

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.123 van 9 juli 2019
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 besluit van de minister van Landbouw 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. 241.447 van 8 mei 2018 is het debat heropend

Auditeur Melissa Celis heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 januari 2019.

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

IV. Tussenarrest nr. 241.447 van 8 mei 2018

4. In tussenarrest nr. 241.447 van 8 mei 2018 heeft de Raad van State het eerste middel, het derde onderdeel van het zevende middel en het achtste middel, alsook het tiende middel, onderzocht en niet gegrond bevonden.

V. Onderzoek van de overige middelen en middelonderdelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 39, § 1, en 17, § 1, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet) en van de rechten van verdediging, alsook uit de schending van artikel 6, § 1, van 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).

Verzoekster voert aan dat het directiecomité – dat het definitief voorstel van tuchtstraf heeft geformuleerd – onder meer was samengesteld uit eentalig Franstalige leden. Er werd echter niet voorzien in een vertaling van de in het Nederlands gevoerde tuchtprocedure, noch van de stukken van het dossier. Nochtans heeft eenieder die een wettelijk tweetalig collectief orgaan – zoals *in casu* het directiecomité – toespreekt het recht om door alle leden van dat orgaan te worden begrepen, ook door diegenen die de taal van de betrokkene niet machtig zijn. Om die reden is aan het directiecomité gevraagd om de Franstalige leden die een voldoende kennis van het Nederlands niet hebben bewezen, te wraken. Aan dit verzoek werd zonder gegronde reden geen gevolg gegeven. De eentalig Franstalige leden van het directiecomité hebben zich ten onrechte niet teruggetrokken op de hoorzitting van 9 december 2013 en bij de stemming op 13 december 2013. In het verslag van de vergadering van het directiecomité wordt ook nergens melding

gemaakt van een vertaling van documenten of van de hoorzitting van 9 december 2013. Nochtans is het recht om zijn zaak uiteen te zetten voor een publiek dat exact begrijpt wat wordt gezegd een essentieel recht van verdediging. De eentalig Franstalige gedelegeerd bestuurder G.H. diende zich reeds om die reden terug te trekken uit het dossier. Bovendien miskent hij ook artikel 6, § 1, van de wet van 4 februari 2000 doordat hij niet het bewijs heeft geleverd kennis te hebben van beide landstalen overeenkomstig artikel 43, § 3, derde lid, van de bestuursstaalwet, noch wordt bijgestaan door een tweetalige adjunct. De door de gedelegeerd bestuurder ondertekende documenten in het Nederlands zijn derhalve niet wettig, zo ook de kennisgeving van het definitief voorstel van tuchtstraf. Uit dit schrijven blijkt trouwens dat de gedelegeerd bestuurder het Nederlands onvoldoende machtig is. Ook de eentalig Franstalige directeur-generaal J.-M.D. heeft zich ten onrechte niet teruggetrokken uit het directiecomité. Bovendien is hij betrokken bij het dossier en gezien zijn functie en reputatie heeft hij een grote invloed gehad op de besluitvorming. Het directiecomité verantwoordt niet waarom het geen gevolg gaf aan het verzoek tot wraking. Uit de beslissing van het directiecomité blijkt bovendien dat de gedelegeerd bestuurder, als één van de gewraakte leden, eenzijdig heeft beslist dat er geen ernstige redenen waren om directeur-generaal J.-M.D., P.N. en de eentalig Franstalige leden te wraken, minstens dat hij die beslissing aan de andere leden van de directieraad heeft opgelegd. Niet enkel viel die beslissing niet aan hem alleen toe; hij mocht er zeker ook geen deel aan hebben genomen in de mate dat het verzoek tot wraking op hem betrekking had. Tot slot merkt verzoekster nog op dat zij belang heeft bij dit middel. De wetgeving op het taalgebruik in bestuurszaken raakt de openbare orde. Uit het bestreden besluit blijkt bovendien dat de minister zich rechtstreeks op het voorstel van het directiecomité heeft gesteund bij het nemen van de bestreden beslissing.

6. In haar memorie van wederantwoord betoogt verzoekster dat de taalwetgeving in tuchtprocedures veel strikter wordt toegepast dan wat de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord laat uitschijnen. De betrokkene heeft het recht om door alle personen die deelnemen aan de tuchtzittingen en stemmingen te worden begrepen en de leden van het orgaan hebben de plicht te

begrijpen wat het personeelslid verklaart. *In casu* was er geen tolk aanwezig op de zitting van het directiecomité en uit niets blijkt dat sprake is van enige vertaling van stukken ten behoeve van de eentalig Franstalige leden van het directiecomité. Anders dan de tweede verwerende partij beweert volstaat het niet dat enkele leden van het directiecomité, waaronder één Franstalig lid, tweetalig zijn en verzoekster verwijst ter staving van haar standpunt naar arrest nr. 234.982 van 7 juni 2016 van de Raad van State. Zij betwist ook de stelling van de tweede verwerende partij dat er een stemming is geweest over het verzoek tot wraking. Wat betreft de gedelegeerd bestuurder argumenteert zij dat artikel 6 van de wet van 4 februari 2000 losstaat van de andere taalwetten. Aangezien de Franstalig gedelegeerd bestuurder niet over een Nederlandstalige adjunct beschikt, is de wet van 4 februari 2000 zoals deze van toepassing was ten tijde van het bestreden besluit niet nageleefd, en is de ondertekening van Nederlandstalige documenten door de gedelegeerd bestuurder onregelmatig. Dat de wet van 4 februari 2000 ondertussen is gewijzigd en er bij een eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit niet meer aan deze voorwaarde moet worden voldaan – zoals de tweede verwerende partij stelt – doet daaraan geen afbreuk. Uit de repliek van de tweede verwerende partij blijkt volgens verzoekster dat na een vernietiging van het ministerieel besluit van 16 juli 2015 opnieuw hetzelfde tuchtbesluit zal worden genomen en zij vraagt zich af hoe vaak een administratie in dezelfde zaak een tuchtbeslissing mag corrigeren. Ten slotte voert verzoekster ook nu aan dat het verhoor van 23 oktober 2013 is afgenomen door haar eentalig Nederlandstalige directe chef J.D. en door de eentalig Franstalige D.L. Beiden hebben het verhoor ondertekend waardoor zij de inhoud ervan bevestigen. Ook hier is geen enkele vertaling gebeurd, noch van het dossier, noch van het verhoor, wat maakt dat de bestuursaalwet is geschonden.

7. Verzoekster benadrukt in haar laatste memorie dat in tuchtprocedures een grotere gestrengheid aan de dag wordt gelegd voor wat betreft de rechten van verdediging en nog des te meer wanneer zware tuchtstraffen worden uitgesproken. Welnu, het recht om door alle leden van een wettelijk tweetalig collectief orgaan te worden begrepen is een essentieel recht van verdediging. Dat zij *in casu* niet werd begrepen in haar verweer valt volgens

verzoekster niet te bewijzen. Wel staat vast, zo stelt zij, dat de eentalig Franstalige leden van het directiecomité het Nederlands niet machtig zijn, laat staan de finesses van een tuchtrechtelijk verweer. De tweede verwerende partij heeft nooit ontkend dat er geen vertaling is gemaakt van de stukken van het tuchtdossier, noch van het mondelinge verweer tijdens de hoorzitting op 9 december 2013. Tijdens de hoorzitting heeft geen enkel tweetalig lid van het directiecomité enige duiding gegeven aan de eentalig Franstalige leden en dit kan moeilijk nog achteraf gebeurd zijn, aangezien er geen nota's werden genomen. De rechten van verdediging vereisen dat wie een definitief voorstel van tuchtstraf moet uitbrengen over een personeelslid op zijn minst het schriftelijke en mondelinge verweer van dit personeelslid begrijpt en dit geldt voor elk lid van het directiecomité. Zo de rechtspraak oplegt dat een lid van een orgaan dat afwezig is tijdens (een deel van) de hoorzitting, niet meer mag deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming over het opleggen van een tuchtstraf, valt niet in te zien waarom er anders zou moeten worden geoordeeld met betrekking tot leden die heel de hoorzitting bijwonen maar er geen woord van begrepen hebben. Ook zij zijn niet geplaatst om zich met kennis van zaken uit te spreken over het opleggen van een tuchtstraf.

Wat betreft de aanwezigheid van D.L. tijdens het verhoor op 23 oktober 2013, argumenteert verzoekster dat D.L. meermaals tijdens het verhoor is tussengekomen en het verhoor heeft ondertekend waardoor hij de inhoud ervan attesteert, terwijl hij het niet volledig heeft begrepen. Volgens verzoekster vormt dit een schending van de bestuurstaalwet en zij onderbouwt dit standpunt met een verwijzing naar arrest nr. 218.311 van 5 maart 2012 van de Raad van State. Zij merkt ook op dat reeds in het verzoekschrift werd aangevoerd dat de stukken van het tuchtdossier – waartoe dus ook het verhoor op 23 oktober 2013 behoort – niet werden vertaald en dat dit bijgevolg geen nieuw middelonderdeel betreft.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 6 van de wet van 4 februari 2000 verwijst verzoekster ter staving van haar standpunt dat de bestuurstaalwet is miskend, andermaal naar arrest nr. 218.311 van 5 maart 2012.

Dat voornoemde bepaling ondertussen is gewijzigd kan volgens haar de onwettigheden uit het verleden niet uitwissen. Verzoekster merkt ook op dat zij alle belang heeft bij een vernietiging van het bestreden besluit, ook op grond van de miskenning van artikel 6, § 1, van de wet van 4 februari 2000, aangezien zij thans met vervroegd pensioen is en de tuchtoverheid dus geen nieuwe tuchtbeslissing meer kan nemen. Het rechtsherstel dat uit een vernietigingsarrest zou volgen zou voor haar een belangrijk eerherstel betekenen en een aanzienlijke verbetering van haar financiële situatie.

In ondergeschikte orde argumenteert verzoekster ten slotte dat in de mate dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat het ook in tuchtprocedures volstaat dat minstens een lid van dezelfde taalgroep als de betrokken ambtenaar aanwezig is en er een beroep kan worden gedaan op een tweetalig lid van het college om aan de andere leden uitleg te verschaffen, er wordt ingegaan tegen vaste rechtspraak dat in tuchtprocedures iedere persoon die een wettelijk collectief orgaan toespreekt het recht heeft om begrepen te worden door alle leden van het collectief orgaan en dat elk lid van een dergelijk orgaan de plicht heeft te begrijpen wat door het personeelslid wordt uiteengezet, ook al gebruikt dat personeelslid één van de landstalen die het lid van dat tweetalig collectief orgaan niet begrijpt. Verzoekster vraagt dat in dat geval de zaak met toepassing van artikel 92, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou worden voorgelegd aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

Beoordeling

8.1. Krachtens artikel 39, § 1, van de bestuurstaalwet dienen de centrale diensten, waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt, zich in hun binnendiensten te gedragen naar artikel 17, § 1, met dien verstande dat de taalrol bepalend is voor de behandeling van de zaken vermeld onder B, 1°, van de laatstgenoemde bepaling. Artikel 17, § 1, B, 1°, heeft betrekking op de zaken die een ambtenaar van de betrokken dienst betreffen.

Uit artikel 39, § 1, gelezen in samenhang met artikel 17, § 1, B, 1°, volgt dat iedere centrale dienst de taal van de taalrol van de ambtenaar gebruikt, indien de zaak betrekking heeft op een ambtenaar van een dergelijke dienst.

Aangezien verzoekster behoort tot de Nederlandse taalrol, diende de besluitvorming over de tuchtsanctie die haar is opgelegd, uitsluitend in het Nederlands te gebeuren.

8.2. De voorwaarden die voortvloeien uit artikel 39, § 1, en artikel 17, § 1, B, 1°, van de bestuurstaalwet, toegepast op een bestuurscollege van een dienst waarvan de werkkring het gehele land bestrijkt, houden in dat dit college, dat normaliter ambtenaren van beide taalgroepen moet bevatten, zo moet zijn samengesteld dat het in staat is elke ambtenaar in zijn eigen taal te ondervragen en te horen en kennis te nemen van elk document betreffende die ambtenaar dat krachtens de voormelde artikelen in de taal van die ambtenaar is gesteld en dat bij gebrek aan een regel die de verhouding bepaalt waarin beide taalgroepen door de leden van het college op een vergadering ervan moeten zijn vertegenwoordigd, de voormelde voorwaarden, die de samenstelling van het college uit taaloogpunt regelen, als vervuld moeten worden beschouwd zodra ten minste één lid van dezelfde taalgroep als de betrokken ambtenaar aanwezig is tijdens de vergadering en er bovendien door het betrokken college een beroep kan worden gedaan op een tweetalig adjunct of op een van de tweetalige leden van het college, om aan de overige leden van het college uitleg te geven, ofwel over de reikwijdte van een ondervraging die de ambtenaar heeft ondergaan of van een betoog van deze laatste, ofwel over de inhoud van documenten die hem betreffen.

8.3. In de mate dat verzoekster vraagt om gelet op wat voorafgaat de voorliggende zaak met toepassing van artikel 92, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor te leggen aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, dient erop te worden gewezen dat uit voornoemd artikel 92 volgt dat het initiatief voor een verwijzing naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak geenszins bij een in het geding betrokken

partij ligt. Vastgesteld zij dat door de bevoegde organen van de Raad geen verwijzing wordt bevolen, noch verzocht, zodat minstens één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 92 niet is vervuld.

8.4. De verwijzing naar arrest nr. 234.982 van 7 juni 2016 is niet dienstig. In de zaak waarover dit arrest uitspraak doet werd de tuchtbeslissing genomen door een politiecollege van een in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gesitueerde politiezone, zijnde een tweetalig collectief orgaan dat bestaat uit politieke mandatarissen waarvan de taalkennis niet vaststaat. *In casu* heeft het directiecomité van het FAVV – duidelijk geen dergelijk tweetalig collectief orgaan samengesteld uit politieke mandatarissen waarvan de taalkennis niet vaststaat – het definitief voorstel van tuchtstraf geformuleerd en heeft de minister vervolgens het tuchtbesluit genomen. Het betreft dan ook geenszins vergelijkbare zaken.

8.5. *In casu* blijkt uit het administratief dossier dat het directiecomité tijdens de vergaderingen van 9 en 13 december 2013 was samengesteld uit tien leden, waarvan vijf leden behoren tot de Nederlandse taalrol en waarvan vier leden beschikken over een tweetaligheidsattest. Aldus blijkt dat tijdens die vergaderingen ten minste één lid van dezelfde taalgroep als verzoekster aanwezig was en er bovendien door het directiecomité een beroep kon worden gedaan op een tweetalig lid van dit college, dat aan de overige leden uitleg heeft kunnen geven, ofwel over de reikwijdte van een ondervraging die verzoekster heeft ondergaan of van een betoog van deze laatste, ofwel over de inhoud van documenten die haar betreffen. Er moet dan ook worden besloten dat het directiecomité voldeed aan de voorwaarden die de samenstelling ervan vanuit taaloogpunt regelen en dat gewaarborgd was dat verzoekster door het directiecomité in zijn geheel kon worden begrepen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het directiecomité als collectief orgaan het definitieve voorstel van tuchtstraf heeft uitgebracht en niet één of meerdere leden ervan afzonderlijk.

Bijgevolg dienden de eentalig Franstalige leden – waaronder de gedelegeerd bestuurder en de algemeen directeur waarnaar verzoekster verwijst –

zich niet uit het dossier terug te trekken. Evenmin diende een tolk aanwezig te zijn op de vergaderingen of dienden de stukken van het dossier vertaald te worden ten behoeve van de eentalig Franstalige leden van het directiecomité.

9. Uit het voorgaande blijkt ook dat verzoekster ten onrechte argumenteert dat haar rechten van verdediging zijn geschonden doordat zij niet door alle leden van het directiecomité is begrepen. Het staat immers vast dat verzoekster door het directiecomité – dat als collectief orgaan het definitief voorstel van tuchtstraf heeft geformuleerd – kon worden begrepen.

10.1. De omstandigheid dat de gedelegeerd bestuurder in strijd met artikel 6, § 1, van de wet van 4 februari 2000 niet het bewijs heeft geleverd kennis te hebben van beide tandstalen overeenkomstig artikel 43, § 3, derde lid, van de bestuursstaalwet en niet werd bijgestaan door een tweetalige adjunct, doet geen afbreuk aan de voormelde vaststelling dat gewaarborgd was dat verzoekster door het directiecomité in zijn geheel kon worden begrepen. Andermaal moet worden benadrukt dat het directiecomité als collectief orgaan het definitief voorstel van tuchtstraf heeft geformuleerd en niet de gedelegeerd bestuurder.

De verwijzing naar arrest nr. 218.311 van 5 maart 2012 is niet pertinent. In die zaak had de administrateur-generaal die tot de Franse taalrol behoorde, de eindbeslissing over de evaluatie van de Nederlandstalige verzoekende partij genomen terwijl deze geen attest van tweetaligheid in de zin van artikel 43 van de bestuursstaalwet bezat en evenmin een tweetalig adjunct daarbij is opgetreden en de verzoekende partij er recht op had dat haar evaluatiedossier binnen het centraal bestuur in het Nederlands werd afgehandeld.

In casu is, zoals vermeld, het definitief voorstel van tuchtstraf gedaan door het directiecomité dat voldeed aan de voorwaarden die de samenstelling ervan vanuit taaloogpunt regelen en was het gewaarborgd dat verzoekster door het directiecomité in zijn geheel kon worden begrepen.

Bij de kennisgeving van het definitief voorstel van tuchtstraf aan verzoekster door de gedelegeerd bestuurder is geen inhoudelijke beoordeling gebeurd die op de besluitvorming in de tuchtprocedure heeft gewogen.

10.2. De aangevoerde schending van de bestuurstaalwet kan dan ook niet worden aangenomen.

11. In de mate dat verzoekster nog bijkomend aanvoert dat de bestuurstaalwet is geschonden doordat het verhoor van 23 oktober 2013 mede is afgenomen en ondertekend door de eentalig Franstalige D.L., terwijl noch het dossier, noch het verhoor is vertaald, moet worden opgemerkt dat het verhoor van 23 oktober 2013 heeft plaatsgevonden met het oog op het uitbrengen van een voorlopig voorstel van tuchtstraf door de hiërarchische meerdere. Verzoekster betwist niet dat het verhoor in het Nederlands is verlopen, in aanwezigheid van haar hiërarchische meerdere – die tot de Nederlandstalige taalrol behoort – en dat het haar hiërarchische meerdere is die het voorlopig voorstel van tuchtsanctie in het Nederlands heeft uitgebracht. *In casu* moet dan ook worden aangenomen dat de eentalig Franstalige D.L. geen inhoudelijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van het voorlopig voorstel van tuchtstraf en bij uitbreiding in de tuchtprocedure. Verzoekster toont dan ook evenmin aan dat de bestuurstaalwet is geschonden.

12. Het tweede middel is niet gegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 79, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937) en van het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur doordat

directeur-generaal J.-M.D. en “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden” hebben deelgenomen aan de beraadslaging en besluitvorming over het definitieve voorstel van tuchtstraf terwijl zij in opspraak zijn gebracht en daardoor niet meer als onpartijdig kunnen worden beschouwd.

Verzoekster laat gelden dat J.-M.D. persoonlijk in opspraak is gebracht doordat zij in het verweerschrift voor het directiecomité heeft laten gelden dat hij een kunstgreep heeft uitgevoerd met betrekking tot een melding van een onverenigbaarheid in het kader van 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’ (hierna: het koninklijk besluit van 8 maart 2004). Zij mocht derhalve vrezen dat hij niet geheel onpartijdig zou zijn, minstens rust er op hem een schijn van partijdigheid. Als één van de vier directeurs-generaal weegt hij bovendien op de besluitvorming. Daarenboven is J.-M.D. op 9 augustus 2013 in kennis gesteld van de klacht tegen verzoekster. Gelet op zijn functie als directeur-generaal Controle bij het FAVV ligt hij met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid aan de basis van de tuchtprocedure. Vóór het moment dat hij op de hoogte werd gebracht, is er geen enkel element in het dossier dat erop wijst dat er ook maar iets werd ondernomen naar aanleiding van de klacht. Het is dan ook ten onrechte dat geen gevolg werd gegeven aan het verzoek tot wraking van directeur-generaal J.-M.D. Uit de beslissing van het directiecomité blijkt dat J.-M.D. tijdens de beraadslaging verzoeksters verweer heeft tegengesproken en bepaalde verklaringen heeft afgelegd zonder dat zij hiervan kennis had, laat staan dat zij haar standpunt ter zake heeft kunnen laten gelden. Het directiecomité heeft derhalve de rechten van verdediging geschonden; de verklaringen van J.-M.D. zijn immers een nieuw element waarover verzoekster tegenspraak had moeten kunnen voeren. De voornoemde tussenkomsten van J.-M.D. vormen het bewijs dat hij had moeten worden gewraakt.

Voorts betoogt verzoekster dat ook “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden” in opspraak zijn gebracht doordat zij tijdens het verhoor door haar hiërarchische overste, voor het directiecomité en nadien voor de raad van beroep, heeft aangeklaagd dat de betrokken leden een melding van een absolute onverenigbaarheid (artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004) door een sectorhoofd van het FAVV hebben geherkwalificeerd om de betrokkene zo toe te laten zijn dierenkliniek verder uit te baten. Volgens verzoekster is het vermelden van dit element haar niet in dank afgenomen en kunnen de betrokken leden van het directiecomité niet meer als onpartijdig worden beschouwd.

Tot slot merkt verzoekster nog op dat zij belang heeft bij dit middel. Uit het bestreden besluit blijkt immers dat de minister rechtstreeks op het strafvoorstel van het directiecomité heeft gesteund bij het nemen van het bestreden besluit, ondanks het latere gunstige advies van de raad van beroep.

14. In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster daaraan toe dat het vermoeden van partijdigheid van directeur-generaal J.-M.D. wordt bevestigd door het pv van het verhoor met het betrokken sectorhoofd van het FAVV op 20 januari 2005, waaruit kan worden afgeleid dat het J.-M.D. is die heeft gesteld dat de activiteit van het sectorhoofd geen absolute onverenigbaarheid in de zin van artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 is, maar valt onder artikel 3, § 1, a, van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 waardoor een afwijking kan worden toegestaan die niet beperkt is in de tijd. Het betreft een onreglementaire herkwalificatie waarmee J.-M.D. een precedent heeft gecreëerd. Er kan immers niet meer staande worden gehouden dat de uitoefening van de dierengeneeskunde absoluut onverenigbaar is met de uitoefening van een functie van niveau A bij het FAVV en dat een dergelijke cumul een zware overtreding is die een zware tuchtstraf vergt. Het is dan ook zeer aannemelijk dat J.-M.D. niet gelukkig was toen verzoekster bekendmaakte dat zij hiervan op de hoogte was. De partijdigheid van J.-M.D. komt bovendien nogmaals tot uiting wanneer hij verzoeksters directe chef aanspoort om een nieuwe tuchtprocedure op te starten

omdat er op het internet werd vermeld dat verzoekster een dierencrematorium zou uitbaten in Chimay. Tegelijk stuurde hij een uittreksel uit de Kruispuntbank van Ondernemingen waaruit bleek dat de enige zelfstandige activiteit die verzoekster ooit heeft gehad veterinaire diensten waren. J.-M.D. wist dus pertinent dat de vermelding op het internet nergens op sloeg. De procedure werd uiteindelijk afgesloten nadat verzoekster werd gehoord zonder dat een voorstel van tuchtstraf werd geformuleerd. Volgens verzoekster had J.-M.D. in zijn functie van directeur-generaal een grote invloed op de leden van het directiecomité en heeft hij zeker een aantal van hen kunnen beïnvloeden.

Voorts betoogt verzoekster nog dat de rol van de Orde van Dierenartsen verwaarloosbaar was in de start van het tuchtonderzoek en dat het feit dat J.-M.D. op 8 augustus 2013 op de hoogte was veel belangrijker is. Dit blijkt ook uit de start van de tuchtprocedure in verband met het dierencrematorium op diens aansporen.

15. In haar laatste memorie benadrukt verzoekster dat J.-M.D. zich schuldig heeft gemaakt aan “vriendjespolitiek” door een sectorhoofd op een onwettige wijze aan een beslissing te helpen die hem indekte tegen tuchtvervolgning voor dezelfde feiten als die waarvoor verzoekster zich moet verantwoorden, namelijk het uitoefenen van een nevenfunctie als dierenarts. Verzoekster heeft dit als een belangrijk onderdeel van haar verweer aan de kaak willen stellen en dit kwam zeer ongelegen voor J.-M.D., vandaar zijn verbetenheid om haar kost wat kost te willen treffen.

Voorts stelt verzoekster dat het gegeven dat J.-M.D. de initiatiefnemer was van de tuchtvervolgning, blijkt uit het feit dat haar hiërarchische overste – die reeds lang van de feiten op de hoogte was – niets heeft ondernomen tot de instructie van hogerhand is gekomen, namelijk van J.-M.D. die als directeur-generaal Controle de hiërarchisch hoogst geplaatste ambtenaar is van de dienst waarvan verzoekster deel uitmaakte.

Beoordeling

16.1. Artikel 79, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt:

“Kan geen zitting houden noch deelnemen aan de beraadslaging van het directiecomité, de ambtenaar tegen wie de tuchtvordering is ingezet of elke ambtenaar die heeft deelgenomen aan het instellen van de tuchtvordering of die in enige hoedanigheid aan de tuchtprocedure heeft deelgenomen.”

16.2. In de mate dat verzoekster de schending aanvoert van de voormelde bepaling door de aanwezigheid van J.-M.D. tijdens de zitting van het directiecomité en door diens deelname aan de beraadslaging, moet worden opgemerkt dat verzoekster zich louter beperkt tot de bewering dat J.-M.D. met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid aan de basis ligt van de tuchtprocedure, zonder hiervoor ook maar enig bewijs te leveren. Uit het administratief dossier blijkt niet dat J.-M.D. op enige wijze heeft deelgenomen aan het instellen van de tuchtvordering of aan de tuchtprocedure. Verzoekster is op 27 september 2013 uitgenodigd voor een verhoor in het kader van de tuchtprocedure, dat op 23 oktober 2013 heeft plaatsgevonden met haar hiërarchische meerdere. Op 8 november 2013 heeft verzoeksters hiërarchische meerdere een voorlopig voorstel van tuchtstraf geformuleerd. J.-M.D. is hierbij op geen enkel ogenblik tussengekomen. Dat tot op het ogenblik dat J.-M.D. op de hoogte werd gebracht van de klacht tegen verzoekster niets erop wijst dat er iets werd ondernomen naar aanleiding van de klacht – wat verzoekster andermaal louter beweert, zonder dit te staven – toont nog niet aan dat J.-M.D. effectief heeft deelgenomen aan het instellen van de tuchtvordering of aan de tuchtprocedure.

16.3. In zoverre verzoekster artikel 79, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 geschonden acht door de aanwezigheid op de zitting en de deelname aan de beraadslaging van het directiecomité van “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden”, moet worden vastgesteld dat verzoekster nalaat te specificeren om welke leden het precies gaat, laat staan

dat zij ook maar enigszins verklaart op welke wijze die leden hebben deelgenomen aan het instellen van de tuchtvordering of aan de tuchtprocedure.

16.4. Het middel wordt verworpen in de mate dat erin de schending wordt aangevoerd van artikel 79, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

17.1. Het definitief voorstel van tuchtstraf is geformuleerd door het directiecomité als collegiaal orgaan.

Opdat een schending van het onpartijdigheidsbeginsel in hoofde van een collegiaal orgaan zou kunnen worden aangenomen, volstaat het niet dat een verzoekende partij zich voor de Raad van State in het algemeen beklagt over de subjectieve partijdigheid van één of meerdere leden. Zij moet precieze, concrete en overtuigende elementen aanvoeren die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van één of meer leden van het collegiaal orgaan.

17.2. Wat betreft de voorwaarde van het aanvoeren van precieze, concrete en overtuigende feiten die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van één of meer leden van het collegiaal orgaan, moet worden opgemerkt hetgeen volgt.

De door verzoekster aangeklaagde omstandigheid dat directeur-generaal J.-M.D. en “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden” zich hebben bezondigd aan een onwettige herkwalificatie van een melding van absolute onverenigbaarheid in de zin van artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 om een sectorhoofd van het FAVV toe te laten zijn dierenkliniek verder uit te baten en dat zij hen aldus in opspraak zou hebben gebracht, is niet van die aard dat op die basis alleen tot enige partijdigheid of vooringenomenheid in hoofde van directeur-generaal J.-M.D. en “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden” kan worden besloten. De zogenaamde onwettige herkwalificatie waarvan verzoekster

gewag maakt, betreft louter haar visie op bepaalde feiten, maar daarmee toont zij nog niet aan dat daadwerkelijk een onwettige herkwalificatie heeft plaatsgevonden, laat staan dat door het aankaarten hiervan de betrokken leden van het directiecomité in opspraak zijn gebracht en dit op een wijze die doet twifelen aan hun onpartijdigheid. Het betreft dan ook geen overtuigend element dat een afdoende concrete aanwijzing vormt op basis waarvan de partijdigheid of vooringenomenheid van de betrokken leden van het directiecomité gewettigd voorkomt.

Dat directeur-generaal J.-M.D. tijdens de beraadslaging van het directiecomité verzoeksters verweer heeft tegengesproken, kan evenmin worden gezien als een feit dat redelijke twijfel kan doen ontstaan over de onpartijdigheid van J.-M.D. Het valt immers aan een lid van het directiecomité toe om zaken te duiden en zijn standpunt mee te delen. Zolang het directiecomité als collegiaal orgaan daarbij ook het standpunt van het tuchtrechtelijk vervolgde personeelslid mee in overweging neemt bij het uitbrengen van een definitief voorstel van tuchtstraf, is er geen probleem. *In casu* hebben de raadslieden van verzoekster voor het directiecomité een schriftelijk verweerschrift neergelegd en heeft het directiecomité zelfs beslist om de beraadslaging en het formuleren van een definitief voorstel van tuchtstraf te verdagen teneinde de leden de mogelijkheid te geven dit verweerschrift door te nemen. Verzoekster heeft aldus de mogelijkheid gekregen om haar standpunt te doen kennen en dit standpunt werd mee in overweging genomen bij het uitbrengen van het definitief voorstel van tuchtstraf.

Met het argument dat directeur-generaal J.-M.D. heeft aangestuurd op een nieuwe tuchtprocedure tegen verzoekster naar aanleiding van een vermelding op het internet dat zij een dierencrematorium zou uitbaten in Chimay, haalt verzoekster een feit aan dat losstaat van de voorliggende tuchtprocedure en waarmee geenszins wordt aangetoond dat er in het kader van de huidige tuchtprocedure sprake is van partijdigheid van J.-M.D. Overigens valt het directeur-generaal J.-M.D. toe om na te gaan of te laten onderzoeken of er aanleiding bestaat tot het opstarten van een nieuwe tuchtprocedure wanneer hij

kennis krijgt van feiten die eventueel ten laste zouden kunnen worden gelegd van verzoekster. Dat betekent nog niet dat er sprake is van enige vooringenomenheid van hem ten nadele van verzoekster.

Er moet dan ook worden besloten dat verzoekster geen concrete en overtuigende elementen aanvoert die doen twijfelen aan de onpartijdigheid van directeur-generaal J.-M.D. of van “een aantal leden van het directiecomité die al in 2005 in dit orgaan zetelden”, waarbij overigens nogmaals moet worden herhaald dat verzoekster nalaat te specificeren om welke leden het dan wel gaat.

17.3. Dat noopt tot het besluit dat verzoekster niet aannemelijk maakt dat het onpartijdigheidsbeginsel werd geschonden.

18. Het derde middel is niet gegrond.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

19. Het vierde middel is genomen uit de schending van het gelijkheidsbeginsel zoals gewaarborgd door onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het stellen van diergeneeskundige handelingen in strijd met het koninklijk besluit van 8 maart 2004 door een ander personeelslid niet tuchtrechtelijk werd bestraft, maar expliciet werd toegelaten.

Verzoekster voert aan dat J.V. – sectorhoofd van de primaire sector – een kliniek voor kleine huisdieren had, hetgeen algemeen was geweten door collega’s en hiërarchische oversten van het FAVV. Daar haar hiërarchische oversten openlijk met de praktijk van J.V. omgingen – het hoofd van de provinciale controle eenheid P.N. heeft zelfs zijn hond laten behandelen door J.V. – dacht verzoekster dat dit toegelaten was. Hiërarchische oversten hebben immers een voorbeeldrol inzake deontologie.

Volgens verzoekster is er omwille van een vriendschappelijke relatie tussen J.V., P.N. en J.-M.D. een kunstgreep uitgevoerd in de melding van de onverenigbaarheid van J.V. in het kader van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 en in het antwoord van het FAVV waarmee J.V. de toelating heeft gekregen om de diergeneeskunde te blijven uitoefenen. Op 28 oktober 2004 heeft J.V. immers aangifte gedaan van een absolute onverenigbaarheid in de zin van artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Dit was ook de terechte kwalificatie aangezien het de uitoefening betrof door hemzelf, minstens door een vertegenwoordiger of een tussenpersoon, van de diergeneeskunde. Uit het antwoord van het FAVV blijkt dat deze aangifte werd geherkwalificeerd door de activiteit van J.V. te laten vallen onder artikel 3, § 1, a), van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 en een afwijking toe te staan mits J.V. zijn mandaat in de dierenartsenpraktijk zou neerleggen van zodra zijn dochter de praktijk zou overnemen. Dit is echter een louter potestatieve voorwaarde en uit de jaarrekeningen blijkt dat J.V. tot 2013 werd vermeld als zaakvoerder van de praktijk. J.V. is nooit tuchtrechtelijk gestraft voor deze feiten. Zelfs nadat het bewijs werd voorgelegd dat J.V. nog steeds zaakvoerder was van zijn dierenkliniek werd hij niet aangemaand hieraan binnen drie maanden een einde te stellen of een jaar verlof zonder wedde te nemen. Pas nadat verzoekster voor de raad van beroep de aan J.V. verleende toelating had voorgelegd, werd hij uitgenodigd voor een verhoor in het kader van een tuchtprocedure dat nadien omwille van gezondheidsredenen werd afgelast. Het FAVV hanteert dus twee maten en gewichten en de persoonlijke relaties vormen een verklaring waarom verzoekster anders wordt behandeld dan J.V.

Verzoekster merkt ook op dat zij dit argument ook voor haar hiërarchische chef en voor het directiecomité heeft aangevoerd en dat, gelet op de zorgvuldigheidsplicht, P.N. op een tegensprekelijke wijze als getuige gehoord had moeten worden over onder meer het feit dat hij zijn huisdier door J.V. liet opereren.

20. Verzoekster voegt daar in haar memorie van wederantwoord nog aan toe dat J.V. geen cumulmachtiging heeft aangevraagd, maar een (tijdelijke)

afwijking op basis van artikel 9 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Aangezien dit koninklijk besluit in artikel 4 geen onderscheid maakt tussen de uitoefening van de diergeneeskunde door het personeelslid of door een vertegenwoordiger of tussenpersoon, is het gelijkheidsbeginsel geschonden als het ene personeelslid een toelating krijgt en het andere een zware tuchtstraf. De ongelijke behandeling wordt nog benadrukt doordat iedereen op de provinciale controle-eenheid op de hoogte was van de activiteit van het sectorhoofd en van het feit dat het hoofd van de provinciale controle-eenheid P.N. zijn huisdier heeft meegebracht om het te laten opereren door het sectorhoofd. De kliniek van het sectorhoofd interfereerde bovendien met zijn activiteit bij het FAVV en later werd hij uit zijn functie van sectorhoofd ontszet wegens onvoldoende prestaties. Verzoekster daarentegen had een onbesproken loopbaan en kreeg zeer goede evaluaties. Haar nevenactiviteit interfereerde nooit met haar werk bij het FAVV. Volgens verzoekster moest de praktijk van J.V. al overgenomen zijn door zijn dochter op het ogenblik dat hij de toelating verkreeg. Die overname gebeurde pas in 2013. Hoewel verzoekster niet de enige is die tuchtrechtelijk wordt aangepakt is er een duidelijk verschil in behandeling. Ook van de top van het FAVV wordt verwacht dat zij de waarden van het FAVV naleeft en zich niet aan favoritisme schuldig maakt.

21. In haar laatste memorie laat verzoekster nog gelden dat sectorhoofd J.V. bij brief werd uitgenodigd om aangifte te doen van onverenigbaarheden met de uitoefening van zijn ambt bij het FAVV, terwijl zij geen dergelijke brief heeft gekregen omdat zij op dat ogenblik niet actief was bij het FAVV. Had zij wel een dergelijke uitnodiging gekregen dan had zij ook haar activiteit als dierenarts gemeld. Vervolgens moet J.V., hoewel hij aangifte doet van een absolute onverenigbaarheid, zijn nevenfunctie in diergeneeskunde niet onmiddellijk stopzetten. Het FAVV zegt dat er van een absolute onverenigbaarheid geen sprake is en geeft J.V. een blanco cheque om zijn dierenkliniek uit te baten. Het verschil in behandeling met verzoekster die onmiddellijk haar praktijk in diergeneeskunde moest stopzetten of onbezoldigd

verlof nemen en tegen wie meteen een tuchtprocedure werd gestart met als eerste voorstel van tuchtstraf het ontslag van ambtswege, kan niet groter zijn.

Beoordeling

22. Het gelijkheidsbeginsel, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat in het licht van het nagestreefde doel.

De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, dient met voldoende concrete elementen aan te tonen dat zij ongelijk wordt behandeld ten opzichte van diegenen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

Doorgaans kunnen de situaties van de ambtenaren in tuchtaangelegenheden niet met elkaar worden vergeleken, behoudens ingeval van identieke feitelijke gegevens. Een verschillende afhandeling van een tuchtzaak is slechts dan onregelmatig wanneer de beoordelingselementen waarmee de tuchtoverheid rekening heeft gehouden dezelfde zijn of wanneer zij geen deugdelijke verantwoording kan geven voor de verschillende opstelling in de onderscheiden tuchtzaken.

23. Verzoekster is ten onrechte van oordeel dat haar situatie identiek en dus vergelijkbaar is met die van sectorhoofd J.V. doordat zij beiden een functie van niveau A bij het FAVV cumuleerden met het uitoefenen van de diergeneeskunde. J.V. blijkt immers reeds op 28 oktober 2004 het ‘formulier voor het aangeven van onverenigbaarheden en aanvraag om afwijking’ te hebben ingediend en bij beslissing van 10 februari 2005 van de toenmalige gedelegeerd bestuurder van het FAVV werd hem een afwijking toegestaan, mits hij zijn mandaat in de dierenartsenpraktijk neerlegde van zodra zijn dochter de praktijk

zou hebben overgenomen. Dit verschilt fundamenteel met verzoekster die juist (onder meer) ten laste wordt gelegd dat zij de diergeneeskunde heeft uitgeoefend zonder dit aan te geven. Verzoekster bevindt zich dan ook in zoverre niet in een vergelijkbare situatie met deze van sectorhoofd J.V., zodat er geen sprake kan zijn van een ongelijkheid doordat verzoekster omwille van onder andere voornoemde feiten wel tuchtrechtelijk werd gesanctioneerd.

Dat J.V. destijds ten onrechte een toelating tot afwijking zou hebben verkregen en er onterecht een herkwalificatie van een absolute onverenigbaarheid zoals bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 naar een onverenigbaarheid in de zin van artikel 3, § 1, a), van voornoemd koninklijk besluit zou zijn doorgevoerd door het FAVV – zoals verzoekster poneert in haar uiteenzetting van het middel – neemt niet weg dat J.V. in tegenstelling tot verzoekster wel een aanvraag heeft gedaan en dat het FAVV hem een toelating tot afwijking heeft verleend. Dit maakt dat de situatie van verzoekster en van J.V. niet identiek en dus niet vergelijkbaar is.

Voorts blijkt uit haar uiteenzetting dat verzoekster zwaar tilt aan wat zij favoritisme noemt. Zelfs als zou enig favoritisme hebben meegespeeld in de behandeling van de activiteiten van J.V., dan nog kan dit er niet in resulteren dat de tuchtsanctie die aan verzoekster is opgelegd van de weeromstuit onwettig is. Verzoekster mag er immers niet op vertrouwen van naleving van de deontologie te zijn vrijgesteld, omdat een collega bij veronderstelling onterecht niet tot de orde is geroepen. Overigens gaat verzoekster eraan voorbij dat lastens J.V. wel een tuchtprocedure is opgestart geweest wegens de vermeende niet-naleving van de voorwaarden waaronder hij tijdelijk zijn mandaat in de dierenartsenpraktijk mocht uitoefenen. Deze procedure is echter wegens ziekte en nadien het overlijden van J.V. stopgezet.

De lering voor verzoekster is dat zij óók een aanvraag had moeten indienen, waarna zij een eventuele weigering kon betwisten op grond van

het feit dat in vergelijkbare omstandigheden aan J.V. wel een toelating tot afwijking was verleend.

24. Het vierde middel is niet gegrond.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

25. Het vijfde middel is genomen uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, doordat in de tuchtprocedure “veelvuldige fouten” zijn gemaakt en “manifeste leugens” zijn gebeurd.

