het personeel van het Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.”

8.2. Artikel 3, § 1, 1°, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 bepaalt:

“Onverminderd de door de wet vastgestelde statuutbepalingen vinden de volgende besluiten, zoals zij gewijzigd zijn, toepassing op de ambtenaren van de instellingen, onder voorbehoud van de in dit besluit neergelegde nadere regelen:

1° koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.”

Titel III van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 bevat bepalingen waarbij sommige bepalingen die gelden voor de ambtenaren van de rijksbesturen worden aangepast met het oog op de toepassing ervan op de ambtenaren van de instellingen. In hoofdstuk II van deze titel III zijn de nadere regelen opgenomen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’. Artikel 17^{ter} van hoofdstuk II van titel III van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973, dat het enige artikel vormt van afdeling V^{ter} met als opschrift ‘Tuchtregeling’, bepaalt:

“Artikel 78, § 1, moet als volgt worden gelezen : ‘§ 1. - De tuchtstraf wordt door de benoemende overheid uitgesproken.’”

Hieruit volgt dat voor het FAVV de benoemende overheid de bevoegde tuchtoverheid is.

8.3. In artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 wordt omschreven wie voor de toepassing van dit besluit de benoemende overheid is, namelijk:

“de overheid aan wie de bevoegdheid tot benoemen uitdrukkelijk verleend is door de wet of door het organiek reglement; is die overheid niet aangewezen door de wet of door het organiek reglement, dan wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de minister onder wie de instelling ressorteert.”

Hoewel luidens artikel 5 van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937 de rijksambtenaren van niveau A door de koning worden benoemd, bepaalt artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet van toepassing is op de openbare instellingen.

Aangezien wat het FAVV betreft, de Raad van State geen specifieke wet of organiek reglement bekend is waarin uitdrukkelijk aan een welbepaalde overheid de bevoegdheid tot het benoemen van de personeelsleden van het FAVV is opgedragen, komt overeenkomstig artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 die bevoegdheid toe aan de minister onder wie het FAVV ressorteert.

Toen het bestreden besluit is genomen, ressorteerde, overeenkomstig artikel 7, 1^o, van het koninklijk besluit van 8 januari 2012 ‘tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden’, het FAVV onder de minister van Landbouw. Bijgevolg was de toenmalige minister van Landbouw de benoemende overheid en overeenkomstig artikel 17^{ter} van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973, gelezen in samenhang met artikel 2 van hetzelfde besluit, de bevoegde tuchtoverheid.

8.4. Het uitgangspunt van de verwerende partij dat verzoekster echter benoemd is bij koninklijk besluit en dat daaruit volgt dat de koning te dezen als de benoemende overheid dient te worden beschouwd en bijgevolg ook als bevoegde tuchtoverheid, kan niet worden bijgevallен.

Het is juist dat verzoekster bij koninklijk besluit van 24 maart 1997 is benoemd bij het Instituut voor veterinaire keuring in de graad van inspecteur-keurder. Na de oprichting van het FAVV bij de voornoemde wet van 4 februari 2000 is zij echter met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 november 2002 ‘houdende de overdracht van de personeelsleden van het Instituut voor Veterinaire Keuring naar de voorlopige cel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en houdende wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 houdende diverse bepalingen betreffende de inwerkingstelling van de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten’ overgeheveld naar de voorlopige cel van het FAVV. Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 24 september 2002 ‘tot oprichting van een voorlopige cel bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid

van de Voedselketen' is verzoekster als naar de voorlopige cel overgeheveld statutair personeelslid opgenomen in de nominatieve personeelsinventaris en in het FAVV geïntegreerd. Vanaf dat moment is zij personeelslid van het FAVV geworden en is het administratief en geldelijk statuut van het FAVV op haar van toepassing. Bijgevolg was de koning niet langer bevoegd om een tuchtbesluit lastens verzoekster te nemen.

8.5. Evenmin kan worden aangenomen, zoals de verwerende partij op de terechtzitting heeft gesteld, dat de benoemingsbevoegdheid door de koning werd gedelegeerd aan de minister onder wiens toezicht de openbare instelling staat en dat de koning als delegerende overheid dan ook nog steeds zelf die bevoegdheid mag uitoefenen.

Artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 bepaalt dat ingeval de benoemende overheid niet uitdrukkelijk door een 'wet' of door een 'organiek reglement' is aangewezen, die bevoegdheid dan wordt uitgeoefend door de minister onder wie de instelling ressorteert. Zoals *sub* 8.3 is vastgesteld, is wat het FAVV betreft, de Raad van State geen specifieke wet of organiek reglement bekend waarin uitdrukkelijk aan een welbepaalde overheid de bevoegdheid tot het benoemen van de personeelsleden van het FAVV is opgedragen. De benoemingsbevoegdheid komt overeenkomstig voornoemd artikel 2 dan ook toe aan de minister onder wie het FAVV ressorteert. Het komt de koning niet toe om bij een individueel besluit – zoals het bestreden besluit – van de in artikel 2 vervatte algemene regeling – die hij trouwens zelf heeft uitgevaardigd – af te wijken.

8.6. Dat voorts het definitief voorstel van de minister niet afwijkt van het bestreden tuchtbesluit, neemt nog steeds niet weg dat dit uiteindelijke tuchtbesluit niet door de bevoegde minister werd genomen maar wel door de koning die hiervoor niet bevoegd was. Hierna zal daarenboven blijken dat bij de motivering van het bestreden besluit ten onrechte het tweede voorstel van het directiecomité mede in de beoordeling is betrokken. Of de minister op grond van

zijn eigen uit te oefenen bevoegdheid, waarbij hij daarenboven abstractie zal moeten maken van dit tweede voorstel, nog steeds op eendere wijze zal optreden, is voorbarig. Ten overvloede zij nog opgemerkt dat de bevoegdheid van de steller van de handeling een vernietigingsgrond is die de openbare orde raakt en die overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanleiding geeft tot nietigverklaring, zelfs ongeacht het belang van verzoekster bij dit middel.

8.7. Uit wat voorafgaat volgt dat de koning niet bevoegd was om het bestreden besluit te nemen.

9. Het tweede middel is gegrond.

C. Negende middel

Standpunt van de partijen

10. Verzoekster voert in het negende middel de schending aan van artikel 81, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937, alsook van het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, meer bepaald het verbod op de terugwerkende kracht van bestuurshandelingen.

Volgens verzoekster is het bestreden besluit van 17 september 2014 haar ter kennis gebracht bij een brief van 2 oktober 2014 die door haar de volgende dag (op 3 oktober 2014) werd ontvangen. Met het bestreden besluit wordt een tuchtstraf opgelegd, en dit met ingang van 1 september 2014 dan wel 1 juli 2014 naargelang het artikel in het beschikkend gedeelte. Artikel 1 van het besluit bepaalt namelijk dat de tuchtstraf wordt opgelegd met ingang van 1 september 2014 terwijl in artikel 2 de nieuwe jaarlijkse brutowedde van verzoekster wordt vastgesteld met ingang van 1 juli 2014.

Nochtans bepaalt artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 dat een tuchtstraf geen uitwerking mag hebben over een periode vóór de uitspraak. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt dan weer het verbod in om terugwerkende kracht te verlenen aan een tuchtstraf.

Verzoekster is dan ook van oordeel dat de tuchtstraf ten onrechte met terugwerkende kracht werd opgelegd. Het is zelfs niet duidelijk tot wanneer het bestreden besluit terugwerkt: tot 1 september 2014, dan wel tot 1 juli 2014. Bovendien ontbreekt elk motief waarom *in casu* toch terugwerkende kracht zou kunnen worden toegekend.

11. Op de terechtzitting stelt de verwerende partij dat het bestreden besluit dat werd genomen als gevolg van de intrekking van de ministeriële beslissing, slechts terugwerkt tot 1 september 2014 en dat deze terugwerking geen onredelijke gevolgen veroorzaakt, noch het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

Wat de door verzoekster aangevoerde onduidelijkheid betreft, namelijk dat in de in artikel 2 weergegeven tabel wordt bepaald dat de nieuwe jaarlijkse brutowedde van verzoekster wordt vastgesteld met ingang van 1 juli 2014, verklaart de verwerende partij op de terechtzitting uitdrukkelijk dat dit een materiële vergissing is en dat het de bedoeling is dat de terugzetting in graad slechts gevolgen heeft vanaf 1 september 2014.

Beoordeling

12. In haar verslag heeft de auditeur-verslaggeefster geoordeeld dat verzoekster wat het negende middel betreft, kan worden gevolgd in haar argumentatie doch slechts in de mate waarin aan de verwerende partij wordt verweten dat het niet duidelijk is tot wanneer het bestreden besluit terugwerkt, namelijk tot 1 september 2014 of tot 1 juli 2014.

Dat in acht genomen en gelet op de uitdrukkelijke verklaring van de verwerende partij dat het bestreden besluit slechts uitwerking heeft met ingang van 1 september 2014, is de Raad van oordeel dat het negende middel niet volgens de kortedebattenprocedure kan worden beslecht.

D. Tiende middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

13. In een eerste onderdeel van het tiende middel voert verzoekster aan dat de minister die het definitief voorstel heeft geformuleerd, opnieuw het standpunt heeft gevraagd van het directiecomité. Nochtans is in de mogelijkheid om nogmaals het standpunt van het directiecomité te vragen niet voorzien. Artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt namelijk dat de minister bij een gunstig advies van de raad van beroep de beslissing neemt of definitief voorstelt, zonder dat andere feiten ter sprake kunnen worden gebracht dan die welke het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd.

Dat het directiecomité bij zijn eerste definitief voorstel is gebleven en de sanctie van terugzetting in graad heeft gehandhaafd, is naar het oordeel van verzoekster duidelijk een nieuw gegeven in het debat. De raad van beroep wordt volgens haar aldus buitenspel gezet, omdat dit voorstel dateert van na het advies van de raad van beroep.

Dat nieuwe element heeft volgens verzoekster daarenboven de minister en de koning kunnen beïnvloeden. Het is een gezagsargument als een orgaan als het directiecomité toch opnieuw voorstelt om een zwaardere tuchtstraf op te leggen. Het directiecomité kent immers het dossier goed en kan de impact van de feiten op de organisatie goed beoordelen. Dat er dus wel degelijk sprake is van beïnvloeding, moge blijken uit de uiteindelijke strafmaat.

14. Op de terechtzitting betoogt de verwerende partij dat het directiecomité bij zijn oorspronkelijk standpunt is gebleven en geen nieuwe elementen heeft toegevoegd aan zijn eerste voorstel, zodat verzoekster geen belang heeft bij haar argument dat artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zou zijn geschonden.

Bovendien is volgens de verwerende partij de uiteindelijke beslissing door de koning genomen en die heeft gemotiveerd waarom de terugzetting in graad werd opgelegd ondanks het advies van de raad van beroep, alsook is die motivering niet kennelijk onredelijk noch steunt ze op een foutieve kwalificatie van de feiten.

Beoordeling

15. Artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt als volgt:

“Is het advies van de raad van beroep gunstig, dan wordt de beslissing altijd door de minister genomen of definitief voorgesteld.

De minister motiveert elke met het advies van de raad van beroep niet overeenstemmende beslissing. Hij kan geen andere feiten ter sprake brengen dan die welke het advies van de raad van beroep gemotiveerd hebben. De minister of zijn gemachtigde notificeert de beslissing aan de raad van beroep.

De minister beslist binnen de vijftien dagen, te rekenen vanaf de betekening van het advies van de raad van beroep; de minister of zijn gemachtigde deelt zijn beslissing zonder verwijl mee aan de ambtenaar en de raad van beroep.”

In casu is door de verwerende partij afgeweken van de voorgeschreven tuchtprocedure doordat zij er een fase aan toegevoegd heeft, namelijk het nogmaals vragen van het standpunt van het directiecomité.

Hoewel het tweede voorstel niet in het administratief dossier is neergelegd, wordt door de verwerende partij niet betwist dat de minister, na het advies van de raad van beroep te hebben ontvangen, buiten elke procedure om een tweede maal het standpunt van het directiecomité heeft gevraagd.

Zelfs in de veronderstelling dat dit tweede voorstel inhoudelijk niet zou verschillen van het eerder gedane definitief voorstel, is er niettemin sprake van een ‘nieuw’ voorstel van het directiecomité doordat dit comité, met kennis van het gemotiveerde gunstig advies van de raad van beroep, desondanks toch bij zijn standpunt blijft dat een tuchtsanctie als de terugzetting moet worden opgelegd. Vastgesteld zij dat de minister en ook de koning effectief rekening hebben gehouden met dit element aangezien de minister in het definitief voorstel van tuchtsanctie ernaar verwijst en er uitdrukkelijk op heeft gesteund en de Koning vervolgens dit voorstel van de minister in zijn tuchtbesluit uitdrukkelijk is bijgevalen.

