

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.447 van 8 mei 2018
in de zaak A. 217.043/IX-8714**

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 :

1. het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN
2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Landbouw
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 16 juli 2015 waarbij XXXX met
ingang van 1 november 2014 de tuchtstraf van de terugzetting van klasse A2 naar
klasse A1 in de buitendiensten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van
de Voedselketen wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.803 van 23 mei 2016 is het debat heropend, de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging en de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De tweede verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de tweede verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 februari 2018.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft 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. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in tussenarrest nr. 234.803 van 23 mei 2016.

IV. Onderzoek van het eerste middel, het derde onderdeel van het zevende middel, het achtste middel en het tiende middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is genomen uit de schending van de redelijketermijneis als beginsel van behoorlijk bestuur doordat de tuchtprocedure onredelijk lang heeft geduurd, waarbij ook zonder enige motivering diverse termijnen van orde op onredelijke wijze werden overschreden.

Verzoekster voert aan dat het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) met een e-mail van 5 april 2013 van de feiten op de hoogte is gebracht. De tweede tuchtbeslissing is pas op 3 oktober 2014 meegedeeld en na de vernietiging ervan door de Raad van State heeft het nog eens 23 dagen geduurd alvorens de thans bestreden beslissing ter kennis is gebracht. Aldus heeft de procedure bijna negentien aanrekenbare maanden geduurd – de duur van de procedure voor de Raad van State buiten beschouwing gelaten – hetgeen onredelijk lang is, temeer daar er diverse periodes van ongerechtvaardigd stilzitten zijn en diverse ordetermijnen – die richtinggevend zijn voor wat de normale termijnen zijn voor het verloop van de procedure – zijn overschreden.

Zo wordt, ondanks het feit dat zowel haar hiërarchische overste als de regionaal directeur controle op 5 april 2013 van de feiten op de hoogte zijn gesteld, pas op 9 september 2013 een eerste handeling in de tuchtprocedure

gesteld, zoals blijkt uit de afwezigheid van stukken in het tuchtdossier die van vóór de laatstgenoemde datum dateren. Verzoekster werd in deze periode van vijf maanden niet eens uitgenodigd voor een gesprek, maar door haar hiërarchische meerdere zelfs nog belast met nieuwe opdrachten, die enkel worden toevertrouwd aan personen in wie vertrouwen wordt gesteld. Het is onbegrijpelijk dat haar hiërarchische overste vijf maanden heeft gehandeld alsof er geen enkel probleem was, om vervolgens de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege voor te stellen. Eveneens is het onbegrijpelijk dat de regionaal directeur in deze vijf maanden geen enkele administratieve handeling heeft gesteld – en de klacht zelfs niet heeft besproken met verzoeksters hiërarchische meerdere – om vervolgens op de zitting van de raad van beroep de zware tuchtstraf van de terugzetting in graad te verdedigen. Hoewel dit stilzitten tijdens de zitting van de raad van beroep uitvoerig aan bod kwam, wordt in het advies van de raad van beroep hierover niets vermeld. Bovendien wordt in het advies hieromtrent verkeerdelijk vermeld dat de klacht op 8 augustus 2013 via de orde van dierenartsen werd bezorgd terwijl deze in werkelijkheid rechtstreeks per e-mail van 5 april 2013 aan het FAVV is bezorgd.

Voorts heeft, nadat verzoekster op 30 december 2013 beroep heeft aangetekend tegen het definitief strafvoorstel van het directiecomité, de zitting van de raad van beroep pas op 4 april 2014 plaatsgevonden. Artikel 90, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937) bepaalt dat binnen een maand een zitting van de raad van beroep moet worden gehouden en dat indien deze termijn niet wordt geëerbiedigd de voorzitter aan de minister de reden van vertraging moet meedelen. *In casu* heeft de zitting pas meer dan drie maanden na het instellen van het beroep plaatsgevonden en is van een reden van vertraging geen spoor terug te vinden in het advies van de raad van beroep. Vervolgens heeft het nog bijna twee maanden geduurd – tot 26 mei 2014 – alvorens het advies aan verzoekster werd toegestuurd. Overeenkomstig artikel 91 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 moet de raad van beroep het advies binnen een maand na de zitting bekendmaken en indien deze termijn niet wordt

gerespecteerd, dient de voorzitter aan de minister de reden van vertraging mee te delen.

Verzoekster diende vervolgens tot 17 juni 2014 te wachten alvorens de minister de initiële tuchtbeslissing heeft genomen. Dit tuchtbesluit is vervolgens op 6 augustus 2014 ingetrokken omdat de verwerende partijen van oordeel waren dat niet de minister maar de Koning bevoegd was om de tuchtstraf uit de spreken. Op 13 juli 2014 heeft de Koning een tuchtstraf uitgesproken, die evenwel op 23 augustus 2014 opnieuw is ingetrokken. Pas op 3 oktober 2014 is verzoekster in kennis gesteld van de tuchtstraf die is opgelegd bij koninklijk besluit van 17 september 2014. Aldus zijn negentien weken verstreken tussen het advies van de raad van beroep en de kennisgeving van het tuchtbesluit terwijl artikel 94, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat de minister binnen vijftien dagen na de betekening van het advies een beslissing neemt en zonder verwijl meedeelt. Op 13 januari 2015 wordt in het auditorsverslag in de procedure gericht tegen het koninklijk besluit van 17 september 2014 gesteld dat de Koning niet bevoegd was om een tuchtstraf op te leggen en dat het voornoemde koninklijk besluit aldus met een onwettigheid was behept die tot de vernietiging ervan zou leiden. In tegenstelling tot het ministerieel besluit van 17 juni 2014 hebben de verwerende partijen ervoor geopteerd om het koninklijk besluit van 17 september 2014 niet in te trekken, hoewel zij daardoor de procedure met zeven maanden hadden kunnen verkorten. Na de kennisgeving van arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 waarbij het koninklijk besluit van 17 september 2014 is vernietigd, heeft het nog tot 29 juli 2015 geduurd alvorens verzoekster van het nieuwe tuchtbesluit in kennis is gesteld. Aldus zijn meer dan 21 (aanrekenbare) weken verstreken sedert het advies van de raad van beroep, hetgeen tienmaal langer is dan de voorgeschreven termijn.

Deze aaneenschakeling van manifeste termijnoverschrijdingen maakt dat de redelijke termijn overschreden is. Bovendien zijn er bijzondere omstandigheden die maken dat het voor verzoekster nog veel belangrijker was om snel duidelijkheid te krijgen over haar situatie, dan wat doorgaans voor een

tuchtrechtelijk vervolgd personeelslid geldt en die ertoe doen besluiten dat de redelijke termijn streng moet worden beoordeeld. Zo is verzoekster voor de keuze gesteld tussen haar ambt bij het FAVV en haar beperkte dierenartsenpraktijk, waarbij zij om voor de hand liggende redenen het eerste verkoos. Geconfronteerd met het voorstel om haar van ambtswege te ontslaan, kon men van verzoekster niet vragen om de dierenartsenpraktijk over te dragen zolang er geen zekerheid was over de definitieve tuchtstraf. Zij liep immers het risico elke bron van inkomsten te verliezen. Het bestreden besluit is haar pas ter kennis gebracht na het verstrijken van het jaar gedwongen verlof zonder wedde, zodat zij haar beperkte dierenartsenpraktijk heeft moeten overdragen zonder te weten welke tuchtstraf haar uiteindelijk zou worden opgelegd. Daarbij komt ook dat verzoekster onder druk is gezet om in afwachting van de tuchtprocedure met ingang van 1 oktober 2013 een jaar verlof zonder wedde te nemen, zonder dat een beroepsmogelijkheid is meegedeeld. Gedurende het eerste jaar van de tuchtprocedure had zij dus geen beroepsinkomen en sinds 1 oktober 2014 geniet zij een verminderde wedde overeenkomstig weddeschaal A15. Een dergelijk inkomensverlies is een omstandigheid die de tuchtoverheid tot spoed had moeten aanzetten, wat echter niet het geval was.

5. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de tweede verwerende partij ten onrechte in haar memorie van antwoord verwijst naar de complexiteit van de zaak als gegeven dat in aanmerking moet worden genomen ter beoordeling van de redelijke termijn. Het FAVV heeft zelf de zaak onnodig gecompliceerd door te zoeken naar bijkomende feiten en het opsplitsen van de inbreuk. Hiermee kan uiteraard geen rekening worden gehouden. De raad van beroep en de overheid zijn als enige verantwoordelijk voor de overschrijding van de redelijke termijn. Verzoekster heeft niets ondernomen om de procedure te rekken.

Wat betreft de termijn die verstreken is tussen de kennisgeving van de feiten en het starten van de tuchtprocedure, argumenteert de tweede verwerende partij ten onrechte dat de tuchtprocedure een aanvang heeft genomen

met het betekenen van het voorlopig voorstel van tuchtstraf. De tuchtprocedure is *in casu* op 28 september 2013 (lees: 27 september 2013) opgestart met de uitnodiging voor het verhoor in het kader van een tuchtprocedure. Met een dergelijke uitnodiging uit het bestuur immers de ondubbelzinnige intentie om tot tuchtrechtelijke vervolging over te gaan. Ofschoon de onderzoeksfase geen deel uitmaakt van de tuchtprocedure, moet het bestuur toch de redelijketermijneis in het achterhoofd houden en dient het, wanneer het op de hoogte wordt gebracht van een mogelijk tuchtfout, zonder verwijl een onderzoek in te stellen en desgevallend, zonder dralen, een tuchtprocedure op te starten. *In casu* hebben de verwerende partijen vijf maanden laten voorbijgaan zonder ook maar iets te ondernemen. Zij hebben nooit contact opgenomen of ook maar enige vraag gesteld aan de orde van dierenartsen. Het onderzoek door de orde waar de tweede verwerende partij naar verwijst kan onmiddellijk via internet gebeuren en is dus een drogreden en bovendien een excuus dat nu voor het eerst wordt opgeworpen.

Aangaande de redelijkheid van de termijn die verstreken is voor het nemen van een eindbeslissing, kan de tweede verwerende partij zich niet verschuilen achter het feit dat verzoekster het ministerieel besluit van 17 juni 2014 heeft aangevochten bij de Raad van State. Zij hebben dit besluit op eigen initiatief ingetrokken, volkomen onafhankelijk van het door verzoekster ingestelde beroep. De intrekking steunt immers op de vermeende onbevoegdheid van de minister, terwijl verzoekster geenszins de onbevoegdheid van de minister heeft aangevoerd in haar beroep. De stelling dat in het licht van de rechtszekerheid geen schorsingsarrest werd afgewacht, is dus een drogreden. Door de intrekking ervan moet het ministerieel besluit van 17 juni 2014 geacht worden nooit te hebben bestaan. Deze intrekking, zonder dat daartoe een wettig motief bestond en zonder enig verband met het beroep van verzoekster, heeft tot gevolg dat de termijn die het intrekken en het opnieuw nemen van het tuchtbesluit in beslag heeft genomen, ten volle moet worden aangerekend om te bepalen of het thans bestreden tuchtbesluit de redelijketermijneis schendt. Begin oktober 2014 is vervolgens het koninklijk besluit van 17 september 2014 aan verzoekster betekend. Het beroep tot nietigverklaring dat verzoekster tegen dit besluit heeft ingesteld, doet geen afbreuk

aan het feit dat de bevoegde overheid nog steeds geen beslissing had genomen. Ook deze termijn moet bijgevolg worden meegerekend bij het onderzoek naar de redelijke termijn van de bestreden beslissing. Het is de overheid die bij het nemen van de eindbeslissing de vergissingen heeft opgestapeld en verzoekster kan hiervoor niet verantwoordelijk worden gesteld. De in artikel 94, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalde termijn van vijftien dagen vanaf de betekening van het advies voor het nemen van een beslissing door de minister is zwaar overschreden. Ter vergelijking kan worden verwezen naar de zaken die geresulteerd hebben in de arresten nrs. 192.002 en 192.003 van 30 maart 2009. In die zaken duurde het vier maanden voor de minister een beslissing nam, de raad van beroep had drie maanden nodig om een zitting te organiseren en de tuchtprocedure duurde in totaal tien maanden. In verzoeksters zaak heeft de procedure voor de raad van beroep vijf maanden geduurd en zij heeft tussen de eerste oproeping voor verhoor op 27 september 2013 en het eerste tuchtbesluit van 17 juni 2014, negen maanden moeten wachten. Omwille van een onwettige reden – de vermeende onbevoegdheid van de minister – is dit besluit ingetrokken, waarna verzoekster nog moest wachten tot 3 oktober 2014 alvorens een nieuw tuchtbesluit werd betekend, hetgeen meer dan twaalf maanden is. Indien in aanmerking wordt genomen dat het tweede tuchtbesluit van 17 september 2014 niet van de bevoegde overheid uitging en er dus diende te worden gewacht op het thans bestreden besluit, heeft verzoekster in totaal 22 maanden – van 27 september 2013 tot 16 juli 2015 – moeten wachten op het eerste tuchtbesluit uitgaande van de bevoegde tuchtoverheid. In de mate dat de tweede verwerende partij in de memorie van antwoord stelt dat de minister drie dagen na het vernietigingsarrest een nieuwe beslissing heeft genomen, kan worden opgemerkt dat de minister het dossier ofwel blijkbaar niet zo complex vond, ofwel het niet opnieuw heeft onderzocht, wat de gegrondheid van het tiende middel benadrukt.

Het fictieve voorbeeld dat de tweede verwerende partij aanhaalt doet aan het voorgaande geen afbreuk. Het is niet omdat er in een welbepaald deel van de procedure met de juiste spoed is gehandeld dat er andere ordeterminen overschreden mogen worden. De redelijketermijneis geldt immers voor de

volledige tuchtprocedure en voor alle onderdelen ervan. De redelijke termijn is geschonden wanneer voor een bewezen vertraging bij een stap in de besluitvorming geen redelijke uitleg kan worden verstrekt, wanneer het bestuur nodeloos getalmd heeft of er onverklaarbare dode momenten zijn in de procedure.