Verzoekster ondersteunt het middel met vijftien argumenten. Zij maakt gewag van dertien “fouten” (argumenten 1-13) en twee “leugens” (argumenten 14-15), die als volgt kunnen worden samengevat:

Argument 1: Nadat het FAVV op 5 april 2013 een klacht over verzoekster in verband met “onverenigbaarheden” ontvangt, gebeurt er niets tot 9 september 2013, ondanks de verplichting om in het kader van een tuchtprocedure snel een onderzoek in te stellen.

Argument 2: Op 26 september 2013 wordt bij het voorlezen van het pv de beroepsmogelijkheid bij de raad van beroep niet vermeld en hierdoor werd verzoekster van een rechtsmiddel beroofd.

Argument 3: Op 23 oktober 2013 kwam tijdens het verhoor met verzoeksters hiërarchische meerdere de eentalig Franstalige juridische adviseur van het FAVV D.L. meermaals tussen en hij ondertekende ook het verhoor. De hiërarchische meerdere J.D. heeft D.L. de niet-begrepen passages niet kunnen uitleggen want hij is eentalig Nederlandstalig.

Argument 4: In de brief van de gedelegeerd bestuurder met de toelating van het verlof zonder wedde wordt een foute woordkeuze gebruikt: honden, katten “en” kleine huisdieren.

Argument 5: Franstalige leden van het directiecomité die niet een voldoende kennis van het Nederlands hebben bewezen, namen deel aan de zitting van het directiecomité en aan de stemming over de tuchtstraf.

Argument 6: De Franstalige gedelegeerd bestuurder die niet een voldoende kennis van het Nederlands heeft aangetoond, zit het directiecomité voor, stemt mee en ondertekent de kennisgeving van het voorstel van tuchtstraf zonder zich door een tweetalig adjunct te laten vervangen.

Argument 7: In de brief waarin het voorstel van tuchtstraf aan verzoekster ter kennis wordt gebracht, wordt zij aangesproken als “Mijnheer”. In de brief worden ook twee verschillende tuchtstraffen vermeld, namelijk de ‘terechtwijzing’ in het onderwerp en de ‘terugzetting’ in het corpus van de brief.

Argument 8: Op 17 juni 2014 neemt de minister een tuchtbeslissing. Op 13 juli 2014 spreekt de Koning dezelfde tuchtsanctie uit, die niet aan verzoekster ter kennis wordt gebracht. Op 6 augustus 2014 trekt de minister het ministerieel besluit van 17 juni 2014 in omwille van de overtuiging dat de Koning bevoegd is voor het uitspreken van tuchtstraffen ten aanzien van personeelsleden van niveau A bij het FAVV. Nochtans heeft de Koning al een tuchtstraf uitgesproken op 13 juli 2014. Op 23 augustus 2014 trekt de Koning het koninklijk besluit van 13 juli 2014 in omdat het ministerieel besluit waarop het steunde, is ingetrokken. Ook die beslissing wordt niet aan verzoekster ter kennis gebracht. Deze wirwar van beslissingen wijst op een gebrek aan zorgvuldigheid, leidde tot een verlenging van de tuchtprocedure en heeft verzoeksters moreel sterk aangetast.

Argument 9: Op 6 augustus 2014 stelt de minister dat zij het definitief voorstel binnen enkele dagen bekend zal maken, maar in haar twijfel vraagt zij een tweede advies van het directiecomité van het FAVV, hetgeen in strijd is met het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

Argument 10: Op 17 september 2014 spreekt de Koning opnieuw de terugzetting als tuchtstraf uit. In dit besluit staan twee verschillende data vermeld betreffende de inwerkingtreding ervan. Er wordt ook een foute woordkeuze gebruikt: verzoekster wordt namelijk beschuldigd van onwettige uitoefening van de diergeneeskunde, hetgeen een misdrijf betreft.

Argument 11: In het ministerieel besluit van 16 juli 2015 wordt de foute woordkeuze “onwettige uitoefenen van de diergeneeskunde” behouden.

Argument 12: Ondanks de opmerking in het vorige beroep bij de Raad van State dat het koninklijk besluit van 17 september 2014 niet kan steunen op het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 omdat het is ingetrokken, wordt het laatstgenoemde koninklijk besluit opnieuw ingeroepen als basis voor het ministerieel besluit van 16 juli 2015.

Argument 13: Verzoekster is geen tien jaar, maar slechts zeven jaar in overtreding met het koninklijk besluit van 8 maart 2004 (van september 2006 tot september 2013).

Argument 14: Naar aanleiding van de intrekking van het ministerieel besluit van 17 juni 2014 op 6 augustus 2014, wordt gemeld dat een koninklijk besluit vereist is, terwijl later blijkt dat er op dat ogenblik al een koninklijk besluit van 13 juli 2014 bestaat.

Argument 15: In het ministerieel besluit van 16 juni 2015 wordt vermeld dat een functie van klasse A15 niet in leidinggevende taken en in minder autonomie en verantwoordelijkheid voorziet dan een functie van klasse A23. De functiebeschrijvingen van inspecteurs-dierenarts A1 en A2 voorzien voor beide functies in controles op het terrein. In de PCE Antwerpen waar verzoekster is tewerkgesteld, is er geen onderscheid in de taken van de functies A15 en A23. Beide doen controles op het terrein en zijn functionele chef. Het verschil tussen deze functies is louter financieel en houdt enkel verband met de anciënniteit.

26. In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster het volgende toe aan haar argumenten:

Argument 1: De tweede verwerende partij beweert dat er vijf maanden is gewacht op een antwoord van de Orde van Dierenartsen op de vraag of verzoekster al dan niet lid was, terwijl dit eenvoudig via het internet kan worden nagegaan.

Argument 2: Overeenkomstig artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ is de administratie verplicht om de beroepsmogelijkheden te melden. Het koninklijk besluit van 8 maart 2004 is gericht op het voorkomen van belangenconflicten. Artikel 9 van het koninklijk

besluit van 2 oktober 1937 definieert een dergelijk conflict als een toestand waarin de betrokkene een persoonlijk voordeel heeft dat van aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn functie te beïnvloeden of gewettigde verdenkingen te doen ontstaan van zulke invloed. Aangezien verzoekster bij het FAVV controles van grootkeukens uitvoerde, was de kans op een belangenconflict met de verzorging van honden en katten vrijwel onbestaande, te meer daar zij haar activiteit bij het FAVV uitvoerde in de provincie Antwerpen en haar praktijk zich in de provincie Brabant bevond. Het FAVV heeft nooit een feitelijk belangenconflict in hoofde van verzoekster aangetoond. Verzoekster had een belang bij een beroep in het kader van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Dat beroep zou immers opschortend zijn geweest zodat zij in afwachting van de uitspraak van de beroepscommissie geen verlof zonder wedde had moeten nemen. Doordat zij niet op de hoogte was gesteld van de beroepsmogelijkheid, heeft zij twaalf maanden loon verloren. Aangezien het FAVV aan minstens één dierenarts toelating had verleend om zijn functie bij het FAVV te combineren met een dierenartsenpraktijk, was de uitoefening van de diergeneeskunde niet langer een absolute onverenigbaarheid. Verzoekster had er dan ook belang bij om aan de beroepscommissie voor te leggen of zij ook een afwijkende toelating kon krijgen, aangezien zij ook enkel honden en katten verzorgde.

Argument 3: Het was onzorgvuldig om een Franstalige jurist aan het verhoor te laten deelnemen, terwijl het FAVV ook over Nederlandstalige juristen beschikt. D.L. heeft deelgenomen aan het verhoor en hij heeft het verhoor ondertekend ter bevestiging van de inhoud ervan, terwijl hij niet alles heeft begrepen.

Argument 4: De vermelding dat verzoekster “honden en katten, (zijnde) kleine huisdieren” behandelde, werd door de gedelegeerd bestuurder omgezet in “honden, katten en kleine huisdieren”. Het is een item in het tuchtverhoor van 23 oktober 2013 dat volgens de jurist van het FAVV moest worden aangepast. Het is belangrijk dat verzoekster nooit dieren heeft behandeld die in de voedselketen kunnen komen. Hierdoor zou de mogelijkheid van een belangenconflict groter zijn geweest.

Argument 5: Deelname aan de beraadslaging en stemming over de tuchtstraf door Franstaligen die het Nederlands niet machtig zijn zonder te voorzien in een

vertaling van het dossier, noch in een vertaling tijdens de hoorzitting van het directiecomité, is een overtreding van de bestuurstaalwetgeving. In het kader van tuchtprocedures volstaat het niet dat één van de leden van het directiecomité tweetalig is.

Argument 6: Dat de gedelegeerd bestuurder geen Nederlandstalige adjunct had, is eveneens een overtreding van de wet.

Argument 7: Zo het maken van twee fouten in een belangrijk document als de kennisgeving van het definitief voorstel van tuchtstraf al geen bewijs is van onkunde van de Nederlandse taal, is het in ieder geval onzorgvuldig.

Argument 8: Het geklungel met opeenvolgende ministeriële en koninklijke besluiten en de spontane intrekking ervan is onzorgvuldig. Het bestuur mag worden geacht te weten wie bevoegd is om de beslissing te nemen. Verzoekster is het slachtoffer van deze handelwijze en wordt herhaaldelijk gedwongen beroepen bij de Raad van State in te stellen om haar rechten van verdediging te vrijwaren. Dit maakt dat de totale behandelingstermijn steeds langer wordt. Sinds 9 september 2013 staat verzoekster onder spanning betreffende haar lot en pas op 16 juli 2015 heeft de bevoegde instantie een besluit genomen. Dit heeft verzoekster moreel sterk aangegrepen, zodanig dat zij sinds 10 oktober 2014 werkonbekwaam is en sinds november 2015 in disponibiliteit wegens ziekte. Sinds 3 oktober 2014 ondergaat zij een tuchtstraf die op haar evaluatiefiche is opgetekend en in haar dossier is gevoegd. Sinds die datum komt zij ook niet meer in aanmerking voor bevorderingen. Door het ministerieel besluit van 16 juli 2015, betekend op 28 juli 2015, is de termijn voor de uitwissing van de vermelding van tuchtstraf verlengd tot 28 juli 2018. De normale uitwissingstermijn van drie jaar is aldus verlengd tot drie jaar en tien maanden.

Argument 9: De minister heeft het directiecomité een onwettig tweede advies gevraagd en het directiecomité heeft dit advies ook daadwerkelijk verschaft. De minister is hierdoor beïnvloed, wat niet ongedaan kan worden gemaakt. Niets in het dossier toont aan dat het advies werd ingetrokken. De minister is dus nog steeds beïnvloed.

Argument 10: Ondanks het feit dat het koninklijk besluit van 17 september 2014 is vernietigd, toont de vermelding van twee verschillende data van inwerkingtreding aan dat zelfs in een koninklijk besluit niet zorgvuldig te werk werd gegaan.

Argument 11: Het gebruik van juridische termen die verband houden met misdrijven, zonder dat hiervan sprake is, is minstens onzorgvuldig. Wanneer de minister in een ministerieel besluit een juridische term leest die wijst op een misdrijf, gaat hij zich niet afvragen wat er wordt bedoeld. Hij wordt hierdoor beïnvloed. Wanneer verzoekster wijst op een verkeerd taalgebruik en de administratie volhardt in het gebruik van dezelfde term, is er sprake van kwade wil. De onwettige uitoefening van de diergeneeskunde is een argument dat niet ter sprake kwam op de zitting van de raad van beroep, noch tevoren in de tuchtprocedure. De minister mag dit argument dus niet gebruiken.

Argument 12: Voor de tweede maal foutief verwijzen naar het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 wijst op een onzorgvuldigheid, die leidt tot de zoveelste “materiële vergissing”.

Argument 13: Tijdens de negen jaar cumulverbod was verzoekster twee jaar actief in het onderwijs en dus geen tien jaar in overtreding.

Argument 15: Uit de functiebeschrijvingen van attaché A1 inspectie Provinciale Controle Eenheid (DWO064) en attaché A2 inspectie PCE (DWO094) blijkt duidelijk dat zowel attachés A1 als A2 controles uitvoeren en de controles van de controleurs opvolgen en aansturen. Hun functiebeschrijving is zeer vergelijkbaar. Het is zeker niet zo dat attachés A1 inspectie PCE geen controles mogen uitvoeren – het is zelfs hun belangrijkste activiteit – en geen functionele chef van controleurs zijn. Ten onrechte beweert de tweede verwerende partij dat aan bepaalde personeelsleden van klasse 1 van niveau A een functioneel gezag diende te worden toegekend als gevolg van het verlof zonder wedde dat verzoekster had genomen en dat het met andere woorden om een uitzonderingssituatie gaat die wordt gemotiveerd door de dringendheid. Verzoekster verwijst naar stuk 26 dat de herverdeling van de controleurs over de attachés illustreert. T.P. was reeds functionele chef vóór verzoekster verlof zonder wedde nam en dit kan worden bewezen door de verslagen van de vergaderingen van de inspecteurs met het sectorhoofd distributie, door het document van “vrijgave van de controleur” en

door de verslagen van dossiercontroles en van “meegevolgde controles” op het terrein betreffende een aantal controleurs, waarin T.P. als functionele chef wordt vermeld. Daar verzoekster sinds haar verlof zonder wedde geen toegang meer heeft tot deze dossiers, vraagt zij de verwerende partijen de vermelde stukken in origineel, ondertekend door de controleur, voor te leggen.

Beoordeling

27. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

28.1. Verzoeksters *eerste argument* heeft betrekking op de periode die voorafgaat aan het opstarten van de tuchtprocedure. In het arrest van de Raad van State nr. 241.447 van 8 mei 2018 is met betrekking tot het eerste middel reeds overwogen dat overeenkomstig artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zoals het op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit van toepassing was, de tuchtoverheid de tuchtvordering moet instellen binnen zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten, dat de tuchtoverheid die termijn ten volle mag benutten en dat *in casu* de tuchtvordering is ingesteld met de uitnodiging van 27 september 2013 voor een verhoor door verzoeksters hiërarchische meerdere. Zo al moet worden aangenomen dat de verwerende partijen sinds 5 april 2013 op de hoogte waren van de tuchtfeiten, blijkt de tuchtvordering aldus te zijn ingesteld binnen de door artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorgeschreven termijn. Gelet hierop, kan dan ook niet worden ingezien dat de verwerende partijen onzorgvuldig zouden hebben gehandeld doordat zij in de tijdspanne van 5 april 2013 tot en met 9 september 2013 geen enkel initiatief zouden hebben genomen.

28.2. Het *tweede argument* heeft geen betrekking op de tuchtprocedure zelf en vermag dan ook geen onzorgvuldigheid in het kader van de tuchtprocedure aan te tonen. In het kader van de tuchtprocedure is verzoekster wel gewezen op de beroepsmogelijkheden, zo is zij in de kennisgeving van het definitief voorstel van tuchtstraf van 23 december 2013 attent gemaakt op de beroepsmogelijkheid voor de raad van beroep. In de tuchtprocedure is verzoekster dus niet van een rechtsmiddel beroofd.

28.3 Verzoekster heeft het *derde argument* reeds aangevoerd in het kader van het tweede middel. Bij de beoordeling hiervan *sub* 11. is er reeds op gewezen dat de aanwezigheid van een eentalig Franstalige jurist tijdens het verhoor op 23 oktober 2013 geen afbreuk doet aan het feit dat het verhoor – dat heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het formuleren van het voorlopig voorstel van tuchtstraf – in het Nederlands is verlopen, in aanwezigheid van haar hiërarchische meerdere – die tot de Nederlandstalige taalrol behoort – en dat het haar hiërarchische meerdere is die het voorlopig voorstel van tuchtsanctie in het Nederlands heeft uitgebracht. Verzoekster overtuigt niet dat de aanwezigheid van een eentalig Franstalige jurist tijdens het verhoor van verzoekster in die omstandigheden geacht moet worden strijdig te zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat de betrokken jurist niet zou hebben begrepen wat tijdens het verhoor is gezegd, lijkt verzoekster overigens zelf tegen te spreken aangezien zij in haar *vierde argument* stelt dat het net die jurist is die heeft gezegd dat de vermelding van “honden, katten en kleine huisdieren” moet worden aangepast naar “honden en katten, (zijnde) kleine huisdieren”. Uit die stelling kan niet anders dan worden afgeleid dat de Franstalige jurist wel heeft begrepen wat er tijdens het verhoor is gezegd, zoniet kan hij bezwaarlijk tot een dergelijke aanpassing adviseren.

28.4. Het *vierde argument* heeft betrekking op een brief van de gedelegeerd bestuurder in het kader van verzoeksters aanvraag voor verlof zonder wedde en dus niet op de tuchtprocedure. Het argument kan dan ook geen onzorgvuldigheid met betrekking tot de tuchtprocedure aantonen.

28.5. De *argumenten vijf, zes en zeven* zijn reeds aangevoerd in het tweede middel. Uit de beoordeling van dat tweede middel blijkt dat ze moeten worden verworpen.

28.6. Inzake het *achtste argument* kan worden verwezen naar arrest nr. 241.447 van 8 mei 2018 waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat de beslissing om het ministerieel besluit van 17 juni 2014 in te trekken omwille van de overtuiging van de verwerende partijen dat de Koning bevoegd was om aan verzoekster een tuchtstraf op te leggen, niet lichtzinnig – en dus niet onzorgvuldig – is gebeurd en dat op grond van die overtuiging vervolgens de Koning diende te beslissen. Dat verwerende partijen omwille van die overtuiging hebben willen verhinderen dat het tuchtbesluit zou worden genomen door een onbevoegde overheid getuigt net van een bezorgdheid voor een zorgvuldige voorbereiding van het te nemen tuchtbesluit. Dat die overtuiging nadien foutief bleek te zijn, doet aan de voorgaande vaststelling geen afbreuk.

28.7. *Argument negen* is ook aangevoerd in het tiende middel dat door de Raad van State is verworpen in arrest nr. 241.447 van 8 mei 2018 waarin de Raad heeft geoordeeld 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 en dat er geen onherstelbare partijdigheid kleeft aan de minister van Landbouw die het bestreden besluit heeft genomen.

28.8. Met het *tiende en elfde argument* kaart verzoekster de volgens haar foute woordkeuze van de “onwettige uitoefening van de diergeneeskunde” aan. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat uit het bestreden besluit zeer duidelijk blijkt wat met “het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde” precies wordt bedoeld, namelijk de in het bestreden besluit onder de nummers 3 tot 6 opgesomde feiten:

“[...]”

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 dierenartsenpraktijk heeft verworven zonder dat ze hiervoor een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend.”

In het bestreden besluit wordt dus juist op zorgvuldige wijze aangegeven wat precies dient te worden verstaan onder “het onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde”. Er wordt geenszins bedoeld op het plegen van een misdrijf, zoals verzoekster beweert.

28.9. Inzake het *twaaalfde argument* kan samen met de tweede verwerende partij worden aangenomen dat de verwijzing naar het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 een louter materiële vergissing betreft, die geen invloed heeft op het bestreden besluit.

28.10. Wat het *dertiende argument* betreft, moet worden vastgesteld dat verzoekster niet ontkent dat zij gedurende een langere periode het koninklijk besluit van 8 maart 2004 heeft overtreden. Het is dat – en niet zozeer de exacte tijdsperiode – wat haar ten laste wordt gelegd. Zo er al discussie zou bestaan over de exacte tijdsperiode – in het bestreden besluit wordt immers geen exacte tijdsperiode vermeld maar een benadering, te weten “bijna tien jaar” – betekent dit dus niet dat de verwerende partijen onzorgvuldig hebben gehandeld door verzoekster voor de feiten, waarvan niet wordt ontkend dat ze gedurende een langere periode werden begaan, een veeleer zware tuchtsanctie op te leggen.

28.11. Verzoekster verduidelijkt geenszins wat de invloed is van het *veertiende argument* op het thans bestreden besluit.

28.12. Wat het *vijftiende argument* betreft, kan uit de functiebeschrijvingen A1 en A2 waarnaar verzoekster in haar memorie van wederantwoord verwijst, worden afgeleid dat de functiebeschrijving A2 de taak van “praktijkverantwoordelijke” omvat, hetgeen betekent “supervisor van het team van attachés-inspecteurs en controleurs”, wat niet is ingeschreven in de

functiebeschrijving A1. Dit wijst erop dat een functie A2 wel meer leidinggevende taken inhoudt dan een functie A1. In dit opzicht kan er dan ook geen sprake zijn van een onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partijen in de mate dat in het bestreden besluit wordt vermeld dat de beschrijving voor een functie in de klasse A23 voorziet in de leiding over andere personen, terwijl de functie van A15 niet voorziet in leidinggevende taken. Het *vijftiende argument* dient dus eveneens te worden verworpen. Er is dan ook geen reden om in te gaan op de vraag van verzoekster aan de verwerende partijen om nog een aantal stukken voor te leggen, aangezien dit niet nodig is voor de oplossing van het geschil.

28.13. Het voorgaande noopt tot het besluit dat verzoekster er met haar vijftien argumenten niet in slaagt om aan te tonen dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden.

29. Het vijfde middel is niet gegrond.

E. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het zesde middel is genomen uit de schending van het *fair play*-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, de rechten van verdediging, het onpartijdigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster voert aan dat de voornoemde beginselen herhaaldelijk en op diverse manieren zijn geschonden doorheen de tuchtprocedure. Zij onderbouwt het middel met vijftien argumenten, die als volgt kunnen worden samengevat:

Argument 1: Het tuchtonderzoek heeft veel meer schade dan nodig toegebracht aan verzoeksters reputatie, daar zij het bestaan van haar beperkte dierenartsenpraktijk nooit heeft ontkend. De twee onderzoekers hebben haar praktijk onaangekondigd

bezocht, waarbij zij zonder haar toelating foto's hebben genomen van haar woning. Zij hebben ook aan het gemeentebestuur van de gemeente waar haar praktijk zich bevond om kopieën van een aantal documenten gevraagd, hoewel dit niet nodig was om daadwerkelijk aan te tonen dat verzoekster een diergeneeskundige praktijk heeft. Dit heeft haar enkel verdacht gemaakt bij het gemeentebestuur. De onderzoekers hebben hun onderzoek ook uitgebreid naar verzoeksters deeltijdse functie bij de stad Aarschot, hoewel dit niet het voorwerp van de klacht was. Zonder haar toelating en medeweten, en zonder dat zij daartoe een schriftelijke aanvraag hebben gedaan, hebben zij daarbij zelf haar dossiers en e-mailverkeer onderzocht en kopieën van een aantal stukken gevraagd. Dit wordt bevestigd in twee getuigenverklaringen. Het directiecomité was bij dit onderzoek niet aanwezig en kan dit dus niet zonder meer tegenspreken op basis van de verklaringen van de onderzoekers. In hun pv's hebben zij er immers blijk van gegeven niet onpartijdig te zijn. Er werd gezocht naar stukken die het bewijs bevatten van activiteiten die niet onder de cumulatiemachtiging vallen, doch er werd niets gevonden. Dit wordt niet vermeld in het pv van 26 september 2013, zodat gunstige elementen uit het tuchtdossier werden weggelaten. Dit maakt dat het onderzoek niet *à charge* en *à décharge* werd gevoerd. Het is nochtans relevant dat de tuchtoverheid zou weten dat ondanks de hardnekkige zoektocht bij de stad Aarschot geen enkel element werd aangetroffen dat wijst op een schending van de cumulatiemachtiging, op een belangenconflict of een onverenigbaarheid. Ofschoon de onderzoekers bij het onderzoek van haar dossiers bij de stad Aarschot hebben vastgesteld dat verzoekster niet alle activiteiten vermeld in de functiebeschrijving moest uitvoeren en dit ook van de stadssecretaris hebben vernomen, werd haar toch ten laste gelegd dat zij niet alle elementen uit haar functiebeschrijving in haar cumulaanvraag heeft vermeld. Dit getuigt van kwade trouw en partijdigheid bij het onderzoek.

Argument 2: Nadat werd vastgesteld dat verzoekster een diergeneeskundige praktijk had, werd zij voor de keuze gesteld om ofwel binnen drie maanden haar praktijk stop te zetten ofwel een jaar verlof zonder wedde te nemen. Andere dierenartsen in een vergelijkbare situatie werden minder streng behandeld. Zij werden niet voor deze keuze geplaatst, of toch niet gedurende de tuchtprocedure. Verzoekster is de enige die op die manier wordt behandeld. Zo heeft J.V. in 2005

een toelating gekregen om zijn kliniek verder uit te baten. Een andere dierenarts – belanghebbende in een dierenartsenpraktijk en tevens voor rekening van verzekeringsmaatschappijen expert in verband met grote huisdieren bij de rechtbank – is steeds tewerkgesteld gebleven bij het FAVV als sectorhoofd ondanks een lopende tuchtprocedure in het kader van artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Het onderzoek en de hoorzitting door diens hiërarchische overste was overigens beperkter en is veel rustiger verlopen.

Argument 3: Voor het verhoor door haar hiërarchische overste werd kennelijk door een derde een lijst van 111 vragen opgesteld met een duidelijk beschuldigende ondertoon, die gedurende ongeveer drie uur lang één voor één op verzoekster werden afgevuurd. Waarschijnlijk werd deze lijst opgesteld door (één van) de onderzoekers met de bedoeling deze voor te leggen op de geplande hoorzitting op 26 september 2013, die na tussenkomst van verzoeksters raadslieden werd herleid tot het voorlezen van een pv.

Argument 4: Meermaals, doch steeds tevergeefs, heeft verzoekster in het verweer voor de hiërarchische overste en het directiecomité gevraagd om documenten toe te voegen aan het tuchtdossier.

Argument 5: De verbetering van de beslissing tot toekenning van verlof zonder wedde werd niet uitgevoerd.

Argument 6: Hoewel in tuchtzaken aangetekende zendingen de regel zijn, kreeg verzoekster tweemaal zonder reden de deurwaarder aan de deur, terwijl de door hem afgeleverde documenten ook nog eens via aangetekend schrijven en via de gewone post werden besteld. Dit verhoogt de negatieve impact op haar moraal.

Argument 7: Ten onrechte stelt het directiecomité dat bepaalde informatie op internet beschikbaar is. Gegevens uit het rijksregister, de bouwvergunning en facturen gericht aan de gemeente Begijnendijk zijn niet op het internet te vinden. Verzoeksters privacy werd duidelijk geschonden en daarbij komt dat zij zonder enige reden in opspraak is gebracht bij twee gemeentebesturen.

Argument 8: Verzoeksters vraag om de hoorzitting door het directiecomité – aanvankelijk voorzien op maandag 9 december 2013 om 10 uur – te verplaatsen omdat zij die dag werkt van 8u tot 18u30 voor de stad Aarschot, werd zonder geldige reden niet ingewilligd. Zij werd opnieuw opgeroepen op dezelfde dag, zij

het om 17 u. Als reden werd aangehaald dat het niet mogelijk is om de leden van het directiecomité te verzamelen op een andere dag dan maandag. Nochtans zijn de leden van het directiecomité op vrijdag 13 december 2013 bijeengekomen om het definitief voorstel van tuchtstraf te bespreken, waarbij de afwezigheid van P.N. de stemming niet heeft verhinderd.

Argument 9: Tijdens de zitting van het directiecomité werd geen enkele vraag gesteld en geen enkel antwoord gegeven op verzoeksters vragen. Het lijkt alsof de beslissing al genomen was of dat de leden van het directiecomité de opdracht hebben gekregen om te zwijgen. Het is niet duidelijk waarop het directiecomité zich steunt om in het verslag van de beraadslaging op 13 december 2013 te vermelden dat de onderzoekers aan de stadssecretaris van Aarschot vooraf de toelating hebben gevraagd om verzoeksters dossiers in te kijken, dat verzoeksters e-mails zich in die dossiers bevonden en dat de onderzoekers nooit verzoeksters e-mailbox hebben geconsulteerd. Als de onderzoekers al werden ondervraagd gebeurde dit in afwezigheid van verzoekster en zonder haar medeweten. Het tuchtdossier bevat ook geen verslag van een dergelijk verhoor. Verzoekster legt daarentegen een getuigenverklaring neer die haar stelling staft.

Argument 10: Een getuigenverhoor van de initiële klager, die verzoekster valselijk heeft beschuldigd, werd ten onrechte geweigerd. Dit had nochtans een beeld kunnen schetsen van de reden en de omstandigheden van zijn klacht en het had verzoekster de gelegenheid geboden om opheldering te verkrijgen en de beschuldigingen tegen te spreken.

Argument 11: In strijd met artikel 84, § 7, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 werden drie door het FAVV aangestelde vertegenwoordigers toegelaten tot het debat voor de raad van beroep. Één van die drie vertegenwoordigers heeft trouwens ook het onderzoek in de beginfase gevoerd, zodat hij tegelijk onderzoeker, aanklager en verdediger van het definitief voorstel van tuchtstraf is. Deze drie vertegenwoordigers werden ook reeds vóór verzoekster in de zaal toegelaten, minstens mochten zij eerder naar boven gaan.

Argument 12: Noch het directiecomité, noch de raad van beroep, hebben verzoeksters klacht behandeld in verband met de poging tot intimidatie door het stellen van 111 vragen door de hiërarchische overste, door de strikte toepassing

van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 wat het verlof zonder wedde betreft, door het tot tweemaal toe sturen van een gerechtsdeurwaarder en het verzamelen in het dossier van documenten met een privé-karakter die verder niet werden gebruikt. Nochtans hebben deze feiten een morele impact gehad.

Argument 13: Tijdens de zitting van de raad van beroep brengt de vertegenwoordiger van het FAVV aan het licht dat hij aan verzoeksters collega's van de PCE Antwerpen de reden van haar afwezigheid heeft uitgelegd, wat er naar zijn zeggen toe zou hebben geleid dat zij niet meer met verzoekster wilden samenwerken. Dit illustreert de wil om verzoekster schade toe te brengen. De vertegenwoordiger van het FAVV had zich moeten onthouden van commentaar zolang de afloop van de procedure niet gekend is.

Argument 14: Uit de inzage van het dossier bij de raad van beroep blijkt dat er geen notulen aanwezig zijn die kunnen dienen als basis voor het advies van de raad van beroep en die kunnen aantonen hoe het advies tot stand is gebracht. Hieruit kan worden afgeleid dat de voorzitter het advies alleen heeft geschreven en het niet heeft voorgelegd aan de assessoren voor opmerkingen, wat een aanfluiting inhoudt van het recht op een eerlijk proces. Deze werkwijze geeft aanleiding tot subjectiviteit en zware vergissingen. Dit zou ook kunnen verklaren waarom de motivering van het advies veel strenger is dan de voorgestelde strafmaat, waarover is gestemd na afloop van de hoorzitting. Pas op de dag waarop het advies per post aan verzoekster en de gedelegeerd bestuurder van het FAVV is verstuurd, wordt het advies per e-mail verstuurd aan de vier assessoren aangewezen door de minister van Ambtenarenzaken en aan het FAVV. De assessoren aangewezen door de vakorganisaties krijgen zelfs geen kopie van het advies.

Argument 15: Het voormalig sectorhoofd van verzoekster verklaart bij verzoeksters werkhervatting dat zij de inkomende gesprekken van de gsm van verzoekster heeft gecontroleerd. Zij heeft hiervoor een lijst moeten opvragen bij de operator.

31. In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster nog het volgende toe aan haar argumenten:

Argument 1: Wat betreft de inzage van dossiers bij de stad Aarschot zijn er twee getuigen die de inzage van dossiers en e-mailverkeer door de onderzoekers bevestigen. De tweede verwerende partij bewijst niet dat een schriftelijke aanvraag werd ingediend voor inzage in documenten en het verkrijgen van kopieën. De stelling van de tweede verwerende partij dat de stadssecretaris van Aarschot uit eigen beweging een aantal e-mails aan de onderzoekers zou hebben overhandigd, is weinig geloofwaardig. Uit de beslissing van de raad van beroep blijkt dat er toch inzage is geweest. In de mate dat de tweede verwerende partij stelt dat verzoeksters e-mails zich in de papieren dossiers bevonden, spreekt zij zichzelf tegen want elders ontkent zij dat verzoeksters dossiers werden ingezien. In zoverre de tweede verwerende partij stelt dat de stadssecretaris de e-mails heeft overhandigd zonder dat dit door de onderzoekers was gevraagd, ziet zij over het hoofd dat een getuige het tegendeel beweert, namelijk de dienstchef die uit verlof is teruggekomen om de dossiers en e-mails van verzoekster te tonen.

In zoverre de tweede verwerende partij beweert dat het getuigt van een zorgvuldig onderzoek om naar aanleiding van de klacht ook bij de stad Aarschot een onderzoek te voeren, moet worden opgemerkt dat in de klacht niets werd gezegd over de toegelaten cumulactiviteit bij de stad Aarschot, zodat er geen enkele reden was om daar een onderzoek in te stellen. Het onderzoek gebeurde ook zonder enige terughoudendheid voor het oog van verzoeksters collega's. Bovendien gebeurde het onderzoek enkel ten laste. Zelfs het feit dat de onderzoekers geen belastende elementen hadden gevonden, wordt niet vermeld.

Wat betreft de stelling van de tweede verwerende partij dat verzoekster niet werd gestraft omwille van enige schending van de cumulatiemachtiging, moet worden opgemerkt dat drie van de zeven ten laste gelegde feiten in de uitnodiging voor het verhoor in het kader van een tuchtprocedure betrekking hebben op de functie bij de stad Aarschot. Vervolgens werd verzoekster zeer uitvoerig ondervraagd door de directe chef over haar functie bij de stad Aarschot. Ook na het verhoor door de directe chef werd volgehouden dat verzoekster bij de aanvraag van een cumul niet alle elementen zou hebben

meegedeeld en dat de prestaties bij de stad gedeeltelijk binnen de uren van het FAVV werden uitgevoerd. Deze feiten worden ook door het directiecomité in aanmerking genomen. Daarna worden deze feiten ook aangevoerd voor de raad van beroep, die oordeelt dat ze niet bewezen zijn. Niettemin wordt in het ministerieel besluit van 17 juni 2014 nog in aanmerking genomen dat verzoekster deels activiteiten voor de stad tijdens de diensturen zou hebben uitgevoerd. In het koninklijk besluit van 17 september 2014 en in het ministerieel besluit van 16 juli 2015 worden deze feiten nog steeds vermeld, mits vermelding dat de raad van beroep ze niet bewezen acht. De argumentatie heeft dus wel uitstaans met het bestreden besluit.

Argument 6: In tuchtzaken is het niet gebruikelijk dat een gerechtsdeurwaarder wordt gestuurd. De administratie haalt geen enkel voorbeeld aan van een andere tuchtprocedure waarbij dit is gebeurd. Het sturen van een gerechtsdeurwaarder heeft de psychologische druk op verzoekster sterk verhoogd. In maatschappelijk opzicht wordt het altijd als een schande ervaren een gerechtsdeurwaarder aan de deur te krijgen.

Argument 7: De facturen aan de gemeente Begijnendijk voeren geen nieuwe elementen aan in verband met het hebben van een praktijk. Dit was namelijk al duidelijk na een bezoek aan de praktijk.

Argument 8: De afwezigheid van P.N. op de zitting van 13 december 2013 heeft het directiecomité niet belet om over de tuchtstraf te stemmen. Er valt dan ook niet in te zien waarom de hoorzitting niet had kunnen worden uitgesteld.

Argument 10: Hoewel de tweede verwerende partij stelt dat de klachten van de initiële klager niet het voorwerp van de tuchtprocedure zijn, werd verzoekster er toch over ondervraagd door haar directe chef. De initiële klager handelde onder een schuilnaam maar heeft een e-mailadres dat door het FAVV werd uitgewist.

Argument 11: Artikel 21 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 vermeldt een vaste ambtenaar (enkelvoud) en een vervanger, dus geen drie vertegenwoordigers van het FAVV. Noch de aanstelling van de vaste ambtenaar, noch die van de vervanger bevindt zich in het dossier en het is dus niet duidelijk om wie het gaat. Bij afwezigheid van een aanstelling is het de directe chef die het voorstel dient te verdedigen. Het is niet duidelijk waarom hij nog werd vergezeld door twee andere

ambtenaren. De aanwezigheid van drie afgevaardigden van het FAVV verhoogde de psychologische druk op verzoekster en maakte indruk op de leden van de raad van beroep. Toen verzoekster en haar raadsman de zaal binnenkwamen, waren de vertegenwoordigers van het FAVV al aanwezig, los van de vraag waar zij tevoren hadden gewacht.

Argument 14: Uit het dossier bij de raad van beroep blijkt dat er alleen is gestemd over de tuchtstraf. Het dossier bevat geen enkele verwijzing naar een ontwerp van formele motivering, laat staan dat hierover werd gestemd. Het advies bevat bovendien ook fouten, onder andere de vermelding dat het FAVV pas in augustus op de hoogte werd gebracht van de feiten door de Orde van Dierenartsen en de vermelding dat het onderzoek van verzoeksters persoonlijke mailbox nergens steun vindt en niet geloofwaardig is ondanks een getuigenverklaring. In het advies wordt niet de uitgebreide discussie van de assessoren vermeld over het feit dat het FAVV al vijf maanden van de klacht op de hoogte was voor het ook maar iets ondernam – elke assessor bevestigde dat zijn of haar administratie direct zou reageren – en er wordt evenmin melding gemaakt van het precedent dat het FAVV aan minstens één ambtenaar van niveau A de toelating had gegeven de diergeneeskunde verder uit te oefenen, wat mede heeft geleid tot het mildere advies.

Beoordeling

32.1. In zoverre verzoekster zich in haar *eerste argument* erover beklagt dat twee onderzoekers een aantal onderzoeksmaatregelen hebben uitgevoerd – een onaangekondigd bezoek aan haar praktijk, de vaststellingen inzake de uitoefening van een diergeneeskundige praktijk en het inwinnen van inlichtingen bij de gemeente Begijnendijk waar verzoeksters praktijk is gevestigd en bij de stad Aarschot waar verzoekster een functie uitoefent inzake hygiëne- en milieuaangelegenheden – wijst dit onderzoek, dat voorafgegaan is aan het opstarten van de eigenlijke tuchtprocedure, er net op dat zorgvuldig en uitgebreid, aan de hand van verschillende onderzoeksdaden en op basis van zoveel mogelijk verzamelde gegevens, werd nagegaan wat verzoekster allemaal wel of juist niet ten

laste zou kunnen worden gelegd. Een zorgvuldig handelende tuchtoverheid kan zich dan tijdens de eigenlijke tuchtprocedure onder meer steunen op de vaststellingen van dit voorafgaand onderzoek. Het valt immers aan een overheid toe na te gaan welke feiten aan verzoekster kunnen worden verweten, welke verwijtbare feiten tuchtfeiten uitmaken en welke tuchtstraf voor de in aanmerking genomen tuchtfeiten moet worden opgelegd. In de mate dat verzoekster de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze twee onderzoekers in twijfel trekt, eensdeels doordat het haar ten laste werd gelegd dat ze niet alle in de functiebeschrijving van haar functie bij de stad Aarschot opgenomen elementen in haar cumulaanvraag heeft vermeld, ondanks het feit dat de onderzoekers ervan op de hoogte waren dat verzoekster niet alle in die functiebeschrijving vermelde activiteiten moest uitvoeren en anderdeels doordat de twee onderzoekers zelf haar e-mailverkeer bij de stad Aarschot zouden hebben doorzocht, kan zij niet worden bijgevalen. De twee onderzoekers hebben een zo volledig mogelijk onderzoek gevoerd en hebben daarbij enkel nagegaan wat verzoekster al dan niet ten laste zou kunnen worden gelegd, zonder dat zij daaromtrent een verder oordeel hebben geveld. Het is de tuchtoverheid die daarover heeft geoordeeld en die uiteindelijk – na advies van de raad van beroep die deze feiten onvoldoende bewezen achtte – de feiten in verband met de cumulatiemachtiging niet in aanmerking heeft genomen bij het opleggen van de tuchtstraf. Dat de twee onderzoekers zelf verzoeksters e-mailverkeer hebben doorzocht, betreft een loutere bewering die verzoekster niet staaft, nergens uit blijkt en uitdrukkelijk wordt tegengesproken door de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord waar zij stelt dat de onderzoekers deze e-mails hebben ontvangen van de stadssecretaris en deze zich in de papieren dossiers bevonden. Deze argumentatie van de tweede verwerende partij wordt niet ontkracht door de enkele stelling van verzoekster in haar memorie van wederantwoord dat het weinig geloofwaardig is dat de stadssecretaris deze e-mails heeft overhandigd, zonder meer. Evenmin spreekt verzoekster tegen dat de betreffende e-mails zich daadwerkelijk in de papieren dossiers bevonden of konden bevinden.

32.2. In de mate dat verzoekster in haar *tweede argument* aanvoert dat zij strenger wordt behandeld in vergelijking met J.V., kan worden verwezen naar de beoordeling van het vierde middel, waarbij deze stelling is afgewezen. In zoverre zij stelt dat zij strenger wordt behandeld dan “andere dierenartsen”, moet worden opgemerkt dat verzoekster niet verduidelijkt om welke dierenartsen het precies gaat en dat op grond van een dergelijke vage bewering niet kan worden nagegaan of die “andere dierenartsen” zich in dezelfde situatie bevonden als verzoekster, met andere woorden dat dezelfde feitelijke gegevens voorhanden waren die zouden nopen tot eenzelfde behandeling. Verzoekster slaagt er derhalve niet in aan te tonen dat zij ten onrechte anders zou zijn behandeld dan andere dierenartsen.

32.3. Voor zover verzoekster zich in haar *derde argument* gegriefd acht doordat zij zeer uitgebreid is ondervraagd tijdens het verhoor met haar hiërarchische meerdere, moet worden opgemerkt dat deze aan de hand van die uitgebreide ondervraging net heel precies heeft trachten na te gaan wat verzoekster allemaal wel of juist niet ten laste zou kunnen worden gelegd, en vervolgens welke aan verzoekster verwijtbare feiten effectief tuchtfeiten uitmaken en welke tuchtstraf voor de in aanmerking genomen tuchtfeiten zou moeten worden opgelegd. Doordat de hiërarchische meerdere dus aan de hand van die verschillende vragen een exact zicht heeft willen krijgen op de feiten, werd de nodige zorgvuldigheid aan de dag gelegd die in het kader van een dergelijk verhoor kan worden verwacht. Doordat verzoekster gedurende dit drie uren durende verhoor uitgebreid de kans kreeg de vragen te beantwoorden en haar standpunt te laten kennen, werd haar ook de mogelijkheid geboden zich te verweren. Het recht van verdediging werd aldus evenzeer gerespecteerd. Zoals reeds gesteld, heeft de hiërarchische meerdere aan de hand van al die verschillende vragen zicht gekregen op de feiten en heeft hij enkel gepeild naar de mening en het standpunt daaromtrent van verzoekster. Uit het proces-verbaal van dit verhoor blijkt niet dat de gestelde vragen een duidelijke beschuldigende ondertoon zouden hebben. Voor zover verzoekster dit zo zou hebben ervaren, gaat het dan ook louter om een subjectieve indruk en aanvoelen van haarzelf. Verzoekster slaagt er tot slot niet in hard te

maken dat deze vragen werden opgesteld door een derde. Zij komt niet verder dan loutere beweringen hieromtrent zonder deze ook maar enigszins te staven. En zelfs al zou de vragenlijst door een derde zijn opgesteld, dan toont verzoekster alleszins niet aan dat dit haar zou hebben benadeeld. Uit het proces-verbaal van het verhoor blijkt namelijk dat haar deze vragen niet door een derde werden gesteld, maar wel door haar hiërarchische meerdere en dus door de persoon met wie het verhoor in het kader van het uitbrengen van een voorlopig voorstel van tuchtstraf heeft plaatsgevonden en die dit voorlopig voorstel ook heeft uitgebracht.

32.4. Met betrekking tot het *vierde argument* moet worden vastgesteld dat verzoekster nalaat te duiden welke documenten niet aan het tuchtdossier werden toegevoegd, laat staan dat zij aantoonst dat en in welke mate deze documenten de tuchtbeslissing zouden hebben kunnen beïnvloeden.

32.5. Verzoeksters *vijfde argument* heeft betrekking op de beslissing tot toekenning van een verlof zonder wedde en dus niet op de tuchtprocedure als dusdanig en het tuchtbesluit. Verzoekster verduidelijkt ook niet in welke mate de niet-uitvoering van de verbetering van de beslissing tot toekenning van een verlof zonder wedde de tuchtprocedure of het tuchtbesluit zou hebben aangetast.

32.6. Het *zesde argument* heeft betrekking op de kennisgeving van bepaalde stukken uit de tuchtprocedure. Dat bepaalde stukken met een aangetekende en een gewone zending, maar daarnaast ook nog eens door een gerechtsdeurwaarder werden bezorgd, tast de tuchtprocedure of het tuchtbesluit niet aan.

32.7. In de mate dat verzoekster in het *zevende argument* aanvoert dat haar privacy is geschonden doordat het tuchtdossier gegevens bevat uit het rijksregister, de stedenbouwkundige vergunning en facturen gericht aan de gemeente Begijnendijk, moet worden vastgesteld dat zij niet aantoonst dat deze stukken determinerend zijn geweest bij het opleggen van de tuchtstraf. In het kader van het onderzoek dat is voorafgegaan aan het opstarten van de eigenlijke

tuchtprocedure, hebben twee onderzoekers een aantal onderzoeksmaatregelen uitgevoerd, waaronder het inwinnen van inlichtingen bij de gemeente Begijnendijk. Daartoe hebben zij een aantal vragen gesteld aan de gemeentesecretaris van de gemeente Begijnendijk die deze vragen ook heeft beantwoord, zoals blijkt uit het proces-verbaal dat hiervan is opgesteld. Het is naar aanleiding daarvan dat de gemeentesecretaris zelf heeft aangeboden de voornoemde stukken mee te delen.. Het zijn dus niet de onderzoekers die naar deze stukken hebben gevraagd. Hieruit volgt dan ook dat deze stukken niet determinerend zijn geweest voor de tuchtprocedure, maar enkel bij het dossier werden gevoegd omdat ze nu eenmaal ter beschikking werden gesteld door de gemeentesecretaris. In die zin kan bezwaarlijk worden aangenomen dat verzoeksters privacy door de verwerende partijen zou zijn geschonden. De tuchtstraf is immers niet gesteund op deze stukken.

Voorts kan verzoeksters stelling dat zij bij twee gemeentebesturen in opspraak werd gebracht, niet worden bijgevalen. Het enige wat er is gebeurd, is dat twee onderzoekers in het kader van het onderzoek dat voorafgegaan is aan het opstarten van de eigenlijke tuchtprocedure, een aantal onderzoeksmaatregelen hebben uitgevoerd, waaronder het inwinnen van inlichtingen bij de gemeente Begijnendijk en bij de stad Aarschot. Het ging louter om het inwinnen van inlichtingen. Verzoekster toont niet aan dat zij daardoor bij deze gemeentebesturen in opspraak is gebracht. Bovendien valt het aan een overheid toe na te gaan welke feiten aan verzoekster al dan niet kunnen worden verweten, welke verwijtbare feiten tuchtfeiten zijn en welke tuchtstraf voor de in aanmerking genomen tuchtfeiten moet worden opgelegd, en daartoe kunnen een aantal onderzoeksverrichtingen gebeuren. Daarmee wordt het betrokken personeelslid nog niet in opspraak gebracht.

32.8. Ten onrechte beweert verzoekster in haar *achtste argument* dat het directiecomité haar verzoek om de hoorzitting te verplaatsen, zonder geldige redenen heeft geweigerd. Er kan immers worden vastgesteld dat het directiecomité in de mate van het mogelijke heeft getracht om tegemoet te komen aan verzoeksters

vraag. Het verhoor, dat aanvankelijk was gepland op maandag 9 december 2013 om 10.00 uur, werd immers verplaatst naar 17.00 uur. In de tweede uitnodiging voor het verhoor wordt daarbij aan verzoekster uitgelegd dat het onmogelijk is voor de leden van het directiecomité om op de door haar gekozen data aanwezig te zijn en dat, door de hoorzitting om 17.00 uur te plannen, verzoekster haar verplichtingen voor de stad Aarschot kan vervullen. Doordat het verhoor werd verplaatst – zij het dan dat enkel het uur en niet de datum werd gewijzigd – daarbij rekening houdende met de mogelijkheid voor verzoekster om aanwezig te zijn en tevens uitdrukkelijk werd aangegeven waarom niet kon worden ingegaan op de door verzoekster voorgestelde data, heeft het directiecomité zich voldoende welwillend naar verzoekster toe opgesteld.

32.9. Met betrekking tot verzoeksters *negende argument*, blijkt uit de processen-verbaal van de zitting van het directiecomité van 9 en 13 december 2013 dat tijdens de zitting van 9 december 2013 eerst het woord werd gegeven aan verzoeksters hiërarchische meerdere met het oog op het toelichten van de ten laste gelegde feiten en vaststellingen en dat nadien het woord werd gegeven aan verzoekster en haar raadvrouw. Verzoeksters raadvrouw legde een schriftelijk verweerschrift neer dat in zijn totaliteit werd voorgelezen. Vervolgens ging de voorzitter van het directiecomité in op een aantal elementen en werd de vraag aan de leden gesteld of zij verdere vragen hadden, wat niet het geval was. De behandeling van het tuchtdossier werd voortgezet tijdens de zitting van 13 december 2013 om de leden toe te laten het verweerschrift van verzoekster door te nemen. Er kan niet worden ingezien in welk opzicht de hoorzitting voor het directiecomité onregelmatig zou zijn verlopen. Verzoekster heeft ruimschoots de mogelijkheid gekregen haar standpunt te laten kennen – wat zij aan de hand van een schriftelijk verweerschrift en mondeling heeft gedaan. De voorzitter van het directiecomité heeft meteen een aantal zaken verduidelijkt en de zaak werd vervolgens verder besproken op een latere zitting van het directiecomité zodat de leden kennis hebben kunnen nemen van het uitgebreide verweerschrift van verzoekster. Gelet hierop, kan uit het feit dat de leden van het directiecomité tijdens de zitting van 9 december 2013 geen verdere vragen aan verzoekster

hebben gesteld dan ook niet worden afgeleid dat al een beslissing was genomen of dat er een “zwijgplicht” gold. Een hoorzitting is trouwens een zitting om te horen, enig wederwoord is niet verplicht.

32.10. In haar *tiende argument* verduidelijkt verzoekster niet welke meerwaarde een getuigenverhoor van de initiële klager nog zou kunnen bieden bovenop het reeds gevoerde onderzoek. In de mate dat zij zich gegriefd acht door het feit dat zij de beschuldigingen van deze initiële klager niet heeft kunnen weerleggen, moet worden opgemerkt dat het aantijgingen betreft die niets te maken hebben met de feiten die haar ten laste werden gelegd en waarvoor zij uiteindelijk tuchtrechtelijk werd gestraft. Er kan dan ook niet worden ingezien in welke zin een getuigenverhoor van de initiële klager relevant kon zijn.

32.11. Met betrekking tot het *elfde argument* kan worden vastgesteld dat verzoekster niet aantoont dat zij werd geschaad door het feit dat drie vertegenwoordigers van het FAVV door de raad van beroep werden gehoord. Naast die drie vertegenwoordigers van het FAVV werden ook verzoekster en haar raadvrouw gehoord. Dat de raad van beroep zich niet heeft laten intimideren door het feit dat er drie vertegenwoordigers van het FAVV aanwezig waren, blijkt uit het advies waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat deze personen op generlei wijze deelnemen aan het beraad noch aan de beslissing van de raad van beroep en uit de omstandigheid dat een voor verzoekster gunstig advies werd uitgebracht doordat een mildere tuchtstraf werd voorgesteld, namelijk de tuchtschorsing van drie maanden in plaats van de terugzetting.

32.12. Verzoekster kan niet worden bijgevalen in haar *twaaelfde argument* dat noch het directiecomité noch de raad van beroep haar klacht hebben behandeld. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoeksters verweer wel bij de besluitvorming werd betrokken. Het verweer werd onderzocht en in essentie beantwoord. Anders dan verzoekster lijkt te veronderstellen is echter niet vereist dat op alle door haar in haar verweer aangehaalde opmerkingen en bedenkingen een antwoord wordt geformuleerd.

32.13. Verzoeksters *dertiende en vijftiende argument* hebben geen betrekking op de tuchtprocedure of op het tuchtbesluit en verzoekster verduidelijkt geenszins op welke wijze de door haar aangevoerde elementen de tuchtprocedure of het tuchtbesluit zouden hebben aangetast.

32.14. Dat de voorzitter van de raad van beroep het advies alleen heeft geschreven – zoals verzoekster aanvoert in haar *veertiende argument* – is een loutere bewering, waarvoor verzoekster niet het minste bewijs bijbrengt. Dit kan alvast niet worden afgeleid uit de afwezigheid van notulen van de zitting van de raad van beroep. Uit het advies blijkt integendeel dat het met unanimité van stemmen werd uitgebracht en dus niet door de voorzitter van de raad van beroep alleen.

33. Het zesde middel is niet gegrond.

F. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

34. Het zevende middel is genomen uit de schending van de formelemotiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

In het *eerste onderdeel* van het middel voert verzoekster “manifeste schendingen van de formelemotiveringsplicht” aan. Zij argumenteert dat de formelemotiveringswet vereist dat in het bestreden besluit de juridische overwegingen worden vermeld en dat er dus moet worden verwezen naar de toepasselijke regelgeving. In het bestreden besluit wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 ‘betreffende de loopbaan van niveau A van

het Rijkspersoneel' (hierna: het koninklijk besluit van 4 augustus 2004). Dit koninklijk besluit is echter met ingang van 1 januari 2014 opgeheven bij artikel 178, 14°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 'betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt' (hierna: het koninklijk besluit van 25 oktober 2013). Volgens verzoekster is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met de verwijzing naar een opgeheven koninklijk besluit.

In het *tweede onderdeel* van het middel voert verzoekster aan dat de motieven van het bestreden besluit de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht schenden. Zij haalt vervolgens negen motieven aan uit het bestreden besluit die zij stuk voor stuk bekritiseert. Deze kritiek kan als volgt worden samengevat:

- *Motief 1*: "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 schorsing van drie maanden in deze situatie niet voldoet omwille van de hieronder weergegeven redenen."

De onwettige uitoefening van de diergeneeskunde is een nieuwe beschuldiging, waarvoor geen enkel bewijs terug te vinden is in het bestreden besluit of in het administratief dossier. In het bestreden besluit wordt nergens aangegeven in welk opzicht verzoekster artikel 4 van de wet van 28 augustus 1991 'op de uitoefening van de diergeneeskunde' zou miskennen. Verzoekster is ingeschreven bij de Orde van Dierenartsen en dus gemachtigd om diergeneeskundige handelingen te stellen. Van onwettige uitoefening is dus geen sprake, laat staan gedurende tien jaar. Deze zware beschuldiging van een misdrijf is in strijd met de realiteit. Het is bovendien de belangrijkste reden om af te wijken van het strafvoorstel van de raad van beroep en de tuchtstraf van de terugzetting op te leggen. Alleen al om deze reden is de motivering van het bestreden besluit en de strafmaat gebrekkig. Daar deze beschuldiging voor het eerst wordt opgeworpen in de tuchtbeslissing zijn ook de rechten van verdediging geschonden.

- *Motief 2*: “Overwegende dat het voorstel van de hiërarchische chef van mevrouw XXXX het ontslag van ambtswege was.”

Bij de formulering van dit voorstel werden ook een aantal feiten in aanmerking genomen die thans niet langer als tuchtfeit zijn aangemerkt, wat op zich reeds een reden is voor een mildere bestraffing. Daarenboven werd dit initiële voorstel gevolgd door twee mildere voorstellen, met name het definitief voorstel van tuchtstraf van het directiecomité (terugzetting) en het advies van de raad van beroep (schorsing voor drie maanden). Deze latere voorstellen kunnen niet zomaar terzijde worden geschoven.

- *Motief 3*: “De houding van mevrouw XXXX is gelet op haar plaats in de hiërarchie van het FAVV totaal onverzoenbaar met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. Het KB van 8 maart 2004 moet worden gezien in de context van de dioxinecrisis. Het FAVV hecht veel belang aan de integriteit van haar ambtenaren en verwacht van hen een onberispelijke houding.”

Dit motief vindt geen grondslag in het administratief dossier. De verwijzing naar de dioxinecrisis is louter negatieve sfeerschepping. Er is geen enkel verband met of risico op de feiten die hebben geleid tot de dioxinecrisis, aangezien honden en katten niets te maken hebben met de voedingssector. Verzoeksters integriteit en onberispelijke houding bij de uitoefening van haar ambt bij het FAVV hebben nooit ter discussie gestaan en dit werd erkend door het directiecomité. De verwijzing naar haar plaats in de hiërarchie is al helemaal naast de kwestie daar verzoekster geen hiërarchische positie bekleedt. Zowel de functiebeschrijvingen A1 als A2 vermelden dat zij niet de leiding heeft over andere personen. Bovendien werden dezelfde feiten – de uitoefening van de diergeneeskunde – getolereerd van en toegelaten aan het hiërarchisch hoger geplaatste personeelslid J.V.

Met deze overwegingen wordt de essentie van verzoeksters verweer geheel onbeantwoord gelaten. Verzoekster heeft op beperkte schaal en

buiten de diensturen de diergeneeskunde beoefend, en dit uitsluitend op honden en katten. *Sensu stricto* zou dit kunnen worden beschouwd als een inbreuk op artikel 4, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Dit is het belangrijkste wat haar in de tuchtprocedure wordt verweten, doch dit is totaal iets anders dan de onwettige uitoefening van de diergeneeskunde. In haar verweer doorheen de tuchtprocedure heeft verzoekster steeds de stelling verdedigd dat dit niet als een tuchtfeit in aanmerking kan worden genomen, omdat anders het gelijkheidsbeginsel zou worden miskend. Het feit wordt bovendien verschoond door een gebrek aan kennis van de voornoemde rechtsregel en de context waarbinnen verzoekster functioneerde. Bovendien zijn er ook verzachtende omstandigheden. Deze elementen werden reeds aangevoerd in diverse fasen van de tuchtprocedure en hierop wordt in het bestreden besluit niet ingegaan. Ten slotte kan niet worden aangenomen dat het imago van het FAVV werd geschonden.

Aannemen dat verzoekster een tuchtfeit heeft begaan zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Tegen andere personeelsleden die eveneens in strijd met het koninklijk besluit van 8 maart 2004 diergeneeskundige handelingen stelden is immers geen tuchtprocedure gestart. Verzoekster verwijst in dat verband naar het vierde middel. De raad van beroep oordeelde dan wel dat de zaak van J.V. volledig losstaat van verzoeksters zaak, maar ook dan blijft het onweerlegbaar dat J.V. een toelating heeft gekregen om de diergeneeskunde uit te oefenen naast zijn ambt bij het FAVV, dat hij werkte in dezelfde provinciale controle-eenheid als verzoekster, dat hij een hiërarchische overste was van verzoekster en dat deze feiten verzoekster hebben gesterkt in de overtuiging dat haar beperkte dierenartsenpraktijk geen probleem vormde.

Het tuchtfeit wordt bovendien verschoond. Eerst en vooral door een gebrek aan kennis van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Verzoekster is er zich nooit bewust van geweest dat een diergeneeskundige praktijk, beperkt tot honden en katten, die geen enkel raakvlak heeft met de bevoegdheden van het FAVV, een bron van belangenconflicten of onverenigbaarheid zou kunnen uitmaken. Honden en katten komen immers niet in de voedselketen terecht. In de

toelating die J.V. heeft gekregen om zijn dierenkliniek verder uit te baten vermeldde de gedelegeerd bestuurder ook dat de praktijk enkel kleine huisdieren behandelde en dit voedde de veronderstelling dat in geval van een kleine huisdierenpraktijk de onverenigbaarheid niet zo absoluut was. De diergeneeskundige praktijken vonden bovendien plaats in de provincie Vlaams-Brabant, terwijl verzoekster bij het FAVV is tewerkgesteld in de provincie Antwerpen. Ook deze geografische spreiding sluit elk belangenconflict uit. Aan verzoekster is nooit uitgelegd dat een dierenartsenpraktijk voor uitsluitend honden en katten een onverenigbaarheid zou inhouden. Ook de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 werd haar niet persoonlijk meegedeeld. Op het ogenblik dat aan de personeelsleden van het FAVV toelichting werd verschaft over het koninklijk besluit van 8 maart 2004 was verzoekster langdurig met verlof zonder wedde. Het tuchtdossier bevat geen bewijs dat de bewuste toelichting haar werd bezorgd, ondanks het feit dat zij in elke fase van de tuchtprocedure deze opmerking heeft gemaakt. Ook toen verzoekster op 1 september 2006 haar ambt bij het FAVV terug opnam is haar niets gezegd met betrekking tot het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Zij heeft weliswaar op 7 september 2010 bepaalde documenten snel ondertekend, waaronder de personeelsfiche. Dit document was echter niet vergezeld van de bijlagen die erop vermeld staan, dus ook niet van de nota betreffende onverenigbaarheden. Die nota werd haar nooit voorgelegd en zij heeft deze dan ook nooit getekend. Verzoekster geeft toe het intranet niet te hebben geraadpleegd over de vraag of zij al dan niet een dierenartsenpraktijk mocht uitbaten. Zij heeft ook nooit het arbeidsreglement volledig gelezen, omdat daartoe geen aanleiding bestond en zij niet de nood voelde dit volledig te lezen. Er is ook geen bewijs dat verzoekster aanwezig was op de inlichtingssessies van november 2007 tot december 2007 waarbij het koninklijk besluit van 8 maart 2004 werd toegelicht, noch dat daarbij toelichting werd gegeven over de onverenigbaarheden. Verzoekster was derhalve tot vóór de start van de tuchtprocedure niet op de hoogte van het formele verbod in het koninklijk besluit van 8 maart 2004 om de diergeneeskunde uit te oefenen. Zij was volkomen te goeder trouw. Opdat sprake kan zijn van een tuchtfeit wegens het niet-naleven van een bepaald voorschrift, is het vereist dat de tuchtoverheid aantoont dat het personeelslid op de hoogte was

van dit voorschrift. Daar verzoekster niet op de hoogte was, kon zij ook geen cumulatieve aanvraag indienen, dit niet melden, en dergelijke meer.

Daarnaast wordt het feit ook verschoond door de context waarin verzoekster functioneerde. Zij is nooit formeel in kennis gesteld van het verbod om diergeneeskundige handelingen te stellen en zij veronderstelde dat haar praktijk geen onverenigbaarheid vormde gelet op het precedent met J.V. Ook de algehele context waarin zij functioneerde, vormde geen aanwijzing voor een mogelijke inbreuk op onverenigbaarheden. Meerdere collega's in de PCE Antwerpen zijn dierenarts en gehuwd met een dierenarts met praktijk. Hoewel echtgenoten voor dezelfde rekening werken en dezelfde belangen hebben, wordt dit niet beschouwd als onverenigbaar en wordt hierin geen gevaar voor belangenvermenging gezien. Voorts mogen zelfstandige dierenartsen met opdracht, belast met de keuring van karkassen in slachthuizen, de diergeneeskunde uitoefenen, en in hun geval is het gevaar voor belangenvermenging objectief gezien veel groter aangezien zij een behandeld dier aan de slachtband kunnen tegenkomen en een directe beslissing moeten nemen over het gezondheidsrisico dat van het karkas uitgaat. Tijdens de uitbraak van de vogelgriep in de provincie Antwerpen heeft het FAVV zelf alle dierenartsen-ambtenaren van de PCE verplicht om diergeneeskundige handelingen uit te voeren. Voorts nemen dierenartsen-ambtenaren in de primaire sector bij het FAVV in hun functies soms bloed af bij dieren. Deze voorbeelden illustreren dat de onverenigbaarheid van een functie van niveau 1 met het uitoefenen van de diergeneeskunde naar inhoud op zijn minst voor discussie vatbaar is en niet strikt werd nageleefd door het FAVV zelf. Dat de onverenigbaarheid niet zo absoluut is, wordt bovendien geïllustreerd doordat artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 in 2011 werd uitgebreid met de paragrafen vier en vijf om in afwijkingen van paragraaf 1 te voorzien in geval van crisis. Verzoekster heeft nagelaten haar praktijk aan te geven omdat zij ervan uitging dat een dierenartsenpraktijk voor honden en katten niet onder het koninklijk besluit van 8 maart 2004 viel omdat er geen raakpunt is tussen honden en katten enerzijds en de activiteiten onder toezicht van het FAVV anderzijds. Binnen de geschetste context is deze vergissing verschoonbaar. De overtuiging niets verkeerd te doen

werd bovendien versterkt doordat J.V. een dierenkliniek had en dit zelfs mét toelating van het directiecomité van het FAVV. Verzoeksters diergeneeskundige activiteit heeft overigens ook nooit geïntereferd met haar taak bij het FAVV. De onderzoekers hebben kunnen vaststellen dat haar consultatie-uren volledig buiten haar diensturen van het FAVV lagen. Haar taak bij het FAVV heeft altijd voorrang gekregen. Zo heeft verzoekster meermaals onbetaalde overuren gepresteerd. Zij heeft deelgenomen aan acties buiten de normale uren en zich geëngageerd als verantwoordelijke voor de cel toelatingen/erkenningen voor de PCE Antwerpen. In dat kader coördineerde zij het werk van een vijftal medewerkers en was zij het aanspreekpunt voor alle medewerkers binnen de PCE. Zij heeft opleidingen en informatievergaderingen gegeven en was de functionele chef van vijf controleurs. Op eigen kosten en buiten de werkuren heeft zij een gespecialiseerde studie in diergeneeskundig toezicht op eetwaren gevolgd die bekroond werd met een universitair diploma. Haar hiërarchische oversten hebben ook nooit een negatieve opmerking gemaakt over haar werk. Zij heeft steeds gunstige evaluaties gehad. Er is ook nooit een belangenconflict geweest. Zelfs nadat haar hiërarchische meerdere op de hoogte was van de dierenartsenpraktijk via de klacht, heeft hij nooit een negatieve opmerking gemaakt over haar werk. Hij heeft verzoekster zelfs gedurende vijf maanden haar werk laten voortzetten en haar zelfs nog meer verantwoordelijkheden gegeven.

Indien de tuchtvervolgning al niet had moeten vervallen wegens schending van het gelijkheidsbeginsel of indien de verschoningsgronden niet worden aanvaard, moet haar onwetendheid over de onverenigbaarheid, versterkt door de context waarin zij functioneerde en bevestigd door het uitblijven van enig optreden tegen J.V., minstens als verzachtende omstandigheid in aanmerking worden genomen. Verzoekster was immers te goeder trouw en heeft nooit wetens en willens een onverenigbaarheid begaan. Nadat zij geconfronteerd werd met deze vaststellingen en beschuldigingen heeft zij trouwens onmiddellijk het nodige gedaan om zich in regel te stellen.

Ten slotte wordt van de bewering dat het imago van het FAVV wordt geschaad, geen enkel bewijs aangevoerd. Er is geen enkele klacht geuit door een operator onder controle van het FAVV. Bovendien rijst de vraag in welke mate verzoekster het FAVV meer in opspraak zou kunnen brengen dan iemand die een officiële toelating heeft gekregen om de diergeneeskunde uit te oefenen naast zijn functie bij het FAVV. Het is bovendien een dermate algemene bewering – een loutere stijlformule – die niet concreet wordt gemaakt en de zware tuchtsanctie niet afdoende kan schragen.

- *Motief 4*: “Er kan niet meer worden samengewerkt met mevrouw XXXX in de functie van A23. Ze is haar geloofwaardigheid als functionele chef kwijt en heeft gedurende jaren het vertrouwen van haar oversten misbruikt. De functie van A15 voorziet geen leidinggevende taken en minder autonomie en verantwoordelijkheid.”

Dit motief is een algemene bewering, een loutere stijlformule, die niet concreet wordt gemaakt en die dan ook niet de zware tuchtsanctie afdoende kan dragen. Nergens wordt aangetoond dat verzoekster haar geloofwaardigheid heeft verloren of het vertrouwen van haar oversten heeft misbruikt. Bovendien is dit motief nooit eerder vernoemd en kwam het niet ter sprake in de procedure voor de raad van beroep. Er wordt op kunstmatige wijze een verband gecreëerd met de stelling van de vertegenwoordigers van het FAVV voor de raad van beroep dat de samenwerking met verzoekster volstrekt onmogelijk was geworden, wat door de raad van beroep evenwel werd verworpen. Een schending van het vertrouwen en de onmogelijkheid tot samenwerking kunnen trouwens bezwaarlijk worden ingeroepen, als iemand anders een afwijking wordt toegestaan om dezelfde feiten te begaan en als er gedurende vijf maanden na de kennisname van de feiten geen enkele actie wordt ondernomen. Bovendien heeft het FAVV nooit uitleg verschaft over de onverenigbaarheden.

In de initiële opsomming van tuchtfeiten werd geen gewag gemaakt van verzoeksters hoedanigheid als functionele chef. Pas in het

strafvoorstel van de hiërarchische overste wordt als zevende tuchtfeit vermeld dat als verzwarend element in aanmerking wordt genomen dat zij de functionele chef is van een vijftal controleurs. De hoedanigheid van functionele chef als strafverzwarend element moet sterk worden gerelativeerd, aangezien een functionele chef enkel een rol speelt bij de opvolging van het werk van de controleurs. Als verzoekster zou hebben gefaald in haar voorbeeldrol ten opzichte van controleurs, moet worden benadrukt dat zij zelf het slachtoffer is van de voorbeeldrol van haar hiërarchie, met name van J.V. voor wie de hoge plaats in de hiërarchie geen beletsel vormde voor de uitoefening van de diergeneeskunde. Nergens in het dossier of het bestreden besluit wordt een feit aangehaald waaruit blijkt dat verzoekster haar geloofwaardigheid als functionele chef kwijt is. Geen enkele collega is in dit verband gehoord. De overwegingen inzake de hoedanigheid van functionele chef zijn dan ook niet relevant en niet afdoende in het licht van de gehanteerde strafmaat. De functiebeschrijvingen van attaché inspectie PCE (A1) en attaché A2 inspectie PCE zijn overigens sterk gelijkend. In de praktijk zijn er zelfs geen verschillen in de functies. Beide functies hebben dezelfde verantwoordelijkheden. Beide functiebeschrijvingen vermelden: “leiding over: 0 personen”. De titularissen van beide functies doen autonoom controles op het terrein bij dezelfde operatoren. In de PCE Antwerpen zijn beiden functionele chef. Tot NA25 is de weddeschaal louter een gegeven dat mee evolueert met de anciënniteit en de evaluaties. Het verschil tussen een functie A23 en A15 is dus geen afdoende motief voor de opgelegde strafmaat, die in wezen een louter financiële sanctie is.

- *Motief 5*: “Verzoekster legt de reglementering reeds 10 jaar naast zich neer, stelt zich zeer deloyaal op en schendt het vertrouwen van haar hiërarchische meerderen en haar collega’s; velen hebben in 2004 de keuze moeten maken tussen het verder zetten van hun praktijk of het behoud van hun functie bij het FAVV.”

Verzoekster heeft steeds ontkend dat zij bewust de regelgeving naast zich heeft neergelegd. Bij de kritiek op het derde motief is reeds aangetoond dat zij te goeder trouw was omdat zij geen kennis had van de strikte

onverenigbaarheid. Haar argumentatie kan niet zonder één woord terzijde worden geschoven met de stelling dat zij de reglementering naast zich neerlegt en zich zeer deloyaal opstelt.

De malaise onder de collega's die in 2004 werden verplicht om te kiezen tussen hun functie bij het FAVV en hun dierenartsenpraktijk is overigens veroorzaakt door de top van het FAVV. Dat verzoekster haar praktijk heeft verdergezet, heeft geen weerslag gehad op de situatie van haar collega-dierenartsen. Wat hun situatie en perceptie wel heeft beïnvloed is de omstandigheid dat minstens één collega van het directiecomité de toelating heeft gekregen zijn dierenartsenkliniek verder te zetten, terwijl zij verplicht werden te stoppen met hun praktijk. Dat is wat de collega-dierenartsen onrechtvaardig vinden en dit blijkt ook uit hun reacties naar verzoekster toe.

De schending van het vertrouwen van haar oversten en collega's is ook een nieuwe bewering, die nergens in het dossier is terug te vinden en niet wordt bewezen. Na de klacht op 5 april 2013 werd verzoekster door haar PCE-hoofd zelfs nog met bijkomende verantwoordelijkheden belast.

Ten slotte is ook de tien jaar waarvan sprake sterk overdreven, aangezien het over de periode van september 2006 tot september 2013 gaat.

- *Motief 6*: “Het jaar verlof zonder wedde is in tegenstelling tot wat de raad van beroep aanvoert geen verzachtende omstandigheid, daar het pas werd genomen na de start van een onderzoek, verzoekster zich jaren in een toestand van absolute onverenigbaarheid bevond en zij noodgedwongen een keuze moest maken tussen haar praktijk en haar ambt bij het FAVV.”

Op 26 september 2013 werd verzoekster door de twee onderzoekers voor de keuze gesteld om een jaar verlof zonder wedde aan te vragen of binnen drie maanden haar praktijk stop te zetten. Zij werd daarbij niet gewezen op een in het koninklijk besluit van 8 maart 2004 bepaalde beroepsmogelijkheid en

aldus van een rechtsmiddel beroofd, dat bovendien een schorsende werking had. Het jaar zonder wedde was een zware financiële straf die dankzij dat beroep mogelijk had kunnen worden vermeden. Twee andere dierenartsen die zich in een situatie van onverenigbaarheid bevonden, zijn nooit verplicht geweest een jaar verlof zonder wedde te nemen of hun praktijk binnen de drie maanden stop te zetten. De raad van beroep kon derhalve rekening houden met het feit dat verzoekster een jaar verlof zonder wedde moest nemen. Zij werd hiermee zwaarder financieel getroffen dan andere personeelsleden in haar geval. Daarenboven werd de tuchtprocedure zo lang gerekt dat het jaar verlof zonder wedde niet volstond. Daar verzoekster tot op de laatste dag van het verlof zonder wedde niet wist welke tuchtstraf haar zou worden opgelegd, was het onmogelijk om de praktijk vroeger over te dragen en het verlof zonder wedde te beëindigen. Uiteindelijk heeft zij dit toch in onzekerheid moeten doen. Het jaar verlof zonder wedde was een zware financiële en morele straf voorafgaand aan de formele tuchtstraf.

- *Motief 7*: “De raad van beroep houdt ten onrechte rekening met de verklaring dat verzoekster haar functie bij het FAVV wenst te behouden en dus haar praktijk zal stopzetten, omdat verzoekster die keuze in ieder geval moet maken en al had moeten maken.”

Dit motief sluit aan bij het zesde motief en de kritiek op het zesde motief moet als hernomen worden beschouwd.

- *Motief 8*: “De raad van beroep houdt ten onrechte rekening met het zwaar inkomensverlies verbonden aan de terugzetting en de onmogelijkheid om nog terug op te klimmen tot het niveau A23. Verzoekster heeft immers jarenlang inkomsten gehad uit haar praktijk en de leeftijd is geen verzachtende omstandigheid, omdat anders oudere personeelsleden worden bevoordeeld ten aanzien van jongere, wat het gelijkheidsbeginsel zou schenden.”

De raad van beroep kon bij de bepaling van de strafmaat wel rekening houden met de zware financiële gevolgen voor verzoekster die, gezien

haar leeftijd, onherstelbaar zijn. Ten onrechte verwijzen de verwerende partijen naar de inkomsten uit verzoeksters praktijk, want deze heeft nooit winst gegenereerd. De minister kan zich daarop dan ook niet beroepen om van het advies van de raad van beroep af te wijken.

Verzoeksters leeftijd is wel relevant als beoordelingselement voor de strafmaat. De terugzetting naar weddeschaal A15 is een sterke rem op haar carrière en gezien haar leeftijd zal zij nooit meer de weddeschaal A23 kunnen bereiken. Hierdoor zal de tuchtstraf zich blijven manifesteren tijdens haar pensioen. De weddeschaal A15 ligt zelfs lager dan de weddeschaal die verzoekster had aan het begin van haar carrière. Dit veroorzaakt ernstige morele schade op persoonlijk vlak en in de betrekkingen met derden, vooral met collega's. Verzoeksters reputatie en eerlijkheid worden door de onwettige motieven ten onrechte ter discussie gezet. De bewering dat dit een schending van het gelijkheidsbeginsel zou zijn ten opzichte van jongere collega's is onterecht aangezien zij de weddeschaal A23 nog niet hebben bereikt. Hun carrière duurt sowieso nog langer waardoor ze nog kunnen opklimmen in de weddeschalen en hun pensioenrechten kunnen vrijwaren. Met de ernstige gevolgen van een tuchtstraf op financieel vlak en op vlak van de pensioenrechten – die ernstiger zijn in functie van haar leeftijd – kan en moet rekening worden gehouden bij de afweging van de strafmaat in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

- *Motief 9*: “De feiten die de raad van beroep ‘weerhoudt’ zijn voldoende ernstig om de terugzetting te handhaven.”

Dit motief is op zich nietszeggend en een loutere stijlformule. Bovendien is het misleidend door het gebruik van de term ‘weerhoudt’. Uit dit motief moet blijkbaar worden afgeleid dat de verwerende partijen de feiten opgesomd onder de nummers 3 tot en met 6 als tuchtfeiten in aanmerking hebben genomen. Dit volgt uit de lezing met de vermelding in de vijfde alinea van pagina 2 van het bestreden besluit dat de raad van beroep de feiten vermeld onder de nummers 1 en 2 “onvoldoende” achtte. Feiten 1 en 2 worden nu afgedaan als

weinig belangrijk. Nochtans werden hierover tijdens het verhoor door de hiërarchische meerdere 62 van de 111 vragen gesteld.

Nog los van de vraag of een dergelijke “zoektocht” om te achterhalen welke tuchtfeiten ten laste worden gelegd, beantwoordt aan de formelemotiveringsplicht, moet worden opgemerkt dat de in aanmerking genomen tuchtfeiten vier variaties in omschrijving zijn van hetzelfde tuchtfeit. De feiten 3 tot 6 zoals vermeld in het bestreden besluit kunnen dan ook niet als afzonderlijk tuchtfeit in aanmerking worden genomen, zonder het *non bis in idem*-beginsel te schenden. Door het aldus opsplitsen van dezelfde feiten in meerdere tuchtfeiten wordt het dossier kunstmatig aangedikt en ten onrechte de indruk gewekt dat vele tuchtfeiten ten laste kunnen worden gelegd, terwijl het in essentie enkel het exploiteren van een dierenartsenpraktijk voor honden en katten betreft. Dit feit wordt ten onrechte opgesplitst in vier afzonderlijke feiten. De tuchtoverheid kan overigens niet tegelijk stellen dat het uitoefenen van een dierenartsenpraktijk een absolute onverenigbaarheid is (artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004) en dan als tuchtfeit aanvoeren dat geen cumulatiemachtiging werd aangevraagd (artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004). Het laatste impliceert immers dat wél een afwijking mogelijk is.

Zoals reeds uiteengezet, was verzoekster zich niet ervan bewust dat zij een tuchtfout beging omdat zij er zich niet van bewust was dat zij zich in een toestand van onverenigbaarheid bevond, wat werd versterkt door de context waarin zij functioneerde en niet in het minst door het openlijk toestaan aan anderen van wat haar nu wordt verweten.

35. In haar memorie van wederantwoord merkt verzoekster aangaande het eerste onderdeel van het middel nog op dat de tweede verwerende partij, door gewag te maken van een materiële vergissing, erkent dat de verplichting om de juiste juridische overwegingen in het bestreden besluit te vermelden, werd geschonden.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel voegt zij nog het volgende toe aan haar argumentatie:

- *Motief 1:* De onwettige uitoefening van de diergeneeskunde is een volstrekt andere beschuldiging dan de uitleg die de tweede verwerende partij eraan geeft in haar memorie van antwoord.
- *Motief 2:* In de mate dat de tweede verwerende partij stelt dat geen besluiten worden getrokken uit het voorstel van de hiërarchische chef, erkent zij dat dit geen wettig motief is. In het bestreden besluit wordt tweemaal verwezen naar het voorstel van de hiërarchische overste, waarvan éénmaal ter verantwoording van het afwijken van het advies van de raad van beroep. Een advies van de hiërarchische chef kan weliswaar worden vermeld in de chronologische reeks van beslissingen (eerste vermelding), maar kan geen motief zijn om af te wijken van het advies van de raad van beroep (tweede vermelding). Afwijken van een gunstig advies verstrengt de formelemotiveringsplicht en de loutere verwijzing naar een ouder strafvoorstel voldoet geenszins aan deze strengere formelemotiveringsplicht.
- *Motief 3:* Het koninklijk besluit van 8 maart 2004 beoogt het voorkomen van belangenconflicten. In het geval van verzoekster heeft zich nooit een belangenconflict voorgedaan en was de mogelijkheid van een belangenconflict zuiver theoretisch aangezien haar bevoegdheden bij het FAVV geen enkel verband houden met haar diergeneeskundige zorg voor honden en katten. Dat J.V. een toelating heeft gekregen was een precedent. Het FAVV kan dan ook niet meer aanvoeren dat het hebben van een praktijk van kleine huisdieren een absolute onverenigbaarheid is en dat dit onverzoenbaar is met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. J.V. had als hiërarchische overste een voorbeeldfunctie, terwijl een functionele chef zoals verzoekster geen hiërarchische positie heeft. Mede gezien de afwijking toegestaan aan J.V. kan niet meer staande worden gehouden dat verzoekster een zware fout heeft begaan die een zware tuchtstraf verdient, terwijl aan andere dierenartsen de toelating werd verleend hun dierenartsenpraktijk voort te zetten zonder enige beperking in de tijd. Er is een duidelijk verschil in behandeling. Van de top van het FAVV wordt verwacht dat zij de waarden van het FAVV naleeft en zich niet aan favoritisme schuldig maakt. Dat

verzoekster er niet van kon uitgaan dat de toelating aan J.V. nog actueel was, is niet pertinent. Vóór de tuchtprocedure was zij ervan op de hoogte dat J.V. een dierenkliniek voor kleine huisdieren uitbaatte. Gezien hij als sectorhoofd een voorbeeldfunctie had en dit openlijk en met medeweten van het PCE-hoofd gebeurde, heeft verzoekster nooit aan de eerlijkheid van de hiërarchie getwijfeld en nooit gedacht dat dit niet toegelaten was. Na aanvang van de tuchtprocedure heeft verzoekster van J.V. vernomen dat hij ondanks de onverenigbaarheid een toelating gekregen had van het hoofdbestuur om zijn kliniek uit te baten. Toen pas heeft zij de toelating in handen gekregen. Er wordt geen bewijs voorgelegd dat het FAVV verzoekster op 11 oktober 2004 een nota heeft gestuurd. Dat zij geacht wordt het arbeidsreglement te lezen is fictie, aangezien personeelsleden geen tijd hebben om dat te lezen. Alle collega's dierenartsen die verzoekster kende, waren bij haar terugkomst na afwezigheid voor opdracht in het onderwijs nog werkzaam bij het FAVV. Van geen enkele dierenarts heeft verzoekster gehoord dat hij zijn praktijk heeft stopgezet. Met de verwijzing naar de context waarin verzoekster was tewerkgesteld, wordt voornamelijk de situatie van J.V. bedoeld en de tweede verwerende partij gaat daar niet adequaat op in. Verzoekster stelt dat zij, zoals ook aan dierenartsen met opdracht wordt gevraagd, als praktijkdierenarts en in de uitoefening van haar functie bij het FAVV nooit handelingen heeft gesteld die een belangenconflict kunnen veroorzaken. Het doel van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 was het publiek tonen dat belangenconflicten bij het FAVV niet meer mogelijk waren, maar het publiek maakt geen onderscheid tussen een ambtenaar bij het FAVV en een zelfstandige dierenarts. Euthanasie uitgevoerd door ambtenaren die niet waren ingeschreven bij de Orde van Dierenartsen was in strijd met de wet op de uitoefening van de diergeneeskunde. In tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij beweert is dit wel pertinent en dit blijkt uit de aanpassing van deze wet in 2014 waardoor een uitzondering wordt gemaakt voor ambtenaren bij het FAVV in crisissituaties. In de mate dat de tweede verwerende partij verzoekster vraagt het bewijs te leveren dat haar activiteiten als dierenarts niet hebben geïnterfereerd met de dienstuitoefening als ambtenaar, vraagt zij een negatief bewijs, wat niet kan worden geleverd. Verzoekster heeft nooit dierenartsenpraktijken gecontroleerd want zij werkte in de controle van

grootkeukens. De verwerende partijen hebben nooit aangetoond dat verzoekster andere dieren dan honden en katten zou hebben behandeld. Ten slotte wordt de stelling dat schade aan het imago van het FAVV niet wordt aangetoond door de tweede verwerende partij ontweken.

- *Motief 4:* In tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij stelt, had verzoekster geen leidinggevende functie over dierenartsen-inspecteurs. Enkel de sectorhoofden hebben een leidinggevende functie over de inspecteurs. Verzoekster stond op gelijke voet met haar collega's dierenartsen, die verwonderd zijn over het feit dat de ene een toelating verkrijgt en de andere een zware tuchtstraf voor dezelfde feiten. Het FAVV is zelf verantwoordelijk voor een vertrouwensbreuk tussen de inspecteurs en de hiërarchie. Wat het verschil tussen A1 en A2 functies betreft, kan worden verwezen naar de repliek op het verweer tegen het vijfde middel.

- *Motief 5:* Anders dan de tweede verwerende partij beweert is het juist het feit dat de dierenartsen-ambtenaren moesten kiezen tussen hun privépraktijk of hun ambt bij het FAVV, terwijl minstens één dierenarts werd toegelaten om beide activiteiten te combineren, dat hen tegen de borst stoot. Verzoekster heeft ook geen tien jaar gecumuleerd daar zij van 19 september 2004 tot en met 31 augustus 2006 een stage volbracht in het onderwijs.

- *Motief 6:* Het was de verplichting van het bestuur om haar de in het koninklijk besluit van 8 maart 2004 voorziene beroepsmogelijkheid mee te delen. Daarenboven heeft het FAVV nooit uitvoering gegeven aan die beroepsmogelijkheid. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 bepaalt niet dat het personeelslid binnen zeven dagen een beslissing moet nemen en binnen die tijd verlof zonder wedde moet aanvragen, zoals aan verzoekster werd opgelegd. De handelwijze van de onderzoekers getuigt van de wil om verzoekster te schaden door ongeoorloofde druk uit te oefenen of van het feit dat zij zelf niet wisten dat een beroep binnen tien dagen kon worden ingesteld. Verzoekster ontkent niet dat zij een praktijk voor honden en katten had, maar meende wel dat dit geen onverenigbaarheid was. Een beroepscommissie had uitsluitel kunnen geven. Het beroep was trouwens schorsend zodat zij in tussentijd geen verlof zonder wedde had moeten nemen. Ten onrechte verwijst de tweede verwerende partij naar haar

inkomsten uit haar praktijk om te stellen dat het jaar verlof zonder wedde geen financiële straf was. Het inkomen uit haar praktijk was zeer beperkt en er was dus wel een ernstig inkomensverlies.

- *Motief 7:* De raad van beroep heeft rekening gehouden met verzoeksters verklaring dat haar job bij het FAVV voor haar het belangrijkste was en dat haar beperkte praktijk altijd op de tweede plaats is gekomen. Verzoekster wil dan ook haar job bij het FAVV nog steeds voortzetten.

- *Motief 8:* De tuchtstraf zal nog uitwerking hebben op verzoeksters pensioen en eventueel zelfs het overlevingspensioen van haar echtgenoot. Dat verzoekster tien jaar inkomsten heeft gepuurd uit haar praktijk doet daarbij niet ter zake. Dat die inkomsten gering zijn, volgt alleen al uit het feit dat verzoekster dit enkel na haar werkuren deed, naast de fulltime job bij het FAVV en haar nevenfunctie bij de stad Aarschot. De argumenten dat jonge ambtenaren benoemd kunnen worden in de weddeschaal A23, dat verzoekster reeds langer een hogere weddeschaal heeft kunnen genieten en dat een terugzetting van een jonge ambtenaar ook zou doorwerken in zijn pensioen, raken kant noch wal. Jonge ambtenaren van niveau A, zelfs dierenartsen, worden thans meestal aangeworven in weddeschaal A11, op het hoofdbestuur soms in de weddeschaal A21. De pensioenen worden nu berekend op de laatste tien jaren van de carrière. Een jonge ambtenaar die een terugzetting ondergaat, ziet het loonverlies tegen de laatste jaren uitgevlakt. Dat verzoekster al langer een weddeschaal A23 heeft kunnen genieten, heeft geen enkel belang.

- *Motief 9:* De tuchtfeiten in verband met de stad Aarschot en de gemeente Begijnendijk zijn een kunstmatige verzwaring van het tuchtdossier. Zelfs in het bestreden besluit wordt nog verwezen naar deze twee ten laste gelegde tuchtfeiten – ook al is de strafmaat er formeel niet op gesteund – met de latere vermelding dat ze door de raad van beroep als niet bewezen worden bestempeld. Als het geen tuchtfeiten zijn, hadden ze ook niet in het tuchtbesluit moeten worden vermeld. Ten slotte merkt verzoekster ook nog op dat wanneer iemand een toelating wordt gegeven om een dierenartsenpraktijk uit te baten, niet ernstig kan worden beweerd dat dit een zeer ernstige overtreding is die een zware tuchtstraf vereist.

36. In haar laatste memorie argumenteert verzoekster nog dat zelfs indien maar enkele van haar kritieken gegrond worden bevonden, dit volstaat om van een ernstige schending van de formelemotiveringsplicht en de materiëlemotiveringsplicht te spreken. Voorts benadrukt zij dat zij steeds te goeder trouw handelde. Het tegendeel wordt nergens aangetoond. Haar onwetendheid over de gewijzigde regelgeving tijdens haar loopbaanonderbreking is niet haar eigen schuld, zeker niet in een context waarbij een hiërarchische overste nog steeds zijn dierenkliniek uitbaatte. Zij volhardt ook in de aangevoerde verschoningsgronden en verzachtende omstandigheden waar in het bestreden besluit zeer licht wordt overgegaan en waarop geen afdoende antwoord wordt geboden. Wat de “onwettige uitoefening van de diergeneeskunde” betreft, stelt verzoekster dat eenieder die naar de betekenis hiervan wordt gevraagd zal antwoorden dat dit de uitoefening van de diergeneeskunde is zonder als dierenarts te zijn erkend en ingeschreven bij de beroepsorde. Dit is een zwaar misdrijf en de minister aan wie een kant en klare tuchtbeslissing werd voorgelegd, voorbereid door het FAVV, zal hierdoor ongetwijfeld beïnvloed zijn.

Beoordeling

37.1. De formelemotiveringsplicht, die te dezen vervat is in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, houdt in tuchtzaken in dat het tuchtrechtelijk gesanctioneerde personeelslid uit de tuchtbeslissing zelf moet kunnen vernemen welke feiten in aanmerking worden genomen, waarom die feiten als tuchtinbreuken worden beschouwd en hem worden toegerekend en waarom ze de opgelegde tuchtsanctie rechtvaardigen.

37.2. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct

beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiële motiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het komt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiële motiveringsbeginsel geschonden.

38. Terecht stelt verzoekster in het eerste onderdeel van het middel dat in de motivering van het bestreden besluit wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 4 augustus 2004, dat bij het nemen van het tuchtbesluit reeds was opgeheven. Verzoekster is door deze vermelding echter geheel niet geschaad in haar belangen. Uit de motivering van het bestreden besluit in zijn geheel kan immers duidelijk worden afgeleid welke de toepasselijke regelgeving is waarop het tuchtbesluit is gesteund. De vermelding van een opgeheven koninklijk besluit heeft verzoekster dan ook niet verhinderd om de correcte regelgeving waarop het bestreden besluit is gesteund, te achterhalen. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 is een louter materiële vergissing, die geen invloed had op de correcte interpretatie van het bestreden besluit. Aangezien de formelemotiveringsplicht derhalve haar doel heeft bereikt, heeft verzoekster geen belang bij het eerste onderdeel van het zevende middel.

39.1. Wat betreft het *tweede onderdeel* van het middel, in zoverre verzoekster daarbij de schending van de formelemotiveringsplicht aanvoert, moet worden vastgesteld dat zij uitvoerig kritiek geeft op motieven waarop het bestreden besluit is gesteund. Zij geeft aldus te kennen dat te haren opzichte het doel van de formelemotiveringsplicht – oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing op het vlak van de motieven te verweren met de middelen die het recht haar ter beschikking stelt – is bereikt.

Uit de uiteenzetting van het tweede onderdeel van het middel blijkt aldus dat verzoekster kennis had van de motieven die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen. De kritiek hierop is een inhoudelijke kritiek, terwijl de toetsing van de formelemotiveringsplicht in beginsel niet de beoordeling van de inhoud van de motieven met zich meebrengt. Nu het doel van de formelemotiveringsplicht werd bereikt, kan verzoekster niet met goed gevolg de schending ervan aanvoeren.

39.2. Met haar inhoudelijke kritiek op de motieven van het bestreden besluit in het tweede onderdeel van het middel voert verzoekster de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht.

39.3.1. Wat betreft het *eerste motief* kan verzoekster geenszins worden bijgevalen in de stelling dat de onwettige uitoefening van de diergeneeskunde pas voor het eerst in de tuchtbeslissing wordt aangehaald. Reeds in de uitnodiging voor het verhoor met de hiërarchische meerdere werd melding gemaakt van de onverenigbaarheid van het uitoefenen van de diergeneeskunde met een functie van niveau A binnen het FAVV.

Verzoeksters argumentatie houdt uiteraard verband met de wijze waarop zij het begrip ‘onwettige uitoefening van de diergeneeskunde’ wenst te interpreteren. Zoals *sub* 28.8 reeds uiteengezet is er *in casu* sprake van onwettige uitoefening van de diergeneeskunde doordat zij de diergeneeskunde heeft uitgeoefend in strijd met het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Anders dan verzoekster wil doen geloven wordt geenszins gedoeld op het plegen van een misdrijf.

39.3.2. In haar kritiek op het *tweede motief* gaat verzoekster eraan voorbij dat dit motief in samenhang met het geheel van de motivering moet worden gelezen. Uit het geheel van de motivering blijkt duidelijk waarom de tuchtoverheid van oordeel is dat voor de in aanmerking genomen tuchtfeiten de door de raad van beroep geadviseerde schorsing van drie maanden niet volstaat en één van de

zwaarste tuchtstraffen – *in casu*: de terugzetting – moet worden opgelegd. De tuchtoverheid vermag daarbij onder meer te verwijzen naar de omstandigheid dat door de hiërarchische meerdere van verzoekster eerder in de tuchtprocedure ook werd geopteerd voor één van de zwaarste tuchtstraffen, zij het de nog zwaardere tuchtstraf van het ontslag van ambtswege.

39.3.3. Wat betreft het *derde motief* kan niet worden ontkend dat de aan verzoekster ten laste gelegde feiten (“haar houding”), gezien haar functie van niveau A – klasse A23 (“haar plaats in de hiërarchie”), helemaal niet verenigbaar (“totaal onverzoenbaar”) zijn met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt, doordat door de overtreding van de reglementering inzake onverenigbaarheden het vermoeden van betrokkenheid van het FAVV naar de burger toe niet (volledig) kan worden uitgesloten, zoals in dit motief in essentie wordt uiteengezet. De verwijzing naar de dioxinecrisis heeft niets te maken met een negatieve sfeerschepping. Wel worden daarmee het koninklijk besluit van 8 maart 2004 en de daarin opgesomde onverenigbaarheden – wat dus precies door verzoekster niet werd nageleefd en haar wordt verweten in het kader van voorliggende tuchtprocedure – gekaderd. De verwijzing naar verzoeksters plaats in de hiërarchie is hierbij een essentieel element: precies haar plaats in de hiërarchie heeft de verwerende partijen doen besluiten dat verzoeksters houding niet verzoenbaar is met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. Verzoekster bekleedde een functie van niveau A – klasse A23. Zoals ook reeds bij de beoordeling van het vijfde middel is uiteengezet, blijkt uit een vergelijking van de functiebeschrijvingen A1 en A2 dat een functie A2 voorziet in meer leidinggevende taken dan een functie A1. Verzoeksters stelling dat zij geen leidinggevende functie uitoefende kan dan ook niet worden bijgevalen. Overigens moet worden vastgesteld dat verzoekster zichzelf op dit punt tegenspreekt doordat zij enerzijds wel beweert geen leidinggevende functie te hebben bekleed maar anderzijds stelt het werk van een vijftal medewerkers te hebben gecoördineerd en dat zij de functionele chef was van vijf controleurs, waarmee zij dus impliciet erkent dat zij wel een leidinggevende functie heeft bekleed.

Verzoekster erkent dat zij de diergeneeskunde heeft beoefend – zij het dan uitsluitend op honden en katten – en dat dit – zij het dan *sensu stricto* – kan worden beschouwd als een inbreuk op artikel 4, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 8 maart 2004. Welnu, dit “onwettig uitoefenen van de diergeneeskunde” – waarmee zoals hiervóór reeds uiteengezet, wordt bedoeld in strijd met het koninklijk besluit van 8 maart 2004 – is precies wat haar door de verwerende partijen wordt verweten en wat zij niet verenigbaar (“onverzoenbaar”) achten met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. In haar kritiek op dit derde motief blijft verzoekster echter ontkennen dat dit de onwettige uitoefening van de diergeneeskunde zou inhouden. In dit verband kan worden verwezen naar de beoordeling van verzoeksters kritiek op het eerste motief en naar de beoordeling van het vijfde middel, waarin is uiteengezet dat er wel sprake is van een onregelmatige – “onwettige” – uitoefening van de diergeneeskunde, waarbij niet wordt gedoeld op het plegen van een misdrijf.

In zoverre verzoekster aanvoert dat de tijdens de diverse fasen van de tuchtprocedure aangehaalde verweerelementen onbeantwoord zijn gelaten, moet worden opgemerkt dat de formelemotiveringsplicht niet inhoudt dat er op alle argumenten of verzachtende omstandigheden die het tuchtrechtelijk vervolgde personeelslid in de loop van de tuchtprocedure heeft laten gelden, moet worden geantwoord. Het volstaat dat impliciet of expliciet blijkt dat de argumentatie van verzoekster daadwerkelijk bij de besluitvorming is betrokken en dat in de beslissing waarbij een tuchtstraf wordt opgelegd de argumenten worden weergegeven die de beslissing ondersteunen om die tuchtstraf op te leggen. Uit het tuchtbesluit moet dus, minstens in het algemeen, blijken dat de tuchtoverheid de argumenten van het tuchtrechtelijk vervolgde personeelslid heeft ontmoet en waarom zij die niet heeft aangenomen.

Welnu, *in casu* kan uit het bestreden tuchtbesluit minstens impliciet worden afgeleid waarom de door verzoekster in de loop van de tuchtprocedure aangehaalde argumenten in het algemeen niet werden aanvaard. Zo wordt onder meer verwezen naar het definitieve tuchtvoorstel van het

directiecomité en naar het advies van de raad van beroep, waarvan wordt aangegeven in welke mate dat wordt bijgevalen en in welke mate ervan wordt afgeweken en waarom. Uit de lezing van het tuchtbesluit samen met het definitieve tuchtvoorstel van het directiecomité en het advies van de raad van beroep, blijkt om welke redenen het verweer van verzoekster niet wordt aanvaard en de tuchtstraf van de terugzetting wordt opgelegd.

Verzoeksters verweer omvatte in essentie de volgende elementen: bepaalde andere personeelsleden van het FAVV – in het bijzonder J.V. – handelden eveneens in strijd met het koninklijk besluit van 8 maart 2004 doordat zij hun functie bij het FAVV cumuleerden met het uitoefenen van de diergeneeskunde zonder dat zij daarvoor tuchtrechtelijk werden vervolgd en wat in sommige gevallen zelfs uitdrukkelijk werd toegelaten door het FAVV; de context waarin verzoekster functioneerde; de omstandigheid dat zij geen kennis had van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 en nooit formeel in kennis werd gesteld van het verbod om diergeneeskundige handelingen te stellen.

In haar verzoekschrift merkt verzoekster zelf op dat de raad van beroep heeft geoordeeld dat de zaak van J.V. volledig losstaat van verzoeksters zaak. Ook het directiecomité heeft overigens met betrekking tot het instellen van de tuchtprocedure erop gewezen dat elke tuchtprocedure individueel wordt behandeld en dat dit niet de enige tuchtprocedure is die momenteel hangende is. Aldus is deze argumentatie uit het verweer van verzoekster in de loop van de tuchtprocedure door het directiecomité en de raad van beroep expliciet beantwoord en dit antwoord wordt in het bestreden besluit bijgevalen middels de verwijzing naar het definitieve tuchtvoorstel van het directiecomité en het advies van de raad van beroep. In de mate dat verzoekster aanvoert dat een verschil in behandeling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, kan worden verwezen naar de beoordeling van het vierde middel waarin is uiteengezet dat verzoekster hierin niet kan worden bijgevalen.

Met betrekking tot verzoeksters vermeende onwetendheid inzake de onverenigbaarheid van haar functie bij het FAVV en het uitoefenen van de diergeneeskunde, wordt in het advies van de raad van beroep uitdrukkelijk gesteld dat zij formeel op de hoogte was van de reglementering inzake absolute onverenigbaarheid en het vermijden van belangenconflicten, doch ervoor heeft gekozen om in weerwil van deze reglementering haar dierenartsenpraktijk verder te voeren. Ook dit argument uit het verweer van verzoekster is dus expliciet weerlegd in de loop van de tuchtprocedure, en dus ook impliciet in het bestreden tuchtbesluit middels verwijzing naar het advies van de raad van beroep. In zoverre verzoekster in haar verzoekschrift nog tracht aan te tonen dat zij geen kennis had van het koninklijk besluit van 8 maart 2004, faalt zij in haar argumentatie. Uit haar uiteenzetting kan worden afgeleid dat zij het aan haar eigen handelen te wijten heeft dat zij niet op de hoogte was van het koninklijk besluit van 8 maart 2004 en de daarin vervatte onverenigbaarheden. Zo erkent zij dat zij het intranet nooit heeft geraadpleegd over deze kwestie, dat zij het arbeidsreglement nooit heeft gelezen en dat zij het document dat haar op 7 september 2010 ter ondertekening werd voorgelegd beter had moeten lezen. Overigens mag van elke vast benoemde ambtenaar in overheidsdienst die nevenactiviteiten wil ontplooien worden verwacht dat hij of zij zich grondig informeert, aangezien de onverenigbaarheid de regel en de cumulatie de uitzondering is en een cumulatie geen recht is maar een gunst.

Verzoeksters verweer werd in de loop van de tuchtprocedure dus steeds impliciet of expliciet beantwoord.