16. Uit het voorgaande volgt dat verzoekster belang heeft bij dit eerste onderdeel van het tiende middel en dat dit middelonderdeel in de aangegeven mate gegrond is.

E. Conclusie

17. Uit wat voorafgaat volgt dat het auditoraat wat het tweede middel en het eerste onderdeel van het tiende middel betreft, terecht heeft geoordeeld dat de beslechting van het geschil kan worden afgedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948.

VI. Verzoek om met toepassing van artikel 36, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te bevelen dat de betrokken overheden zich ervan dienen te onthouden een nieuwe tuchtbeslissing voor dezelfde tuchtfacten op te leggen

Uiteenzetting van verzoekster

18. Verzoekster licht haar verzoek toe als volgt:

“In het auditoraatsverslag wordt besloten dat het tweede middel, het negende

middel en het eerste onderdeel van het tiende middel kennelijk gegrond zijn.

Hiermee wordt vastgesteld dat de tuchtbeslissing werd genomen door een onbevoegde overheid (tweede middel), dat er ten onrechte terugwerkende kracht aan werd verleend (negende middel) en dat ten onrechte, na het advies van de raad van beroep, opnieuw het advies van het directiecomité werd ingewonnen (tiende middel, eerste onderdeel).

Waar een vernietiging op grond van het tweede middel en op grond van het negende middel in principe toelaat dat de bevoegde tuchtoverheid een nieuwe beslissing neemt, geldt dit niet voor een vernietiging op grond van het tiende middel.

Artikel 94 van het Statuut Rijkspersoneel bepaalt dat bij een gunstig advies van de raad van beroep de minister de beslissing neemt of definitief voorstelt, zonder dat andere feiten ter sprake kunnen worden gebracht dan die het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd. Uit het definitief voorstel van tuchtstraf (pagina 1, laatste alinea), alsook uit de nota van de verwerende partij, blijkt dat de minister, vooraleer het definitief voorstel te formuleren eerst opnieuw het advies of standpunt heeft ingewonnen van het directiecomité van het FAVV. Het inwinnen van dergelijk standpunt of advies is niet voorzien in de tuchtregeling en is bovendien in strijd met het uitdrukkelijk verbod van artikel 94 van het Statuut Rijkspersoneel om nog andere feiten ter sprake te brengen dan die het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd.

In het auditorsverslag wordt terecht vastgesteld dat de minister van Landbouw en de Koning wel degelijk rekening hebben kunnen houden en ook effectief hebben gehouden met dit element, doordat zij deze beoordeling (van het directiecomité) zijn gevolgd in hun definitief voorstel en uiteindelijk tuchtbesluit.

Het auditorsverslag komt terecht tot deze conclusie: het is een gezagsargument indien een orgaan als het directiecomité, dat geacht moet worden het dossier goed te kennen en de impact van de feiten op de organisatie goed te kunnen beoordelen, na het advies van de raad van beroep toch opnieuw voorstelt om een zwaardere tuchtstraf op te leggen. Deze beïnvloeding is er ook geweest, waarvan de uiteindelijke strafmaat getuigt.

Indien de Raad van State de bestreden beslissing wegens de (kennelijke) gegrondheid van onder meer het tiende middel vernietigt, moet worden vastgesteld dat de bevoegde tuchtoverheid geen nieuwe tuchtbeslissing meer kan nemen.

Deze ongeoorloofde beïnvloeding door het directiecomité is immers een vaststaand feit waaraan geen afbreuk wordt gedaan door de vernietiging van de bestreden beslissing. Het louter weren van het nieuwe advies van het directiecomité uit het dossier maakt deze ongeoorloofde beïnvloeding niet ongedaan.

Het feit dat een eventueel nieuwe tuchtbeslissing moet worden genomen door de minister van Landbouw, tevens de vertegenwoordiger van de Belgische Staat in dit geschil, verandert niets aan deze vaststelling. Het is immers dezelfde minister die het definitief voorstel van tuchtstraf formuleerde, na kennisname van dit nieuwe advies van het directiecomité. Ook de houding van de minister van Landbouw in dit dossier is dus door dezelfde onwettige beïnvloeding aangetast. Dit heeft tot gevolg dat ook de minister van Landbouw niet langer

nog een wettige tuchtbeslissing kan nemen in dit dossier.

Om deze redenen meent verzoekster dat een vernietiging op grond van het tiende middel, eerste onderdeel, inhoudt dat geen nieuwe tuchtbeslissing meer kan worden genomen, noch door de Koning, noch door de minister van Landbouw.

Verzoekster vraagt de Raad van State dit in zijn arrest vast te stellen en te bevelen dat zowel de Koning als de minister van Landbouw zich ervan onthouden een nieuwe tuchtbeslissing te nemen. Gelet op de verbetering waarmee het FAVV verzoekster wil treffen en tuchtrechtelijk bestraffen, mag met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden aangenomen dat na het vernietigingsarrest een nieuwe, dan reeds de derde tuchtbeslissing in dit dossier zal worden getroffen, die dan opnieuw, voor de derde maal, door verzoekster moet worden aangevochten. Dit is voor verzoekster zowel moreel als financieel een zeer zware belasting.”

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het verzoek

19.1. Artikel 36, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“Wanneer haar arrest inhoudt dat de betrokken overheid zich onthoudt van het nemen van een beslissing, kan de afdeling bestuursrechtspraak, waarbij een vordering in die zin is ingesteld, een dergelijke onthoudingsverplichting bevelen.”

19.2. Overeenkomstig artikel 93, derde lid, eerste zin, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ kan de verzoekende partij binnen vijftien dagen na de kennisgeving van het auditoraatsverslag waarin wordt geconcludeerd dat het beroep tot nietigverklaring slechts korte debatten vereist bij gemotiveerd verzoekschrift vragen om artikel 36, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe te passen. Uit voornoemd artikel 93, derde lid, eerste zin, vloeit voort dat het bevel zich te onthouden van het nemen van een beslissing reeds kan worden opgelegd in het annulatiearrest. Die zienswijze wordt trouwens ook bevestigd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 april 1991 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuurs-

rechtspraak van de Raad van State inzake het bevel en de dwangsom'. Dat artikel 2, dat de inhoud bepaalt van het verzoekschrift tot het opleggen van een bevel tot onthouding, gaat ook duidelijk uit van de opvatting dat het opleggen van een onthoudingsplicht reeds in de annulatieprocedure zelf kan worden gevorderd.

19.3. Het verzoek is dan ook ontvankelijk.

B. Beoordeling van het verzoek

20.1. Uit het gegrond bevinden van het tweede middel volgt dat niet de koning maar wel de minister van Landbouw bevoegd is om een tuchtbeslissing lastens verzoekster te nemen. De koning kan na de hierna uit te spreken nietigverklaring de procedure niet hernemen zonder het gezag van gewijsde van het huidige arrest te schenden. Er is naar het oordeel van de Raad van State geen reden om, zoals verzoekster vraagt, supplementair te bevelen dat de koning zich ervan zou onthouden een nieuw tuchtbesluit te nemen.

20.2. Uit het gegrond bevinden van het eerste onderdeel van het tiende middel volgt dat de bevoegde tuchtoverheid bij een eventueel hernemen van de tuchtprocedure geen rekening mag houden met het tweede voorstel van het directiecomité.

Uit de nietigverklaring van het bestreden besluit en de ermee verbonden motieven volgt evenwel niet dat het de bevoegde tuchtoverheid absoluut verboden is de tuchtprocedure te hernemen vanaf het punt waar de vastgestelde onregelmatigheid zich heeft voorgedaan.

In zoverre verzoekster aanvoert dat de minister van Landbouw – die het voorstel van tuchtstraf formuleerde – door kennisname van het onwettige tweede voorstel van het directiecomité op een onherstelbare wijze is beïnvloed en daardoor met betrekking tot verzoekster niet langer een tuchtbeslissing mag nemen, lijkt verzoekster veeleer een schending van het onpartijdigheidsbeginsel

aan te voeren. Aangezien in het arrest hierover geen uitspraak wordt gedaan, kan dit geen reden zijn om uit de hierna uit te spreken nietigverklaring de door verzoekster gevraagde onthoudingsplicht af te leiden.

20.3. Uit wat voorafgaat volgt dat er geen grond is om met toepassing van artikel 36, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te bevelen dat de bevoegde tuchtoverheid zich ervan dient te onthouden een nieuwe tuchtbeslissing voor dezelfde tuchtfacten te nemen.

VII. Vordering tot schorsing

21. De nietigverklaring van de bestreden beslissing heeft tot gevolg dat de door verzoekster ingestelde vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ervan geen voorwerp meer heeft.

VIII. Kosten

Standpunt van verzoekster

22. Verzoekster vraagt om de verwerende partij met toepassing van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 67 van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 te veroordelen tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 1400 euro. Volgens haar moet de basisrechtsplegingsvergoeding immers worden verhoogd tot het maximumbedrag van 1400 euro omwille van de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie.

Wat de complexiteit van de zaak betreft, wijst verzoekster op de drie verschillende fasen in de procedure die zij heeft moeten doorlopen. Zij moest zich namelijk in eerste instantie verantwoorden voor haar hiërarchische overste, die haar heeft gehoord en minutieus heeft ondervraagd. Zij moest zich vervolgens opnieuw verantwoorden voor het directiecomité. Zij is omwille van de

onwettigheid van de beslissing van het directiecomité tot slot genoodzaakt geweest een procedure voor de raad van beroep te voeren. In elk van deze fasen heeft verzoekster zich omwille van de complexiteit van de procedures en van de materie moeten laten bijstaan door een advocaat.

Bovendien is het dossier ook bijzonder complex doordat bij de aanvang van de tuchtprocedure een bijzonder lijvig tuchtdossier werd voorgelegd. Daarbij was het niet steeds duidelijk wat de bedoeling was van sommige stukken in het dossier. Daarenboven werden de ten laste gelegde feiten bij elke fase in de procedure aangepast, geherformuleerd of uitgebreid, zodat ook het verweer telkens moest worden aangepast en uitgebreid.

Wat de kennelijk onredelijke aard van de situatie betreft, verwijst verzoekster naar haar middelen waaruit blijkt dat manifeste onwettigheden begaan werden. Zo is het kennelijk onredelijk dat verzoekster zulk een zware tuchtstraf kreeg opgelegd voor feiten die van andere personeelsleden van het FAVV openlijk werden getolereerd. Het is ook kennelijk onredelijk om voorbij te gaan aan het advies van de raad van beroep waarin een lichtere tuchtstraf werd voorgesteld. Daarbij komt nog dat verzoekster opnieuw een beroep bij de Raad van State diende in te stellen ingevolge de intrekking van de initiële tuchtbeslissing en het ter kennis brengen van een nieuwe tuchtbeslissing. Doordat de formele motivering van die tuchtbeslissing substantieel gewijzigd is, moest overigens ook het beroep bij de Raad van State substantieel worden gewijzigd.

Beoordeling

23.1. Artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“§ 1. De afdeling bestuursrechtspraak kan een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

[...]

§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen

omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met:

- 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;
- 2° de complexiteit van de zaak;
- 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie.”

Luidens artikel 67, § 1, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 bedraagt het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding 700 euro, het minimumbedrag 140 euro en het maximumbedrag 1400 euro. Artikel 67, § 2, derde lid, van hetzelfde besluit bepaalt echter dat er geen verhoging is verschuldigd, als de afdeling Bestuursrechtspraak beslist dat het beroep tot nietigverklaring onder meer “slechts korte debatten vereist”.

23.2. Met toepassing van voornoemde bepalingen kan aan verzoekster een rechtsplegingsvergoeding worden toegekend aangezien zij als de in het gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd. Een verhoging van het vast te stellen basisbedrag van 700 euro naar 1400 euro is overeenkomstig het bepaalde in artikel 67, § 2, derde lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 niet verschuldigd aangezien het ingestelde beroep tot nietigverklaring slechts aanleiding geeft tot korte debatten. Bovendien strekt de rechtsplegingsvergoeding ertoe een forfaitaire bijdrage te verlenen in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij met betrekking tot de procedure voor de Raad van State en niet met betrekking tot de administratieve procedure.

23.3. Uit het voorgaande volgt dat aan verzoekster de basis-rechtsplegingsvergoeding van 700 euro dient te worden toegekend.

IX. Anonimisering

24. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoekster dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dat verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 17 september 2014 waarbij XXXX met ingang van 1 september 2014 de tuchtstraf van de terugzetting van graad A23 naar graad A15 in de buitendiensten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt opgelegd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

3. Het verzoek om met toepassing van artikel 36, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te bevelen dat de betrokken overheden zich ervan dienen te onthouden een nieuwe tuchtbeslissing voor dezelfde tuchtfeiten op te leggen, wordt verworpen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 30 juni 2015,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren