

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.713 van 19 februari 2019
in de zaak A. 215.732/IX-8630**

In zake: de STAD LEUVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
die woonplaats kiest bij
de juridische cel van de afdeling Advies en Ondersteuning
onderwijsPersoneel
gevestigd te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan
Hendrik Consciencegebouw 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 april 2015, strekt tot de nietigverklaring van beslissing GOO/2015/187/[B.] van de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs van 25 februari 2015, waarbij de tuchtbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 21 november 2014 wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft geen verzoek tot voortzetting ingediend.

De verzoekende partij heeft een schriftelijke zienswijze ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 februari 2019.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Beelen, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is het bevoegd gezag van de stedelijke academie voor beeldende kunst te Leuven, waar M.B. sinds 1983 werkt als leerkracht kunstgeschiedenis.

Op 22 oktober 2014 nodigt het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven M.B. uit om zich in het kader van een tuchtprocedure voor het college te verantwoorden voor de volgende tekortkomingen:

“het houden van een petitie tegen het beleid van de onderwijsinstelling, te weten het plan van de directie en het schoolbestuur om de groep van leerlingen kunstgeschiedenis te vergroten om zo de vermindering van gesubsidieerde lestijden op te vangen. Hiermee overtrad u verschillende artikels uit het arbeidsreglement, en schond u de deontologie van uw ambt, in het bijzonder de vertrouwensrelatie leraar-leerling. De petitie bevatte daarenboven misleidende en foutieve informatie, als zou er minder kunstgeschiedenis ingericht worden, en als zou u uw baan verliezen. U misbruikte het e-mailbestand van de leerlingen, hogere graad om op te roepen deze petitie te tekenen, wat naast de overtreding van het arbeidsreglement ook een schending van de wet op de privacy uitmaakt.”

Na de hoorzitting beslist het college van burgemeester en schepenen op 21 november 2014 om de ten laste gelegde feiten “als bewezen te aanvaarden” en om M.B. de tuchtmaatregel van de blaam op te leggen.

Op 12 december 2014 stelt M.B. tegen die beslissing een beroep in bij de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs.

De kamer van beroep beslist op 25 februari 2015 om de aan M.B. opgelegde tuchtmaatregel te vernietigen. Dit is de bestreden beslissing. Ze is, voor zoveel als hier van belang, als volgt gemotiveerd:

“4.4. Wat de beweerde deloyale houding betreft, kan niet worden ontkend dat [M.B.] samen met twee collega's een tekst heeft onderschreven die als petitie op het internet is gezet om de vermindering van het aantal lerarenuren Kunstgeschiedenis aan te klagen met de negatieve gevolgen voor de tewerkstelling van de leerkrachten-kunstgeschiedenis.

Hoe lovenswaardig collegialiteit ook moge zijn, toch vestigt de Kamer van Beroep er de aandacht op dat er andere en geëigende kanalen bestaan m.b.t. het aankaarten van een probleem rond de aanwending van het lesurenpakket voor het leervak Kunstgeschiedenis en dat het medeondertekenen van een tekst die op het internet werd geplaatst om als petitie te dienen aan de inrichtende macht, niet strookt met hetgeen van een leerkracht mag verwacht worden ongeacht wie de initiatiefnemer is en wie heeft meegewerkt aan het opstellen van de tekst. Anderzijds merkt de Kamer van Beroep op dat het voorliggend dossier geen elementen van

overleg vanuit het schoolbestuur in de wettelijk voorziene organen omvat betreffende de aanwending van het lesurenpakket. Vast staat dat [M.B.] een tekst heeft ondertekend die op het internet is geplaatst en dat zij hierdoor de veronderstelde loyaliteit t.a.v. de inrichtende macht in het gedrang heeft gebracht en niet heeft gehandeld overeenkomstig de bepalingen van het arbeidsreglement.

De Kamer van Beroep neemt aan dat de solidariteit met de collega's een dergelijke handelwijze misschien kan verklaren en dat [M.B.] de ernst van haar handelwijze te goeder trouw verkeerd heeft ingeschat maar dit neemt niet weg dat de tekst van de petitie niet in de plaats kan gesteld worden van het geïnstitutionaliseerd overleg over de aanwending van het lesurenpakket.

4.5. Wat de tenlastelegging betreft over het gebruik door [M.B.] van e-mailadressen van cursisten om hen aan te zetten om de petitie op het internet te ondertekenen, stelt de Kamer van Beroep vast dat in het voorliggend tuchtdossier geen spoor terug te vinden is dat [M.B.] e-mailadressen zou hebben gebruikt om berichten aan cursisten te versturen. Dit wordt ook tijdens de hoorzitting niet aangetoond.