In zoverre verzoekster nog aanvoert dat niet wordt bewezen dat het imago van het FAVV door haar zou zijn geschaad, gaat zij eraan voorbij dat zij door de feiten die haar ten laste werden gelegd een houding heeft aangenomen waarvan bezwaarlijk kan worden aanvaard dat deze verenigbaar zou zijn met het imago van het FAVV en de waarden die het verdedigt. De vaststelling dat het imago van het FAVV is geschaad is dan ook geenszins een loutere stijlformule.

39.3.4. Uit het *vierde motief* blijkt duidelijk waarom de verwerende partijen van oordeel zijn dat een samenwerking met verzoekster in de functie van klasse A23 niet langer mogelijk is. Er wordt uitgelegd dat de aan verzoekster ten laste gelegde feiten, terwijl zij als functionele chef een voorbeeldfunctie had, hebben geleid tot het verlies van haar geloofwaardigheid als functionele chef. Verzoekster heeft daarbij ook gedurende jaren het vertrouwen van haar oversten misbruikt. Dit maakt dat haar niet langer een leidinggevende functie kan worden toevertrouwd, maar dat zij moet worden teruggezet naar een functie van de klasse A15 die niet voorziet in leidinggevende taken en die minder autonomie en verantwoordelijkheid inhoudt. Het gaat dus geenszins om louter een stijlformule.

Met dit motief wordt ook geantwoord op het advies van de raad van beroep waarin het motief dat de samenwerking met verzoekster door haar houding onmogelijk wordt, niet relevant wordt geacht gelet op de door het directiecomité voorgestelde tuchtmaatregel van terugzetting. Thans wordt verduidelijkt dat het specifiek om de onmogelijkheid van samenwerking in de functie van klasse A23 gaat. Precies doordat dit motief een antwoord bevat op de beoordeling door de raad van beroep, kan het niet ter sprake zijn gebracht voor de raad van beroep.

In zoverre verzoekster betwist dat de onmogelijkheid van een verdere samenwerking in de functie van klasse A23, het verlies van geloofwaardigheid en het verlies van vertrouwen kan worden ingeroepen en zij daartoe wijst op het toestaan van een afwijking voor dezelfde feiten bij iemand anders en op het gebrek aan enige actie na kennisname van de feiten gedurende vijf maanden, herhaalt zij argumenten die zij reeds in het kader van het eerste en vierde middel heeft aangehaald en die bij de beoordeling van deze middelen werden verworpen.

In de mate dat verzoekster aanvoert dat de hoedanigheid van functionele chef als strafverzwarend element sterk moet worden gerelativeerd, minimaliseert zij ten onrechte de rol van een functionele chef. Verzoekster had als

functionele chef de leiding over een vijftal medewerkers. Zij had dus een leidinggevende rol, waardoor zij ontegensprekelijk in die rol een voorbeeldfunctie had. En van iemand met een dergelijke voorbeeldfunctie kan nu eenmaal worden verwacht dat die zich niet schuldig maakt aan de feiten waarvoor verzoekster uiteindelijk tuchtrechtelijk gestraft is, precies omdat kan worden verwacht dat de betrokkene aan de personeelsleden waarover zij de leiding heeft het goede voorbeeld zou geven.

Verzoekster maakt ook niet aannemelijk geen leidinggevende functie te hebben gehad. Verzoekster bekleedde een functie van niveau A – klasse A23. Bij de beoordeling van het vijfde middel is reeds gesteld dat uit een vergelijking van de functiebeschrijvingen blijkt dat een functie A2 voorziet in meer leidinggevende taken dan een functie A1 en dat in het bestreden besluit terecht wordt vermeld dat de beschrijving voor een functie in de klasse A23 in de leiding over andere personen voorziet terwijl de beschrijving voor een functie in de klasse A15 in geen leidinggevende taken voorziet. En zelfs al zou zij geen verregaande leidinggevende taken hebben gehad *de facto*, blijft het een functie die *de iure* zulke leidinggeving in zich houdt, in tegenstelling tot de functie A1. Het bestuur mocht oordelen ook elke kans op leidinggeven te moeten uitsluiten. Verzoekster beweert dan ook ten onrechte dat deze twee functies dezelfde verantwoordelijkheden hebben.

39.3.5. Het door verzoekster aangehaalde *vijfde motief* moet onmiskenbaar worden gelezen als een antwoord op het advies van de raad van beroep dat rekening moet worden gehouden met de onberispelijke dienststaat van verzoekster. De tweede verwerende partij wijst erop dat verzoekster reeds gedurende bijna tien jaar de reglementering van het FAVV naast zich neerlegt, dat verzoekster zich zeer deloyaal opstelt tegenover het FAVV, dat verzoekster al die tijd het vertrouwen van haar hiërarchische meerderen en haar collega's schendt en dat velen van hen reeds in 2004 de keuze hebben moeten maken tussen het voortzetten van hun praktijk of het behoud van hun functie bij het FAVV. Bij een afweging blijkt de tweede verwerende partij van oordeel te zijn dat die elementen

zwaarder doorwegen dan de onberispelijke dienststaat van verzoekster. Verzoeksters kritiek op deze elementen doet niet ervan overtuigen dat deze de afweging tegenover de overigens onberispelijke dienststaat niet kunnen doorstaan.

In de mate dat verzoekster aanvoert dat zij de regelgeving niet bewust naast zich heeft neergelegd gelet op haar onwetendheid over de onverenigbaarheid, kan worden verwezen naar de beoordeling van haar kritiek op het derde motief van het bestreden besluit waarin is uiteengezet dat deze argumentatie faalt. Verzoekster weerlegt hiermee ook niet dat zij zich door haar houding zeer deloyaal heeft opgesteld tegenover het FAVV.

Dat de voortzetting van verzoeksters dierenartsenpraktijk geen weerslag heeft gehad op de situatie van haar collega's is op zich misschien wel juist, maar dit neemt niet weg dat verzoekster hierdoor wel gedurende een langere tijd het vertrouwen heeft geschonden van onder meer haar collega's, onder wie een aantal van hen reeds in 2004 de keuze hebben moeten maken tussen hun dierenartsenpraktijk of hun functie bij het FAVV, hetgeen verzoekster dus al die tijd niet heeft gedaan. Dit wordt door verzoekster met haar kritiek niet weerlegd. Zij beperkt zich tot loutere beweringen voor zover zij ervan uitgaat dat de malaise onder haar collega's zou zijn veroorzaakt doordat minstens één collega van het directiecomité de toelating heeft gekregen zijn dierenartsenkliniek voort te zetten, en dus niet door het feit dat zijzelf jarenlang haar dierenartsenpraktijk heeft voortgezet.

Zelfs zo al moet worden aanvaard dat verzoekster geen tien jaar, maar wel zeven jaar de reglementering van het FAVV naast zich heeft neergelegd, doet dit geen afbreuk aan het feit dat het een langere periode betreft en dat net dat aan verzoekster wordt verweten.

39.3.6. In het door verzoekster aangehaalde *zesde en zevende motief* van het bestreden besluit verklaart de tweede verwerende partij waarom zij het advies van de raad van beroep met betrekking tot het in aanmerking nemen van eensdeels

het verlof zonder wedde en anderdeels de verklaring van verzoekster dat zij inziet dat zij moet kiezen voor ofwel haar dierenartsenpraktijk ofwel haar ambt bij het FAVV en kiest voor haar werk binnen het FAVV als verzachtende omstandigheden, niet bijvalt. Dat de tweede verwerende partij dit anders ziet dan de raad van beroep, die in zijn standpunt wordt bijgevallen door verzoekster, betekent niet dat deze motieven niet in rechte aanvaardbaar zijn.

39.3.7. Ten onrechte gaat verzoekster in haar kritiek op het *achtste motief* ervan uit dat de tweede verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de financiële gevolgen van de tuchtstraf, die gezien haar leeftijd nog zwaarder doorwegen. Uit het achtste motief blijkt immers dat de tweede verwerende partij deze elementen wel heeft betrokken bij de keuze van de tuchtstraf, maar dat zij – in tegenstelling tot de raad van beroep – van oordeel is dat voor de feiten toch de terugzetting moet worden opgelegd. De twee redenen daartoe – en dus ook de redenen waarom het advies van de raad van beroep op dit punt niet wordt bijgevallen – worden uitdrukkelijk vermeld, namelijk dat verzoekster jarenlang inkomsten heeft gegenereerd uit haar dierenartsenpraktijk zonder hiervoor een cumulatiemachtiging te vragen en dat verzoeksters leeftijd geen verzachtende omstandigheid is omdat anders oudere personeelsleden zouden worden bevoordeeld tegenover jongere, wat in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Verzoeksters stelling dat haar praktijk nooit winst heeft gegenereerd, doet geen afbreuk aan het gegeven dat zij gedurende verschillende jaren een dierenartsenpraktijk heeft gehad, zonder daarvoor een cumulatiemachtiging aan te vragen. Daaruit volgt noodzakelijkerwijze dat zij hieruit gedurende die jaren inkomsten heeft gegenereerd, die zij bovenop haar wedde uit haar ambt bij het FAVV ontving. Zij overtuigt niet – noch in de tuchtprocedure, noch voor de Raad – dat die dierenartsenpraktijk een louter andere bestaansreden zou hebben gehad. Verzoekster toont alleszins niet aan dat zij uit haar praktijk geen inkomsten zou hebben gegenereerd. Deze eerste reden motiveert dan ook op overtuigende wijze waarom de financiële gevolgen van de tuchtstraf

voor verzoekster voor de tweede verwerende partij niet doorwegen bij de keuze van de tuchtstraf.

Met betrekking tot de tweede reden dat verzoeksters leeftijd geen verzachtende omstandigheid is, betwist zij niet dat indien de leeftijd wel in aanmerking zou worden genomen, oudere ambtenaren voor dezelfde feiten een lichtere tuchtstraf zouden worden opgelegd dan jongere ambtenaren. Dit was voor de tweede verwerende partij blijkbaar doorslaggevend om de leeftijd van verzoekster niet mee de tuchtstraf te laten beïnvloeden. Zij toont niet aan dat het bestuur door aldus te oordelen, zijn discretionaire bevoegdheid te buiten is gegaan.

39.3.8. Met betrekking tot verzoeksters kritiek op het *negende motief* moet vooreerst worden herhaald dat het bestreden besluit in beginsel wordt ondersteund door het geheel van de motieven ervan en niet door één of meerdere onderdelen van de motivering. Uit dit motief gelezen in samenhang met de andere motieven, blijkt duidelijk welke feiten als tuchtfeiten in aanmerking werden genomen en in het negende motief wordt gesteld dat die feiten door de tweede verwerende partij als voldoende ernstig worden beschouwd om de terugzetting op te leggen. Verzoekster maakt dan ook niet aannemelijk dat het negende motief een loutere stijlformule zou zijn.

Verzoekster beweert ten onrechte dat de in aanmerking genomen feiten 3 tot 6 in wezen vier keer een andere omschrijving zijn van hetzelfde tuchtfeit, namelijk het exploiteren van een dierenartsenpraktijk voor honden en katten. Uit de lezing van het bestreden besluit blijkt immers dat het om veel meer gaat dan dat. Meer in het bijzonder gaat het om het uitoefenen van de diergeneeskunde wat absoluut onverenigbaar is met een functie van niveau A binnen het FAVV, wat niet werd aangegeven, waardoor de reglementering inzake onverenigbaarheden niet werd gerespecteerd ondanks het engagement van verzoekster hiertoe en waardoor inkomsten werden gegenereerd zonder daartoe een aanvraag tot cumulatiemachtiging werd ingediend. Het is voor dit tuchtfeit, uiteengezet in de hiervoor opgesomde geledingen, dat verzoekster werd gestraft

met de terugzetting. Er kan dan ook niet worden ingezien dat verzoekster twee keer zou zijn gestraft voor dezelfde feiten. Verzoekster kan dan ook niet worden bijgevalen in haar argument dat het beginsel *non bis in idem* is geschonden.

39.3.9. Uit wat voorafgaat blijkt dat verzoekster niet erin slaagt één van de negen door haar bekritiseerde motieven uit het bestreden besluit te ontkrachten en dus aan te tonen dat deze motieven het tuchtbesluit niet kunnen schragen, laat staan dat zij erin slaagt aan te tonen dat de motivering in haar geheel het tuchtbesluit niet zou kunnen schragen.

39.4. Het tweede onderdeel van het achtste middel is niet gegrond.

G. Negende middel

Standpunt van de partijen

40. Het negende middel is genomen uit de schending van artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, en van het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, meer bepaald het verbod op de terugwerkende kracht van bestuurshandelingen.

Verzoekster voert aan dat het bestreden besluit dateert van 16 juli 2015. Het werd verstuurd op 28 juli 2015 en ontvangen op 29 juli 2015. De tuchtstraf wordt evenwel opgelegd met ingang van 1 november 2014. In strijd met artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en met het rechtszekerheidsbeginsel is de tuchtstraf dus met terugwerkende kracht opgelegd. Bovendien ontbreekt ook een wettig motief voor de terugwerkende kracht van de tuchtstraf.

Na arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 heeft de minister geoordeeld dat hij het dossier opnieuw moest onderzoeken. Het besluit dat hij heeft genomen is bijgevolg een nieuw besluit en daaraan kan geen terugwerkende kracht

worden verleend. In het tuchtbesluit wordt ook niet louter een vormgebrek rechtgezet zodat de tuchtoverheid dat argument niet kan inroepen om de terugwerkende kracht te rechtvaardigen.

In het bestreden besluit wordt de terugwerkende kracht ten onrechte gerechtvaardigd met het argument dat de vernietigde tuchtstraf van 17 september 2014 uitwerking heeft gekregen vanaf 1 november 2014. Door de vernietiging verdwijnt de tuchtstraf van 17 september 2014 met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer en moet deze geacht worden nooit te hebben bestaan. Dit noopt de verwerende partij tot rechtsherstel, met name het uitbetalen van het verschil tussen het initiële salaris van verzoekster vóór de vernietigde tuchtstraf en het salaris dat zij kreeg ingevolge de vernietigde tuchtstraf. De verwerende partij kan daaraan niet ontsnappen door aan het bestreden besluit terugwerkende kracht te verlenen. Om overeen te stemmen met de (juridische) realiteit is het precies verboden om terugwerkende kracht te verlenen aan de tuchtbeslissing.

Daarbij moet ook worden vastgesteld dat niet afdoende is gemotiveerd welke bijzondere omstandigheden hebben geleid tot het inroepen van het belang van de dienst en welke realiteit wordt ingeroepen om de terugwerkende kracht te rechtvaardigen. Het enige belang van de terugwerkende kracht is dat de administratie het achterstallige salaris van verzoekster niet moet uitbetalen.

41.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat een tuchtoverheid na vernietiging door de Raad van State een nieuwe tuchtstraf mag opleggen en hieraan terugwerkende kracht mag verlenen. Deze handelswijze is niet strijdig met het rechtzekerheidsbeginsel. Hetzelfde geldt met betrekking tot een tuchtmaatregel met terugwerkende kracht, genomen na intrekking van een geschorste tuchtstraf.

Volgens de verwerende partij heeft de Raad van State in arrest nr. 220.489 van 29 augustus 2012 reeds geoordeeld dat de retroactieve afdanking van een ambtenaar, als gevolg van een vernietigingsarrest, geen schending van het

rechtszekerheidsbeginsel tot gevolg heeft. In voormelde zaak was de betrokken ambtenaar tijdens de periode tussen de eerste vernietigde beslissing en de tweede beslissing niet werkzaam geweest voor de overheid waardoor met de terugwerkende kracht louter een juridische grondslag werd gegeven aan de feiten die zich hadden voorgedaan. Voorts wijst zij erop dat de vernietiging van de beslissing het gevolg was van een “materiële onwettigheid”, namelijk de verkeerde samenstelling van de stagecommissie waardoor deze onbevoegd was om een advies te verlenen.

De stelling van verzoekster dat uitsluitend terugwerkende kracht kan worden verleend aan een herstelbesluit bij vernietiging van de eerste beslissing omwille van een formele onwettigheid kan dan ook niet worden aangenomen.

41.2. *In casu* is verzoekster vanaf 1 september 2014 ingeschaald in de weddeschaal A15, waardoor de rechtszekerheid er niet aan in de weg staat dat aan deze feitelijke situatie zou worden tegemoetgekomen door terugwerkende kracht te verlenen aan de bestreden beslissing.

De verwerende partij benadrukt dat bij het verlenen van terugwerkende kracht rekening is gehouden met het gegeven dat de vernietigde beslissing van 17 september 2014 aan verzoekster ter kennis werd gebracht met een aangetekend schrijven van 2 oktober 2014, dat zij heeft ontvangen op 3 oktober 2014. Daarom werkt het bestreden besluit, dat werd genomen als gevolg van de vernietiging van het koninklijk besluit houdende terugzetting van 17 september 2014, slechts terug tot 1 november 2014.

41.3. Indien de Raad van State echter het middel, gehaald uit de schending van het verbod op terugwerkende kracht van administratieve rechtshandelingen, gegrond zou bevinden, dan kan dit volgens de verwerende partij slechts tot gevolg hebben dat het besluit vernietigd wordt voor zover het terugwerkt in de tijd.

42. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nog dat artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 naar luid waarvan een tuchtstraf geen uitwerking kan hebben over een periode voor de uitspraak, slechts de uitwerking is van het algemeen rechtsbeginsel van het verbod om terugwerkende kracht te verlenen aan een administratieve rechtshandeling.

Beoordeling

43. Bij arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 heeft de Raad van State het koninklijk besluit van 17 september 2014 vernietigd, op grond van de onbevoegdheid van de koning en de schending van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 doordat de minister van Landbouw een tweede keer het advies van het directiecomité heeft ingewonnen en daarmee als nieuw gegeven rekening heeft gehouden.

Om tegemoet te komen aan de in het arrest vastgestelde onwettigheden, heeft de minister van Landbouw op 16 juli 2015 een nieuw tuchtbesluit genomen ten aanzien van verzoekster. Blijkens de overwegingen van het bestreden besluit is hierbij niet meer gesteund op het onwettige tweede voorstel van tuchtstraf van het directiecomité.

Luidens het bestreden besluit wordt de tuchtstraf opgelegd met ingang van 1 november 2014. De terugwerkende kracht ervan wordt verantwoord als volgt:

“Met een arrest nr. 231.796 van 30 juni 2015 heeft de Raad van State het koninklijk besluit van 17 september 2014 houdende het opleggen van de zware tuchtstraf van terugzetting vernietigd, op grond van de onbevoegdheid van de Koning en de schending van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

Dit arrest heeft tot gevolg dat de voormelde beslissing geacht wordt nooit te hebben bestaan.

Overwegende dat mevrouw XXXX in werkelijkheid echter sedert 1 september 2014 ingeschaald werd als A1. Dat deze beslissing dan ook in het belang van de dienst en om overeen te stemmen met de realiteit, met terugwerkende kracht wordt genomen. Dat deze beslissing in het licht van de

rechtzekerheid van mevrouw XXXX, slecht[s] een aanvang neemt op 1 november 2014, zijnde de maand na deze waarin zij de beslissing van 17 september 2014 ontvangen heeft. Dat zij de beslissing van 17 september 2014 immers heeft ontvangen op 3 oktober 2014. Dat er met de terugwerkende kracht dan ook geen afbreuk wordt gedaan aan verworven rechten.”

44. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 17 september 2014 moet dit koninklijk besluit geacht worden nooit te hebben bestaan en volledig uit het rechtsverkeer te zijn verdwenen.

De tuchtstraf opgelegd bij het bestreden besluit is dan ook een nieuwe tuchtstraf.

Luidens artikel 81, § 1, tweede zin, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 kan een tuchtstraf geen uitwerking hebben over de periode vóór de uitspraak. Deze bepaling is op zich duidelijk en behoeft geen interpretatie.

Bijgevolg mag de bestreden tuchtstraf geen uitwerking hebben over de periode vóór de uitspraak ervan, *in casu* vóór 16 juli 2015. Door de opgelegde tuchtstraf een dergelijke uitwerking te geven, schendt het bestreden besluit artikel 81, § 1, tweede zin, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

In de mate dat de verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waarin aanvaard wordt dat wanneer de tuchtoverheid na een vernietigingsarrest nog de mogelijkheid heeft om de tuchtvordering te hernemen, zij onder bepaalde voorwaarden aan het nieuwe tuchtbesluit terugwerkende kracht mag geven, moet erop worden gewezen dat die rechtspraak gevallen betrof waarbij geen reglementaire bepaling zich hiertegen verzette. Gelet op het bestaan voor het Rijkspersoneel van een uitdrukkelijk verbod op terugwerkende kracht, is die rechtspraak in de thans voorliggende zaak niet ter zake.

45. Het negende middel is gegrond.

VI. Anonimisering

46. 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 de verzoekende partij dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het ministerieel besluit van de minister van Landbouw 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, doch enkel in zoverre dit besluit terugwerkt tot vóór 16 juli 2015.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

4. 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 9 juli 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