De omstandigheid dat de tweede verwerende partij de complexiteit van de zaak inroept ter verantwoording van de duur van de procedure voor de raad van beroep en dienaangaande verwijst naar het feit dat verzoekster een verzoekschrift van 30 bladzijden heeft ingediend, impliceert dat alle dossiers per definitie complex zouden zijn. De raad van beroep heeft de overschrijding van de redelijke termijn niet zelf gemotiveerd, al zeker niet door te wijzen op de complexiteit van het dossier. Het is niet aan de tweede verwerende partij om de vertraging te motiveren in de plaats van de raad van beroep en dan te stellen dat er wel degelijk is gemotiveerd waarom de termijn om het beroep te behandelen langer was dan de door de regelgeving voorgeschreven termijnen.

Ten slotte is de stelling van de tweede verwerende partij dat verzoekster nog een jaar verlof zonder wedde had kunnen nemen, naast de kwestie. Zij zou dan opnieuw inkomensverlies hebben geleden. De inkomsten uit de dierenartsenpraktijk waren immers te beperkt om haar ambt op te geven. Bovendien is verzoekster thans in disponibiliteit wegens ziekte ten gevolge van de procedureslag met opeenvolgende beslissingen en de daardoor veroorzaakte psychologische druk.

6. Verzoekster argumenteert in haar laatste memorie dat de twee fasen van ongerechtvaardigde vertraging in de tuchtprocedure waarvoor geen redelijke uitleg bestaat – de procedure voor de raad van beroep en de periode tussen de eerste en de tweede tuchtbeslissing – nog verder gaan dan de auditeur aanneemt, er is immers ook nog de tijd die nodig was om het advies van de raad van beroep te betekenen – van 4 april 2014 tot 26 mei 2014, ofwel bijna het dubbel van de normale termijn van één maand – alsook de tijd die nodig was om het

koninklijk besluit te betekenen – van 17 september 2014 tot 3 oktober 2014, dus twee weken.

Anders dan de tweede verwerende partij stelt, kan niet worden aangenomen dat het tuchtdossier voor de raad van beroep – die ervaring heeft in het behandelen van dergelijke dossiers – dermate complex was of dat verzoeksters verweer dermate omstandig was dat dit een behandelingsduur rechtvaardigt die driemaal langer is dan de wettelijk bepaalde termijn. De raad van beroep moet zijn stilzitten kunnen rechtvaardigen. Verzoekster heeft overigens maar één lid van de raad van beroep gewraakt. Het tweede lid werd vóór de aanvang van de zitting gewraakt door de voorzitter omdat het niet het vereiste administratieve niveau had. Daarna heeft de voorzitter voorgesteld om de laatst opgeroepen assessor uit te sluiten om het evenwicht bij de stemming te herstellen. De uitsluiting van de laatste twee leden duurde vijf minuten en had geen weerslag op de complexiteit. De wraking van de Franstalige leden werd geformuleerd voor het directiecomité en niet voor de raad van beroep die bestond uit Nederlandstalige leden. Voor de raad van beroep werd omtrent het geweigerde verzoek tot wraking louter een middel aangevoerd. Het getuigenverhoor werd op één minuut tijd geweigerd en er valt niet in te zien hoe dit tot vertraging of complexiteit van het dossier kon leiden.

Het is niet aan verzoekster toe te schrijven dat de eerste tuchtbeslissing werd ingetrokken en dat pas drie maanden later een tweede tuchtbeslissing werd genomen. De eerste tuchtbeslissing is inderdaad bij de Raad van State aangevochten, maar de intrekking ervan gebeurde niet als gevolg van dat beroep, maar omwille van een vermeende onwettigheid die verzoekster niet eens voor de Raad van State had aangevoerd. De tweede verwerende partij was ten onrechte van oordeel dat niet de minister, maar de Koning bevoegd was om de tuchtbeslissing te nemen. Dat de tweede tuchtbeslissing door de Raad van State is vernietigd omdat de minister wel bevoegd was, toont aan dat de intrekking volstrekt overbodig was. Het middel inzake onbevoegdheid werd bovendien kennelijk gegrond bevonden, wat aantoont dat het om een manifeste onwettigheid gaat die niet voor discussie vatbaar is.

Ten slotte beweert de tweede verwerende partij ten onrechte dat verzoekster geen inkomensverlies zou hebben geleden. Zij werd gedwongen om een jaar verlof zonder wedde te nemen, hetgeen een inkomensverlies betekent. Er wordt ook aangevoerd dat zij een tweede jaar verlof zonder wedde had kunnen nemen. Dat zou opnieuw een jaar inkomensverlies hebben betekend. Ook de stelling dat verzoekster geen inkomensverlies zou hebben geleden omdat zij haar dierenartspraktijk is blijven uitbaten, is onjuist. Het FAVV weet dat de inkomsten uit die praktijk ver onder haar inkomen als ambtenaar bij het FAVV lagen en dat er dus een zwaar inkomensverlies was.

Beoordeling

7. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een tuchtprocedure moet worden afgehandeld binnen een redelijke termijn. Dit beginsel is van toepassing wanneer in de regelgeving geen specifieke termijn is bepaald waarbinnen de procedure moet worden afgehandeld.

8. De redelijkheid van de termijn moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld waarbij inzonderheid rekening dient te worden gehouden met het belang voor de betrokkene, met de complexiteit van de zaak en met de houding en het gedrag van de partijen.

De verplichting om een tuchtzaak zonder verwijl af te handelen houdt niet alleen verband met het beëindigen van de onzekerheid waarin een tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar zich bevindt, maar ook met de ordentelijke werking van een administratie, die vereist dat elke verstoring van de orde zo spoedig mogelijk wordt hersteld.

9. Als een redelijke termijn wordt beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak haar beslag te geven. Daarbij komt dat de redelijkheid van de termijn *in concreto* moet worden beoordeeld, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak.

10. Wat het instellen van de tuchtvordering betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat *in casu* een normatieve tekst – artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 – bepaalt dat de tuchtoverheid de tuchtvordering moet instellen binnen zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten. Die bepaling legt aldus een uitdrukkelijke verjaringstermijn op aan de tuchtoverheid van zes maanden voor het instellen van de tuchtvervolgning.

De Raad van State herhaalt, zoals hij recent nog overwoog in zijn arrest nr. 231.797 van 30 juni 2015 en in zijn arrest nr. 234.078 van 8 maart 2016, dat de periode die voorafgaat aan het opstarten van het tuchtonderzoek niet in aanmerking mag worden genomen om de schending van de redelijke termijn te onderbouwen. De redelijke termijn geldt slechts aanvullend ten aanzien van een normatief geregelde termijn – zoals *in casu* de verjaringstermijn van zes maanden, die trouwens door de tweede verwerende partij is gerespecteerd – en het bestuur mag dan ook een dergelijke termijn ten volle benutten.

11. Een tuchtvordering wordt geacht te zijn ingesteld op het ogenblik dat de tuchtoverheid laat blijken dat een personeelslid zich voor bepaalde feiten voor de tuchtoverheid moet verantwoorden, met het oog op het opleggen van een tuchtsanctie. Te dezen is dit gebeurd met de uitnodiging voor een verhoor door verzoeksters hiërarchische meerdere van 27 september 2013. Op dat moment heeft de tuchtoverheid immers te kennen gegeven dat ten aanzien van verzoekster een tuchtprocedure zou worden opgestart.

Nadat het verhoor heeft plaatsgehad op 23 oktober 2013 is door haar hiërarchische meerdere op 8 november 2013 een voorstel van tuchtsanctie – ontslag van ambtswege – aan verzoekster betekend. Verzoekster is op 9 december 2013 door het directiecomité verhoord en door haar raadvrouw is een omstandig verweerschrift neergelegd. Vervolgens is met een aangetekend schrijven van 23 december 2013 het definitief voorstel van het directiecomité aan verzoekster ter kennis gebracht.

Tegen dit voorstel heeft verzoekster op 30 december 2013 een beroep ingesteld bij de raad van beroep. Dat *in casu* drie maanden zijn verstreken tussen het instellen van het beroep en de zitting en het uitbrengen van het advies op 4 april 2014 is wel langer dan wenselijk, maar daarom nog niet onredelijk. Het kan de raad van beroep niet ten kwade worden geduid dat hij de tijd neemt die nodig is om de zaak zorgvuldig te onderzoeken en erover te beslissen in acht genomen de complexiteit van het dossier. Dat de voorzitter van de raad van beroep niet zou hebben voldaan aan de informatieplicht naar de minister toe maakt het termijnverloop evenmin onredelijk.

Na de kennisgeving van het advies van de raad van beroep op 26 mei 2014 en de kennisgeving van het voorstel van tuchtbesluit, heeft de minister op 17 juni 2014 het initiële tuchtbesluit genomen. Op 6 augustus 2014 is dat besluit echter ingetrokken omdat de tweede verwerende partij van oordeel was dat niet de minister, maar de Koning bevoegd was om ten aanzien van verzoekster een tuchtstraf uit te spreken. Bij koninklijk besluit van 17 september 2014 heeft de Koning vervolgens aan verzoekster een tuchtstraf opgelegd en haar daarvan op 3 oktober 2014 in kennis gesteld. Dit koninklijk besluit is door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015, onder meer omdat niet de Koning, maar de minister de bevoegde instantie was om aan verzoekster een tuchtstraf op te leggen. Na deze uitspraak heeft de tweede verwerende partij op 16 juli 2015 het thans bestreden besluit genomen en verzoekster ervan in kennis gesteld op 29 juli 2015.

Te dezen is de vertraging in de afhandeling van de tuchtprocedure hoofdzakelijk toe te schrijven aan de omstandigheid dat de tweede verwerende partij op 6 augustus 2014 heeft beslist om het ministerieel besluit van 17 juni 2014 in te trekken omdat zij van oordeel was dat niet de minister, maar de Koning bevoegd was om aan verzoekster een tuchtstraf op te leggen. Uit het intrekingsbesluit blijkt dat die intrekking niet lichtzinnig is gebeurd. Ook uit de procedure voor de Raad van State blijkt dat de tweede verwerende partij ervan overtuigd was dat *in casu* de Koning bevoegd was om verzoekster een tuchtstraf op

te leggen. In die omstandigheden kan de keuze om het ministerieel besluit van 17 juni 2014 in te trekken haar niet ten kwade worden geduid. Dat achteraf is gebleken dat de tweede verwerende partij ten onrechte van oordeel was dat de minister onbevoegd was, doet daaraan geen afbreuk. Vervolgens diende door de Koning een nieuw tuchtbesluit te worden genomen, hetgeen gebeurd is op 17 september 2014. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de periode waarbinnen de intrekking van het ministerieel besluit van 17 juni 2014 is gebeurd en een nieuw koninklijk besluit diende te worden uitgevaardigd, zich grotendeels in de vakantieperiode situeerde. Dat dit alles heeft geleid tot een zekere vertraging in de tuchtprocedure valt te betreuren, maar kan niet als onredelijk worden aangezien. Het is immers niet zo dat het bestuur zonder enige reden heeft getalmd bij de besluitvorming.

Na arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 heeft de tweede verwerende partij reeds op 16 juli 2015 een nieuw tuchtbesluit genomen. Dit termijnverloop doet evenmin besluiten tot een miskennis van de redelijke termijn. In het tiende middel verwondert verzoekster zich overigens zelf over de snelheid waarmee het nieuwe tuchtbesluit na arrest nr. 231.796 is genomen.

Uit wat voorafgaat blijkt dat, alles samengenomen, tussen het instellen van de tuchtvordering door de tuchtoverheid op 27 september 2013 en het nemen van het tuchtbesluit door de Koning op 17 september 2014 ongeveer een jaar is verlopen. Gelet op de in de tuchtprocedure voorgeschreven procedurestappen en de hiervóór geschetste omstandigheden kan de Raad van State geen abnormale vertraging in de tuchtprocedure ontwaren en mag de tuchtprocedure geacht worden te zijn afgehandeld binnen een redelijke termijn.

12. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Derde onderdeel van het zevende middel en achtste middel

Uiteenzetting

13. Het zevende middel is genomen uit de schending van de formelemotiveringsplicht zoals bepaald in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen’, van de materiëlemotiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur en van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

In het derde onderdeel van het middel voert verzoekster aan dat de strafmaat niet afdoende is gemotiveerd. Omwille van verzoeksters onberispelijke loopbaan had het directiecomité reeds in plaats van het ontslag van ambtswege de lichtere tuchtstraf van de terugzetting voorgesteld. De raad van beroep heeft vervolgens unaniem de nog lichtere tuchtstraf van de tuchtschorsing van drie maanden voorgesteld. Blijkens het advies houdt de raad van beroep in zijn voorstel met betrekking tot de straf, naast met verzoeksters onberispelijke staat van dienst, ook rekening met het gegeven dat het tuchtfeit in verband met de onvolledige informatie bij de cumulatieaanvraag niet in aanmerking wordt genomen, evenmin als het versturen van twee e-mails. De raad van beroep overweegt ook dat verzoekster reeds geruime tijd met verlof zonder wedde is in het kader van de lopende tuchtprocedure en dat de terugzetting een belangrijk inkomensverlies zou teweegbrengen. Gelet op haar leeftijd zou haar bovendien elke mogelijkheid om nog op te klimmen tot niveau A23 worden ontnomen, waardoor het inkomensverlies zich ook na haar pensioen zou verderzetten. Ten slotte houdt de raad van beroep ook rekening ermee dat verzoekster bereid is haar privépraktijk stop te zetten om te kunnen blijven werken voor het FAVV.

In strijd met artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 wordt in het bestreden besluit niet gemotiveerd waarom de minister afwijkt van het advies van de raad van beroep inzake de strafmaat. Verzoeksters onberispelijke staat van dienst en blanco tuchtverleden – die gezien haar lange

loopbaan bij het FAVV zwaar doorwegen – worden zonder meer terzijde geschoven als niet relevant omdat er bepaalde tuchtfeiten zijn gepleegd. Er wordt niet gemotiveerd waarom de door het directiecomité voorgestelde straf wordt opgelegd hoewel in vergelijking met het strafvoorstel van het directiecomité minder tuchtfeiten in aanmerking worden genomen, hetgeen voor de raad van beroep nochtans een belangrijk motief was om de strafmaat te verminderen. Dat het strafvoorstel van het directiecomité al een afzwakking is van het initiële strafvoorstel, is geen wettig motief. Dit zou immers impliceren dat de tuchtoverheid maar één trap op de ladder van mogelijke tuchtstraffen zou kunnen zakken en daarenboven zou dit het bestaan van de raad van beroep en zijn bevoegdheid om een andere strafmaat voor te stellen zinledig maken.

14. Het *achtste middel* is genomen uit de schending van het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoekster voert aan dat het ondenkbaar is dat voor de begane tuchtfout – als deze al niet als verschoond moet worden beschouwd – meteen de zware tuchtstraf van de terugzetting wordt opgelegd die niet alleen zeer zware gevolgen heeft voor haar wedde – zij is teruggezet in een lagere weddeschaal dan bij aanvang van haar carrière – maar ook voor haar pensioen, nu zij door haar leeftijd onmogelijk opnieuw tot weddeschaal A23 kan opklimmen. Bij de werkhervatting na haar verlof zonder wedde zijn haar bovendien bovenop de tuchtstraf nog bijkomende straffen met financiële weerslag opgelegd door de wijziging van haar statuut van ‘reizend’ naar ‘sedentair’. Niet alleen is haar bruto jaarwedde veel lager, zij verliest ook de dagvergoeding van 226 euro per maand en haar gepresteerde uren worden anders berekend.

Voorts heeft verzoekster tal van verzachtende omstandigheden aangevoerd: het gedoogbeleid ten aanzien van dezelfde feiten gepleegd door anderen; de context waarin verzoekster werkte en waaruit blijkt dat de onverenigbaarheid met het beroep van dierenarts niet zo absoluut is; het feit dat zij niet uitdrukkelijk in kennis werd gesteld van de nieuwe regelgeving inzake

onverenigbaarheden na haar langdurige afwezigheid; het blanco tuchtverleden en de onberispelijke staat van dienst; de goede trouw van verzoekster en het feit dat zij nooit wetens en willens tuchtfeiten heeft gepleegd; het feit dat zij meteen na de confrontatie met een tuchtprocedure stappen heeft gezet om zich te conformeren aan 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’ en het feit dat het belang van de dienst niet is geschaad. Volgens verzoekster is het onredelijk dat hiermee geen rekening werd gehouden.

Een zware tuchtstraf is volgens verzoekster bovendien ook onevenredig wanneer de administratie niet reageert gedurende vijf maanden nadat zij van de feiten op de hoogte is gebracht. De raad van beroep heeft met unanimititeit van stemmen van alle vertegenwoordigers van de verschillende overheidsdiensten geadviseerd de tuchtstraf te verlagen tot een schorsing van drie maanden, wat aantoont dat andere overheidsdiensten niet een dergelijke zware straf als deze van de terugzetting zouden opleggen.

Ten slotte moet bij het bepalen van de strafmaat ook nog rekening worden gehouden met de extreem lange duur van de tuchtprocedure.

15. Met betrekking tot het achtste middel laat verzoekster in haar memorie van wederantwoord nog het volgende gelden:

“De veelvuldige fouten in de tuchtzaak wijzen op een gebrek aan ernst dat niet evenredig is met de zware tuchtstraf die uitgesproken werd.

Wanneer men iemand een toelating geeft om een dierenartsenpraktijk uit te baten, is het niet evenredig te beweren dat dit voor iemand anders een zeer ernstige overtreding is die een zware tuchtstraf vereist.”

Voorts argumenteert zij dat in tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij beweert, haar statuut wel werd gewijzigd. Deze wijziging ging gepaard met een verbod om controles uit te voeren op het terrein, alsook werd haar

een zuiver administratieve functie toegewezen, namelijk het controleren van exportcertificaten opgesteld door zelfstandige dierenartsen.

16. Verzoekster stelt in de laatste memorie nog dat de tweede verwerende partij volledig voorbijgaat aan het gegeven dat in het bestreden besluit twee tuchtfeiten minder in aanmerking werden genomen en dat de strafmaat daaraan had moeten worden aangepast. Zonder afdoende motivering wordt echter de door het directiecomité voorgestelde tuchtstraf opgelegd. Ten onrechte is de tweede verwerende partij van oordeel dat de tuchtfeiten die niet langer in aanmerking worden genomen de lichtste zijn. Het betreft immers het beweerd achterhouden van informatie in de aanvraag tot cumulatiemachtiging en het uitoefenen van de cumulactiviteit tijdens de diensturen bij het FAVV. Tijdens het verhoor door de hiërarchische meerdere werd aan deze feiten veel aandacht geschonken en de vragen die hiermee verband hielden maakten de helft uit van alle vragen. Tijdens de diensturen een andere job uitoefenen is een zwaar feit en het wegvallen van dit tuchtfeit had een aanzienlijke strafvermindering tot gevolg moeten hebben. Verzoekster merkt ook nog op dat niet uit het oog mag worden verloren dat zij in het bestreden besluit ten onrechte wordt beschuldigd van de onwettige uitoefening van de diergeneeskunde. De orde der dierenartsen heeft bevestigd dat zij de diergeneeskunde nooit onwettig heeft uitgeoefend. Deze onterechte beschuldiging wordt misbruikt om het afwijken van het advies van de raad van beroep te verdedigen.

Beoordeling

17. Uit het bestreden besluit blijkt dat in de tuchtprocedure aanvankelijk sprake was van zes tuchtfeiten. Deze zes tuchtfeiten hebben het directiecomité ertoe gebracht de tuchtstraf van de terugzetting voor te stellen. De raad van beroep heeft vervolgens geoordeeld dat het tuchtfeit van het in het kader van de aanvraag tot cumulatiemachtiging te hebben nagelaten om alle informatie aan de overheid te bezorgen opdat deze met volledige kennis van zaken een uitspraak zou kunnen doen en het tuchtfeit van het gedeeltelijk uitoefenen van haar

activiteiten tijdens de diensturen, onvoldoende zijn bewezen. De raad van beroep heeft ook nog een aantal verzachtende omstandigheden in aanmerking genomen – verzoeksters onberispelijke staat van dienst; het gegeven dat zij reeds geruime tijd met verlof zonder wedde is; de omstandigheid dat de terugzetting een belangrijk inkomensverlies zou teweegbrengen, dat zich ook na haar pensioen zou voortzetten en het feit dat zij bereid is om haar privépraktijk stop te zetten en voor haar functie bij het FAVV te kiezen – en heeft geadviseerd om de tuchtstraf te verlagen tot een schorsing van drie maanden. In het bestreden besluit sluit de minister zich aan bij de beoordeling van de raad van beroep dat de eerste twee van de zes tuchtfeiten niet in aanmerking kunnen worden genomen. Hij beslist evenwel om verzoekster toch de tuchtstraf van de terugzetting op te leggen.

18. Anders dan verzoekster aanvoert, wordt in het bestreden besluit uitgebreid gemotiveerd waarom de minister afwijkt van het advies van de raad van beroep inzake de strafmaat. Er wordt op gewezen dat nog steeds het merendeel van de tuchtfeiten in aanmerking wordt genomen en dat de in aanmerking genomen tuchtfeiten ook de meest ernstige zijn omdat ze de integriteit van een beëdigd ambtenaar betreffen. De minister is van oordeel dat het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde – dit lijkt te willen zeggen: in strijd met het cumulatieverbod – gedurende bijna tien jaar van die aard is dat een strenge tuchtstraf passend is en dat een schorsing van drie maanden niet voldoet omwille van de volgende redenen:

- Het voorstel van verzoeksters hiërarchische chef was het ontslag van ambtswege;
- Verzoeksters houding is, gelet op haar plaats in de hiërarchie, volledig onverzoenbaar met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. Het FAVV heeft inzake onverenigbaarheden een bijzondere reglementering en hecht bijzonder veel belang aan de integriteit van haar ambtenaren en verwacht van hen een onberispelijke houding;
- Het door de raad van beroep niet bijgevallen argument dat de samenwerking met verzoekster door haar houding onmogelijk wordt, moet worden gelezen als de samenwerking in functie van klasse A23 waarbij verzoekster de leiding heeft over een aantal medewerkers en zij beschikt over een ruime mate van autonomie en verantwoordelijkheid. Door haar houding is verzoekster haar geloofwaardigheid

als functionele chef kwijt en door het misbruik van het vertrouwen van haar oversten kan zij niet langer een functie uitoefenen waarbij een grote mate van vertrouwen en verantwoordelijkheid nodig is. De functie A15 waarnaar verzoekster zou worden teruggezet voorziet daarentegen niet in leidinggevende taken en in minder autonomie en verantwoordelijkheid;

- De onberispelijke staat van dienst van verzoekster waarmee de raad van beroep rekening heeft gehouden neemt niet weg dat verzoekster gedurende bijna tien jaar de reglementering van het FAVV heeft miskend, zich deloyaal opstelt tegenover het FAVV en het vertrouwen van haar hiërarchische meerderen en haar collega's heeft geschonden;

- Het door verzoekster opgenomen verlof zonder wedde kan in tegenstelling tot wat de raad van beroep oordeelt, geen verzachtende omstandigheid zijn aangezien verzoekster het verlof slechts heeft gevraagd nadat het onderzoek was opgestart en zij zich al jaren in een toestand van absolute onverenigbaarheid bevond en de keuze diende te maken tussen haar praktijk en haar functie bij het FAVV;

- De door de raad van beroep in aanmerking genomen omstandigheid dat verzoekster op de zitting van 4 april 2014 heeft verklaard haar praktijk te willen stopzetten en te kiezen voor haar functie bij het FAVV is niet relevant aangezien verzoekster in elk geval die keuze moet maken en reeds jaren geleden had moeten maken.

Deze motieven zijn pertinent en draagkrachtig en verantwoorden waarom de minister is afgeweken van het advies van de raad van beroep inzake de strafmaat en verzoekster toch de tuchtstraf van de terugzetting heeft opgelegd.

19. Uit de voorgaande motivering blijkt ook dat de minister de door de raad van beroep in aanmerking genomen verzachtende omstandigheden niet zomaar terzijde heeft geschoven. Integendeel wordt voor elk van die verzachtende omstandigheden gemotiveerd waarom de minister van oordeel is dat er geen rekening mee kan worden gehouden.

20. Tevens blijkt waarom aan verzoekster dezelfde tuchtstraf wordt opgelegd als die welke door het directiecomité is voorgesteld, hoewel thans twee tuchtfeiten minder in aanmerking worden genomen. De minister is van oordeel dat de nog in aanmerking genomen tuchtfeiten de meest ernstige zijn omdat ze de integriteit van een beëdigd ambtenaar betreffen en dat het in strijd met het cumulatieverbod uitoefenen van de diergeneeskunde gedurende bijna tien jaar van die aard is dat een strenge tuchtstraf passend is. Hij motiveert uitgebreid waarom een schorsing van drie maanden niet voldoet. Hierna zal worden uiteengezet dat deze keuze niet onredelijk is.

21. Over de verhouding tussen de tuchtfeiten en de tuchtstraf wordt door de tuchtoverheid discretionair geoordeeld. Die discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft de redelijkheid als grens, wat betekent dat de opgelegde tuchtstraf in een redelijke verhouding van evenredigheid moet staan tot de tuchtfeiten.

Het bestaan van een dergelijke verhouding van evenredigheid vergt onder meer dat de tuchtoverheid een afweging heeft gemaakt van alle relevante gegevens en betrokken belangen.

De Raad van State mag zich bij de toetsing van de redelijkheid van de opgelegde tuchtsanctie niet in de plaats van de tuchtoverheid stellen, maar slechts een sanctie die in wanverhouding staat tot het in aanmerking genomen tuchtvergriep, als onwettig kwalificeren.

Er kan slechts sprake zijn van een schending van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel wanneer een beslissing, waarvan wordt vastgesteld dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat geen ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

22. Luidens artikel 77, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zoals het op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit van toepassing was, kunnen de volgende tuchtstraffen worden uitgesproken:

“1° terechtwijzing;
2° blaam;
3° inhouding van wedde;
4° verplaatsing bij tuchtmaatregel;
5° tuchtschorsing;
6° lagere inschaling;
7° terugzetting;
8° ontslag van ambtswege;
9° afzetting.”

23. De tweede verwerende partij heeft ervoor geopteerd de zevende, dit is de op twee na zwaarste tuchtsanctie, op te leggen.

Zoals reeds is uiteengezet, berust deze keuze op pertinente en draagkrachtige motieven. De Raad van State kan, met de aan verzoekster tuchtrechtelijk verweten feiten voor ogen, de opgelegde tuchtstraf – hoewel deze streng is – niet als onevenredig ten aanzien van deze motieven beschouwen.

24. Verzoekster brengt geen argumenten aan die van de beweerde onevenredigheid van de tuchtstraf van de terugzetting kunnen overtuigen.

Anders dan verzoekster stelt, dient de omstandigheid dat in vergelijking met het voorstel van het directiecomité in het bestreden besluit twee tuchtfeiten minder in aanmerking worden genomen, niet *ipso facto* te leiden tot een verlaging van de tuchtstraf in vergelijking met dat voorstel. Het opleggen van een tuchtstraf is immers niet louter een optelsom van het aantal ten laste gelegde feiten. De minister kan van oordeel zijn dat de overige lastens verzoekster in aanmerking genomen tuchtfeiten nog steeds dezelfde tuchtstraf verantwoorden als in het voorstel van tuchtstraf. Te dezen is dit naar de opvatting van de minister het geval en zoals hiervóór is uiteengezet, heeft de minister op draagkrachtige wijze zijn standpunt gemotiveerd.

Dat de raad van beroep unaniem heeft geadviseerd om de tuchtstraf te verlagen tot een schorsing van drie maanden, wijst erop dat de raad van beroep de tuchtstraf als streng ervaart, maar dat maakt nog niet aannemelijk dat geen ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

Zoals bij de beoordeling van het eerste middel reeds is uiteengezet, kan het niet aan het bestuur ten kwade worden geduid dat het vijf van de zes maanden waarover het beschikt heeft benut alvorens de tuchtvordering in te stellen. Tevens is daar uiteengezet dat de redelijke termijn *in casu* niet is overschreden. Het tijdsverloop van de tuchtprocedure waarnaar verzoekster verwijst, kan in die omstandigheden niet de onredelijkheid van de tuchtsanctie aantonen.

25. Het derde onderdeel van het zevende middel en het achtste middel zijn niet gegrond.

C. Tiende middel

Uiteenzetting van het middel

26. Het middel is genomen uit de schending van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, van de rechten van verdediging als beginsel van behoorlijk bestuur en van het onpartijdigheidsbeginsel.

Verzoekster voert aan dat artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat bij een gunstig advies van de raad van beroep, de minister de beslissing neemt zonder dat andere feiten ter sprake kunnen worden gebracht dan die welke het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd. *In casu* heeft de minister – de auteur van het thans bestreden besluit – alvorens het definitief voorstel van tuchtstraf voor het inmiddels vernietigde koninklijk besluit van 17 september 2014 te hebben geformuleerd eerst opnieuw het advies

ingewonnen van het directiecomité van het FAVV. Dat advies is een nieuw gegeven in het debat, waardoor de raad van beroep buitenspel wordt gezet. Het advies is van die aard dat het de minister kan beïnvloeden – het is immers een gezagsargument dat het directiecomité, dat geacht moet worden het dossier goed te kennen en de impact van de feiten op de organisatie goed te kunnen beoordelen, opnieuw voorstelt om de terugzetting in graad op te leggen – en de minister is er ook daadwerkelijk door beïnvloed zoals blijkt uit het vernietigde koninklijk besluit van 17 september 2014 en ook uit het thans bestreden besluit, meer in het bijzonder uit de strafmaat. Dat het koninklijk besluit van 17 september 2014 is vernietigd doet geen afbreuk aan de ongeoorloofde beïnvloeding en het louter weren van het advies uit de motieven van het thans bestreden besluit maakt de beïnvloeding niet ongedaan. De houding van de minister is nog steeds door dezelfde onwettige beïnvloeding aangetast. Dit blijkt uit de omstandigheid dat met het bestreden besluit dezelfde tuchtstraf wordt opgelegd als met het koninklijk besluit van 17 september 2014 en dat daarvoor dezelfde motivering wordt aangehaald, inclusief de lasterlijke beschuldiging van een misdrijf – wat aantoonde dat de minister het dossier niet opnieuw heeft onderzocht – en het steunen op het ingetrokken koninklijk besluit van 4 augustus 2004. Voorts wordt ook vermeld dat met de terugwerkende kracht geen afbreuk wordt gedaan aan verworven rechten, waarvoor wordt gesteund op het feit dat verzoekster op 3 oktober 2014 op de hoogte werd gebracht van het koninklijk besluit van 17 september 2014. Hieruit blijkt dat het om dezelfde beslissing gaat. Gelet op de manifeste beïnvloeding, kan de minister geen nieuwe beslissing meer nemen zonder ook het onpartijdigheidsbeginsel te schenden. Nu het tuchtbesluit van 17 september 2014 door de Raad van State is vernietigd, kan de bevoegde tuchtoverheid geen nieuwe tuchtbeslissing meer nemen. Dat een nieuwe tuchtbeslissing moet worden genomen door de minister van Landbouw doet aan wat voorafgaat geen afbreuk. Diezelfde minister heeft namelijk ook het definitief voorstel van tuchtstraf na kennisname van het nieuwe advies van het directiecomité geformuleerd. De houding van de minister is dus door dezelfde onwettige beïnvloeding aangetast, wat betekent dat de minister niet langer een wettige tuchtbeslissing in dit dossier kan nemen.

27. In haar memorie van wederantwoord laat verzoekster gelden dat de tweede verwerende partij in de memorie van antwoord wel beweert dat geen rekening meer is gehouden met het onwettige tweede advies van het directiecomité, maar hiervan geen enkel bewijs voorlegt. Integendeel blijkt het bestreden besluit inhoudelijk exact hetzelfde te zijn als het vernietigde besluit, zelfs met dezelfde fouten, en steunt het op dezelfde motieven. Het werd bovendien genomen binnen een termijn van zestien dagen na het vernietigingsarrest en dit in volle vakantie en met een feestdag ertussen. Alleen al hieruit blijkt dat de eerste verwerende partij aan de minister identiek dezelfde beslissing heeft voorgelegd als aan de Koning, op basis van hetzelfde dossier.

Bovendien toont niets in het dossier, noch in het bestreden besluit aan dat het onwettige advies van het directiecomité werd ingetrokken. Het bestaat dus nog steeds. Dit bewijst dat de minister van Landbouw nog steeds is beïnvloed, wie dit ook was. Eens de minister is beïnvloed, kan dit niet meer ongedaan worden gemaakt. Het niet vermelden van het tweede, onregelmatige, advies van het directiecomité betekent niet dat de beïnvloeding is opgeheven.

In de mate dat de tweede verwerende partij stelt dat het onregelmatige tweede advies aan een andere persoon dan de huidige minister van Landbouw werd gegeven en dat een vooringenomenheid kleeft aan de persoon van de minister zodat de huidige minister niet zou zijn beïnvloed, kan worden verwezen naar arrest nr. 181.161 van 17 maart 2008 inzake Blehen, waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat met het begrip ‘de minister’ niet een persoon wordt bedoeld, maar een functie. Aannemen dat de minister een persoon is, zou overigens betekenen dat de huidige minister van Landbouw een Franstalig persoon is die geen beslissing kan nemen in een Nederlandstalig dossier waarin geen enkel stuk is vertaald. De functie van minister wordt daarentegen wel aanvaard tweetalig te zijn.

De argumentatie van de tweede verwerende partij gaat trouwens voorbij aan de realiteit dat de eerste verwerende partij een ontwerp van tuchtbesluit

voorlegt aan de bevoegde tuchtoverheid. Eerst heeft zij een ontwerp van tuchtbesluit voorgelegd aan de Koning en na de vernietiging door de Raad van State heeft zij identiek hetzelfde ontwerp van tuchtbesluit, fouten inbegrepen, voorgelegd aan de minister.

Anders dan de tweede verwerende partij redeneert is niet elke schending van het onpartijdigheidsbeginsel herstelbaar. Dat zou immers met zich meebrengen dat een schending van het onpartijdigheidsbeginsel nooit tot nietigverklaring kan leiden, terwijl de rechtspraak het tegendeel aantoonst. De beoordeling van een dergelijk middel moet steeds *in concreto* gebeuren.

28. Verzoekster betoogt in haar laatste memorie dat er niet omheen kan worden gegaan dat de minister bij het nemen van het bestreden besluit nog steeds was beïnvloed door het tweede, niet in de procedure voorgeschreven, voorstel van het directiecomité uitgebracht na het advies van de raad van beroep. Dat tweede voorstel is immers blijven bestaan na de vernietiging van de tweede tuchtbeslissing en werd niet ingetrokken. Bij het hernemen van de tuchtprocedure na het vernietigingsarrest is geen rekening gehouden met de vastgestelde onwettigheid van het tweede voorstel van het directiecomité en de tuchtprocedure is dus niet correct hernomen.