Er is in het tuchtdossier wel een e-mailbericht van 13 juni 2014 gevoegd waarbij een collega van [M.B.] – en niet zichzelf – aan collega's en personeelsleden van de SLAC/Academie vraagt de petitie te steunen.

4.6. Uit de voorgelegde stukken kan door de Kamer van Beroep niet worden opgemaakt dat [M.B.], rechtstreeks of onrechtstreeks, e-mailadressen zou hebben gebruikt voor het versturen van berichten aan cursisten om te vragen de petitie te ondertekenen. Dit neemt echter niet weg dat [M.B.] een foutieve inschatting heeft gemaakt door de tekst van de petitie mee te helpen opstellen en te ondertekenen, die daarna op het internet is geplaatst.

De Kamer van Beroep is echter van oordeel dat [M.B.] in de loop van de tuchtprocedure reeds voldoende terechtgewezen is en dat, rekening houdend met de lange staat van dienst van [M.B.], het opleggen van een tuchtstraf niet in redelijkheid kan worden verantwoord.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het enige middel wordt genomen uit de schending van artikel 64 van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (hierna: het rechtspositiedecreet) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur:

“Doordat in de bestreden beslissing de tuchtprocedure op zich als een tuchtsanctie wordt beschouwd.

En doordat de bestreden beslissing niet gemotiveerd wordt aan de hand van feitelijk juiste en afdoende motieven.

Terwijl de enige mogelijke tuchtsancties voor personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs opgenomen zijn in artikel 64 van het decreet van 27 maart 1991.

En terwijl de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat de beslissing gesteund is op feitelijk juiste en afdoende motieven.”

Verzoeker stelt dat de kamer van beroep expliciet bevestigt dat M.B. deloyaal heeft gehandeld, niet heeft gehandeld overeenkomstig de bepalingen van het arbeidsreglement en een foutieve inschatting heeft gemaakt door de tekst van de petitie mee te helpen opstellen en ondertekenen. Vervolgens beslist de kamer van beroep evenwel toch om de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 21 november 2014 te vernietigen. De kamer van beroep stelt zonder enige concrete toelichting dat M.B. in de loop van de procedure reeds voldoende zou zijn terechtgewezen. De tuchtprocedure wordt bijgevolg op zich als een tuchtsanctie beschouwd voor het deloyale handelen van M.B. en de overtredingen van het arbeidsreglement die zij heeft begaan. De enige mogelijke sancties die personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs kunnen oplopen in geval van tekortkoming aan hun plichten zijn evenwel bepaald in artikel 64 van het rechtspositiedecreet, waarin de tuchtprocedure op zich of een ‘terechtwijzing’ niet als mogelijke sancties zijn opgenomen. Door de tuchtprocedure op zich als een tuchtsanctie te beschouwen schendt de bestreden beslissing artikel 64 van het rechtspositiedecreet en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

Bovendien wordt in de bestreden beslissing gesteld dat een tuchtstraf niet in redelijkheid verantwoord kan worden, gelet op het feit dat M.B. al terechtgewezen zou zijn tijdens de tuchtprocedure en zij een lange staat van dienst heeft. Ter beoordeling van de mogelijkheid tot het opleggen van een tuchtsanctie of de redelijke verantwoording daarvan kan de tuchtprocedure op zich evenwel geen beoordelingscriterium zijn, aangezien deze procedure steeds wettelijk vereist is om tot een beslissing over een tuchtsanctie te kunnen komen. In ieder geval kan de tuchtprocedure op zich er niet toe leiden dat het opleggen

van een tuchtsanctie niet meer redelijk verantwoord zou zijn. Uit het dossier blijkt overigens geenszins dat M.B. effectief werd terechtgewezen, noch dat zij de tuchtprocedure als terechtwijzing heeft ervaren. Integendeel, indien er geen tuchtsanctie wordt opgelegd, ondanks het feit dat er duidelijke tuchtfeiten werden begaan, geeft dit eerder de boodschap aan M.B. dat het begaan van dergelijke feiten niet ernstig wordt genomen en dat hieraan geen gevolgen verbonden zijn.

Ook een lange staat van dienst leidt er niet toe dat het opleggen van een tuchtsanctie niet redelijk verantwoord zou zijn. Dit kan hooguit een element zijn dat een rol kan spelen bij de keuze van de tuchtstraf, waarbij *in casu* kan worden vastgesteld dat door het college van burgemeester en schepenen slechts de lichtste tuchtstraf werd opgelegd. De materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur worden dan ook geschonden door de bestreden beslissing.

5. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoeker dat de kamer van beroep niet heeft beslist om de tekortkomingen van M.B. niet in aanmerking te nemen, noch om de strafmaat te herzien. De kamer van beroep heeft, aldus verzoeker, “beslist om wél tekortkomingen in hoofde van [M.B.] te weerhouden en de strafmaat niet te herzien, doch wel om geheel geen tuch[t]straf op te leggen [...] aangezien zij al een lange staat van dienst heeft en al voldoende terecht zou gewezen zijn door de tuchtprocedure op zich”.

In punt 4.6, tweede alinea, van de bestreden beslissing zijn het enkel de lange staat van dienst en het beweerde feit dat M.B. al voldoende zou zijn terechtgewezen, die ertoe geleid hebben dat geen tuchtsanctie werd opgelegd. Het feit dat niet bewezen is dat M.B. het e-mailbestand van de leerlingen heeft misbruikt werd daarentegen in de bestreden beslissing niet als een argument beschouwd om geen tuchtsanctie op te leggen. Hetzelfde geldt voor het feit dat het voorliggend dossier geen elementen van overleg vanuit het schoolbestuur in de wettelijk voorziene organen omvat betreffende de aanwending van het lesurenpakket. De verwerende partij toont niet aan dat verzoeker enige verplichting had

om de aanwending van het lesurenpakket in de “wettelijke voorziene organen” te bespreken en stelt in de bestreden beslissing zelf dat dit geen afbreuk doet aan het gebrek van loyaliteit en de inbreuken op het arbeidsreglement die door M.B. werden begaan. Een zogenaamd gebrek aan overleg kan dan ook geen argument zijn om geen tuchtsanctie op te leggen aan M.B. en werd ook niet als een dergelijk argument gebruikt in de bestreden beslissing.

Beoordeling

6.1. In deze zaak heeft de verwerende partij nagelaten om binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de nietigverklaring wordt voorgesteld, een verzoek tot voortzetting van de procedure in te dienen.

6.2. In zijn schriftelijke zienswijze sluit verzoeker zich aan bij het auditoraatsverslag.

6.3. Het valt de kamer toe om te oordelen of *in casu* het in het auditoraatsverslag besproken middel, in de mate waarin het daarin gegrond wordt bevonden, de vernietiging van de bestreden beslissing verantwoordt en om desgevallend via een versnelde procedure tot nietigverklaring over te gaan (arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak nr. 243.249 van 14 december 2018).

7. Uit de hiervóór *sub* 3 aangehaalde motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de kamer van beroep aan M.B. aanrekent “dat [zij] een tekst heeft ondertekend die op het internet is geplaatst en dat zij hierdoor de veronderstelde loyaliteit t.a.v. de inrichtende macht in het gedrang heeft gebracht en niet heeft gehandeld overeenkomstig de bepalingen van het arbeidsreglement”.

Daarentegen volgt de kamer van beroep niet de lokale tucht-overheid met betrekking tot het bewezen zijn van de tenlastelegging over het gebruik van e-mailadressen van cursisten.

De kamer van beroep is ten slotte “van oordeel dat [M.B.] in de loop van de tuchtprocedure reeds voldoende terechtgewezen is en dat, rekening houdend met de lange staat van dienst van [M.B.], het opleggen van een tuchtstraf niet in redelijkheid kan worden verantwoord”.

8.1. Luidens artikel 69, § 2, van het rechtspositiedecreet doen de kamers van beroep “in laatste aanleg uitspraak over het beroep dat een personeelslid heeft ingesteld tegen een tuchtstraf die de inrichtende macht heeft uitgesproken” en hebben zij “de bevoegdheid om de tuchtstraf te bevestigen of te vernietigen, of om een lichtere tuchtstraf uit te spreken”.

De kamer van beroep heeft met de thans bestreden beslissing finaal beslist om het collegebesluit van 21 november 2014 te vernietigen, zonder een eigen, lichtere tuchtstraf in de plaats te stellen, wat tot gevolg heeft dat aan M.B. géén tuchtmaatregel is opgelegd.

8.2. Voor zover het middel vertrekt van de zienswijze dat de kamer van beroep met de overweging dat M.B. in de loop van de tuchtprocedure al voldoende is terechtgewezen, aan M.B. een tuchtmaatregel heeft opgelegd die niet is vermeld in artikel 64 van het rechtspositiedecreet, mist het dan ook feitelijke grondslag.

9.1. Aan de beslissing of een tuchtprocedure wordt gevolgd en of uiteindelijk een tuchtmaatregel wordt opgelegd, kunnen opportuiniteitsafwegingen ten grondslag liggen. Dit houdt in dat de bevoegde tuchtoverheid, zelfs als zij het bestaan van een tuchtvergrijp vaststelt, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover zij beschikt, mag oordelen dat die feiten niet moeten leiden tot een tuchtsanctie.

9.2. In de thans voorliggende zaak heeft de kamer van beroep vastgesteld dat de tuchtbeslissing waarvan beroep steunt op twee tenlasteleggingen, dat één tuchtfeit bewezen is en dat een andere tenlastelegging als onbewezen moet worden afgewezen. De kamer van beroep heeft voorts oog gehad voor de context van de zaak en het dienstverleden van het betrokken personeelslid om finaal niet tot een tuchtrechtelijk straffen over te gaan.

10.1. Ingevolge de zogenaamd devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep verwerft de kamer van beroep de beslissingsmacht over de tuchtzaak zelf, op dezelfde wijze als de lokale tuchtoverheid, en zij stelt haar beslissing in de plaats van die van de laatstgenoemde overheid. Dit houdt in dat de kamer van beroep – uitgezonderd op het vlak van de straftoemeting die zij niet mag verzwaren – over dezelfde ruime discretionaire bevoegdheid beschikt als de lokale tuchtoverheid om te oordelen over de bij haar aanhangig gemaakte tuchtzaak en om tegen de aan een personeelslid toegeschreven feiten tuchtrechtelijk op te treden. De kamer van beroep spreekt zich uit op grond van een eigen beoordeling, zowel in rechte als in feite. De kamer van beroep mag een andere kwalificatie aan de feiten geven en een andere tuchtstraf opleggen. Zij is niet beperkt tot het hanteren van louter wettigheidsargumenten en zij mag in voorkomend geval haar eigen opportuniteitsoordeel over wat in de concrete omstandigheden van de zaak als een aangepaste tuchtmaatregel te beschouwen is, in de plaats stellen van de zienswijze die de lokale tuchtoverheid erop nahield. Zij moet daartoe niet eerst vaststellen dat de straf die initieel was opgelegd onwettig is.

Van de kamer van beroep wordt niet verwacht dat zij expliciteert om welke redenen zij het eventueel anders ziet dan de oorspronkelijke tuchtoverheid; het volstaat dat zij als tuchtoverheid in hoger beroep motiveert hoe zij het zelf ziet en wat háár ertoe brengt voor de vastgestelde tuchtfeiten de uiteindelijk opgelegde sanctie toe te passen – of er geen toe te passen.

De kamer van beroep is daarbij niet verplicht om in te gaan op de redenen die de in eerste aanleg bevoegde tuchtoverheid ertoe hebben aanzet

om een bepaalde beslissing te nemen, zij is niet gebonden door argumenten die werden aangewend in die voorafgaande administratieve procedure en zij is er niet toe gehouden te verantwoorden waarom zij de opvatting van de in eerste aanleg bevoegde tuchtoverheid als zodanig niet bijvalt.

10.2. Voor zover het middel van het tegendeel uitgaat, faalt het naar recht.

11.1. Verzoeker bestrijdt in het middel niet de vaststelling, door de kamer van beroep, dat de tenlastelegging met betrekking tot het gebruik van e-mailadressen van cursisten niet bewezen is. Hij bestrijdt evenmin de vaststelling, door de kamer van beroep, dat M.B. een lange staat van dienst heeft. Hij toont aldus niet aan dat de kamer van beroep volgens de algemene beginselen van de bewijsvoering niet tot haar voorstelling van de feiten is mogen komen. Hij toont voorts evenmin aan dat de kamer van beroep de haar toegemeten beoordelingsruimte te buiten gaat, door op grond van die door haar vastgestelde gegevens ertoe te besluiten van een tuchtstraf af te zien.

11.2. Voor zover het middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat de bestreden beslissing “niet gemotiveerd wordt aan de hand van feitelijk juiste en afdoende motieven”, is het niet gegrond.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het enige middel in zijn geheel moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 februari 2019, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren