

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.419 van 17 december 2019
in de zaak A. 219.837/IX-8892**

In zake: Ilse BROECKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
scholengroep 8 – Brussel
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juli 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de algemeen directeur van scholengroep 8 van het Gemeenschapsonderwijs van 9 juni 2016 waarbij Ilse Broeckx wordt overgeplaatst in het belang van de dienst.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 236.149 van 18 oktober 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 2019.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ineke Michielsen, die *loco* advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoekster is sinds 1 september 2003 vast benoemd lerares secundair onderwijs, geaffecteerd aan de middenschool Victor Horta te Evere, onderwijsinstelling die behoort tot scholengroep 8 van het Gemeenschapsonderwijs.

Op 12 april 2016 wordt verzoekster gehoord over de voorgenomen overplaatsing.

Verzoekster wordt door de algemeen directeur van de scholengroep overgeplaatst in het belang van de dienst naar het KTA Zavelenberg, met ingang van 1 september 2016.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De memorie van antwoord werd laattijdig ingediend; ze wordt uit het debat geweerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van het redelijkheidsbeginsel “waaronder het evenredigheidsbeginsel”, het zorgvuldigheidsbeginsel “en machtsafwending”, omdat haar in werkelijkheid een verkapte tuchtstraf werd opgelegd.

Volgens verzoekster is getracht de werkelijke motieven te verbergen. De maatregel is vermomd als een ordemaatregel, maar heeft als werkelijk

motief de bestraffing van schuldig gedrag en brengt haar meer schade toe dan strikt noodzakelijk om de goede orde van de dienst te herstellen.

In eerste instantie kan de intentie tot bestraffing volgens verzoekster worden afgeleid uit de gehanteerde bewoordingen. Er worden haar immers verwijten gemaakt over haar houding en gedrag en de maatregel is opgelegd omwille van dit als negatief beoordeeld gedrag, hetgeen reeds op de eerste pagina van de bestreden beslissing is te lezen. Hieruit blijkt dat men voortgaat op een eerder gevoerd onderzoek betreffende haar vader.

Verzoekster stelt dat een grondig onderzoek naar het belang van de dienst en enige ordeverstoring niet voorliggen. Ook laat men na *in concreto* te motiveren waarom de dienst zou zijn verstoord, op welke wijze dit werd vastgesteld of welk onderzoek hier verder naar zou zijn gedaan. Er wordt enkel een zeer algemene en vage bewering opgenomen op pagina 8 van de bestreden beslissing.

Dat aan verzoekster een als negatief beoordeeld gedrag wordt verweten blijkt reeds onmiddellijk uit de motivering in de bestreden beslissing zelf. Er wordt zelfs letterlijk gesproken over een “nefaste rol” die verzoekster in het verleden zou hebben gespeeld, hetgeen geheel in strijd is met de realiteit en duidelijk de intentie tot bestraffing aantoont. De beweringen als zou de verstandhouding zoek zijn en als zou de goede werking van de dienst in het gedrang komen, worden niet concreet gemotiveerd en zijn in strijd met de waarheid.

Tot slot wordt in de bestreden beslissing verwezen naar het advies van de directrice – schrijven dat overigens niet gedateerd, noch ondertekend is. Er wordt uitgegaan van het gegeven dat verzoekster tijdens de vorige schooljaren over bepaalde “bevoegdheden beschikte” en dit wordt haar klaarblijkelijk verweten. Nochtans werd hier geen onderzoek naar gedaan, wat op zich reeds een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel inhoudt. Daarenboven betwist verzoekster dat er iets “fout” gebeurd zou zijn.

In tweede instantie kan volgens verzoekster ook uit de context van het dossier worden afgeleid dat er in dit geval wel een intentie tot straffen bestond. Er is sprake van een verkapte tuchtstraf wanneer de opgelegde maatregel aan haar doel, de beëindiging van de beweerde verstoring van de dienst, voorbijgaat. De omstandig geformuleerde verwijten ten aanzien van verzoekster spreken voor zich. De handelwijze bij de preventieve schorsing duidt erop dat zij onevenredig wordt aangetast in haar belangen. Er werd geen grondig onderzoek naar haar functioneren gevoerd. De motivering betreft een loutere overname naar aanleiding van het onderzoek inzake haar vader. Er worden enkel typeformuleringen aangewend.