De snelheid waarmee de minister het bestreden besluit heeft genomen vormt een bewijselement dat hem dezelfde beslissing werd voorgelegd als destijds aan de Koning, op basis van hetzelfde dossier. Zeker in het licht van de omstandigheid dat op 13 juli 2015 een Europese landbouwrapad plaatsvond en op 17 juli 2015 een bijzondere ministerraad. Het lijkt aannemelijk dat de minister meer tijd heeft gestoken in de voorbereiding van en deelname aan deze belangrijke bijeenkomsten dan in de studie van verzoeksters tuchtdossier. Er is ook geen transmissienota in het dossier die aantoonst dat een nieuw dossier aan de minister werd bezorgd. Het is zelfs zeer goed mogelijk dat het FAVV het besluit heeft opgesteld en aan de minister ter ondertekening heeft bezorgd, zoals dat steeds het geval is.

Beoordeling

29. Zoals reeds in arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 is uiteengezet, heeft de toenmalige minister van Landbouw alvorens op 1 september 2014 aan de Koning een definitief voorstel van tuchtstraf te doen, eerst nogmaals het advies van het directiecomité ingewonnen en aldus een niet door artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorgeschreven nieuwe fase aan de tuchtprocedure toegevoegd. Het directiecomité heeft een tweede voorstel van tuchtstraf geformuleerd waarin opnieuw wordt geadviseerd om verzoekster de tuchtstraf van de terugzetting op te leggen. De minister en de Koning hebben toentertijd rekening gehouden met dit nieuwe element aangezien de minister in het definitief voorstel van tuchtsanctie ernaar verwijst en er uitdrukkelijk op heeft gesteund en de Koning bij het opleggen van de tuchtstraf van de terugzetting aan verzoekster dit voorstel van de minister uitdrukkelijk is bijgevalen.

Na arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 heeft de ‘nieuwe’ minister van Landbouw op 16 juli 2015 een nieuw tuchtbesluit lastens verzoekster genomen waarbij haar opnieuw de tuchtstraf van de terugzetting wordt opgelegd. Uit de overwegingen van dit thans bestreden besluit blijkt niet dat hierbij is gesteund op het onwettige tweede voorstel van het directiecomité.

Er moet evenwel worden aangenomen dat het tweede voorstel van het directiecomité is blijven bestaan. De vernietiging van het koninklijk besluit van 17 september 2014 impliceert weliswaar dat het voornoemde koninklijk besluit geacht moet worden nooit te hebben bestaan, maar dit betekent nog niet dat dit ook geldt voor het tweede voorstel van het directiecomité. Dat in arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 een onwettigheid met betrekking tot dat tweede voorstel is vastgesteld doet aan het voorgaande geen afbreuk. Het tweede voorstel van het directiecomité is niet vernietigd. Het blijkt evenmin formeel te zijn ingetrokken.

30. Volgens verzoekster heeft de minister van Landbouw bij het nemen van het thans bestreden besluit opnieuw rekening gehouden met het onwettige tweede voorstel van het directiecomité. Terecht stelt de tweede verwerende partij dat het aan verzoekster toevalt om het bewijs daarvan te leveren, in acht genomen dat, zoals reeds gesteld, uit de overwegingen van het bestreden besluit zelf alvast niet blijkt dat nog op het tweede voorstel van het directiecomité is gesteund.

Verzoekster wijst in dat verband erop dat de minister een bijna identiek besluit heeft genomen als het vernietigde koninklijk besluit van 17 september 2014 waarbij haar dezelfde tuchtstraf is opgelegd. Het nieuwe tuchtbesluit blijkt bovendien in hoofdzaak op dezelfde motieven te zijn gesteund als het vernietigde koninklijk besluit van 17 september 2014, inclusief vergissingen. Dit toont echter niet aan dat de minister nog steeds rekening heeft gehouden met het tweede voorstel van het directiecomité. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de minister om na de vernietiging van het eerste tuchtbesluit een nieuw besluit te nemen waarbij aan verzoekster opnieuw de tuchtstraf van de terugzetting wordt opgelegd en waarbij in hoofdzaak op dezelfde motieven wordt gesteund. De minister kan immers van oordeel zijn dat de motieven om van het voorstel van de raad van beroep af te wijken nog steeds valabel zijn.

Verzoekster merkt eveneens op dat het thans bestreden besluit reeds op 16 juli 2015 is genomen terwijl arrest nr. 231.796 dateert van 30 juni 2015 en het nemen van een nieuw besluit aldus slechts zestien dagen heeft geduurd en dit in volle vakantieperiode. Ook dit gegeven levert niet het bewijs dat de minister het tweede voorstel van het directiecomité opnieuw bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Het is niet ondenkbaar dat een nieuw onderzoek van de zaak, waarbij abstractie wordt gemaakt van het tweede voorstel van het directiecomité, binnen deze tijdsperiode kan plaatsvinden. Terecht lijkt de minister ervoor beducht te zijn geweest een te lange periode te besteden aan het onderzoek en het nemen van een

beslissing in de tuchtzaak van verzoekster, gezien de omstandigheid dat zij reeds de schending van het beginsel van de redelijke termijn had aangevoerd.

Wat voorafgaat noopt tot het besluit dat verzoekster geen elementen aanbrengt die er effectief van kunnen overtuigen dat de minister zich andermaal op het tweede voorstel van het directiecomité zou hebben gesteund, bij het nemen van het thans bestreden besluit.

31. Verzoekster voert ook nog aan dat de minister van Landbouw op onherstelbare wijze is beïnvloed door het vragen van het tweede advies aan het directiecomité en aldus hoe dan ook niet langer een wettige beslissing over haar tuchtdossier kan nemen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat de minister die destijds een tweede advies aan het directiecomité heeft gevraagd en dat tweede voorstel bij de besluitvorming heeft betrokken en de minister die het thans bestreden besluit heeft genomen, niet dezelfde persoon zijn. Anders dan verzoekster stelt, kleeft de aard van de onpartijdigheid waarvan zij *in casu* gewag maakt niet aan de functie maar aan de persoon die de functie uitoefent. Verzoekster steunt zich wat deze stelling betreft ten onrechte op arrest nr. 181.161 van 17 maart 2008 inzake Blehen. In die zaak was immers geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel aan de orde, maar wel de termijn die het bestuur heeft benut om een beslissing in een tuchtzaak te nemen. In dat geval kan inderdaad worden aangenomen dat de term ‘minister’ uit de regelgeving verwijst naar de functie en is het van geen belang dat in de loop van de beslissingstermijn verschillende personen deze functie hebben uitgeoefend. De partijdigheid die verzoekster de minister van Landbouw verwijt, kleeft echter niet aan de functie *in abstracto* maar aan de persoon die de functie uitoefent. Nog daargelaten de vraag of het inwinnen en de kennisname van het tweede voorstel van het directiecomité in hoofde van de toenmalige minister van Landbouw een onherstelbare partijdigheid tot gevolg hebben gehad, moet in elk geval worden vastgesteld dat deze partijdigheid niet kleeft aan de minister van Landbouw die het thans

bestreden besluit heeft genomen, waarbij niet blijkt dat nog op het tweede voorstel van het directiecomité is gesteund.

32. Het tiende middel is niet gegrond.

D. Conclusie

33. Geen van de door het auditoraat onderzochte middelen of middelonderdelen is gegrond bevonden. Er is reden om overeenkomstig artikel 24, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het auditoraat te belasten met een aanvullend onderzoek van alle nog niet onderzochte middelen of middelonderdelen.

V. Anonimisering

34. 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.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van alle nog niet onderzochte middelen of middelonderdelen.

3. 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 8 mei 2018,
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