Verzoekster betoogt dat het bewijs van een verkapte tuchtstraf tevens wordt geleverd door haar meer schade wordt berokkend dan strikt noodzakelijk is om de goede werking van de dienst te herstellen. Zo worden haar al te zware bijkomende lasten opgelegd doordat de school naar waar zij wordt verplaatst een meer dan tijdrovende verplaatsing vergt. De concrete verkeerssituatie met de te verwachten vertragingen zorgt ervoor dat zij dagelijks langer onderweg zal zijn, waarbij een tijdsverschil van dertig minuten per rit kan worden ingeschat. Volgens verzoekster kan dit worden vermeden door haar een standplaats dichtbij haar woning toe te wijzen, bijvoorbeeld in de vestiging van de school te Vilvoorde.

Zij wordt ook mogelijk op financieel gebied getroffen. Momenteel wordt zij in het ongewisse gelaten naar de uitoefening van haar functie.

In een laatste punt zet verzoekster uiteen dat de beweerde feiten geenszins vaststaan en het slechts een amalgaam van percepties betreft. Aangezien deze percepties alle hun oorsprong vinden in de percepties betreffende haar vader, worden ze haar onterecht ten laste gelegd.

6. In haar laatste memorie herhaalt verzoekster dat de intentie tot straffen kan worden afgeleid uit de bewoordingen in de bestreden beslissing, de

handelwijze in de rest van het dossier en het feit dat haar meer schade wordt toegebracht dan nodig.

Beoordeling

7. Verzoekster beoogt met dit middel de onwettigheid aan te tonen van de bestreden maatregel, omdat hij een verdoken tuchtstraf is.

8. Wanneer een verzoekende partij aanvoert dat een opgelegde maatregel die zich naar de vorm als een ordemaatregel aandient, in werkelijkheid een verkapte tuchtmaatregel is, komt het aan haar toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt haar te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen.

Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van loutere subjectieve gevoelens van de verzoekende partij. Integendeel dient zij, met verwijzing naar concrete omstandigheden, aannemelijk te maken dat het determinerend, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat haar te bestraffen.

9. Om het optreden van verzoekster als personeelslid als een erg ordeverstoring factor te catalogeren, steunt de algemeen directeur in de bestreden beslissing op gegevens uit het verslag van het onderzoek van 17 februari 2016, gevoerd door de Onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs naar aanleiding van de handelwijze van de directeur, tevens vader van verzoekster.

Aangezien in dit verslag ook de rol van verzoekster binnen de instelling waarin zij is tewerkgesteld wordt beschreven, mocht de algemeen directeur op dit verslag steunen.

In de bestreden beslissing citeert de algemeen directeur uitvoerig uit dit verslag over de vastgestelde gedragingen van verzoekster, met name het op een agressieve manier uitvallen tegen individuele personeelsleden en het uitvliegen tegen personeelsleden in het bijzijn van leerlingen. Hij stelt ook vast dat het favoritisme van haar vader, bijvoorbeeld maar niet uitsluitend op het vlak van lesopdrachten of buitenlandse stages, heeft bijgedragen tot een ongunstige werkrelatie met haar collega's. De ordeverstoring steunt bijgevolg deels op het gedrag van verzoekster zelf en deels op omstandigheden waarin zo niet haar gedrag, dan toch minstens haar aanwezigheid in de school een rol heeft gespeeld.

10. Verzoekster stelt slechts in zeer algemene bewoordingen dat de aantijgingen onwaar zijn en dat met haar verweer geen rekening is gehouden. Zij ontkracht daarmee geenszins de vaststellingen die door de onderzoekscel zijn gedaan.

Uit die vaststellingen mocht de algemeen directeur in redelijkheid afleiden dat de aanwezigheid van verzoekster “ordeverstoring werkt” en “dat de minimale verstandhouding die noodzakelijk is om verder een goede schoolwerking te verzekeren, niet aanwezig is”, zodat enkel haar overplaatsing de scheefgelopen toestand kan rechtekken.

Verzoekster weerspreekt voorts niet de vaststelling van de algemeen directeur dat de omstandigheden zo zijn dat het een toestand is die niet meer goed kan komen. Tijdens haar verhoor heeft zij overigens, gevraagd “naar haar toekomstperspectief”, zelf laten optekenen “dat zij het op dit ogenblik ‘wel wat gehad heeft’ in de Victor Hortaschool” en dat zij “de intentie [heeft] om tegen september uit te kijken naar iets anders”.

11. Verzoekster vergist zich door aan te nemen dat een maatregel die (mede) wordt opgelegd wegens het gedrag van de betrokkene een verdoken tuchtmaatregel wordt, enkel omdat dit gedrag als negatief wordt gekwalificeerd. Het gedrag van de betrokken personen en de situatie waarin zij zich bevinden

kunnen immers mede de overplaatsing verantwoorden. Wat moet worden aangetoond, is het verdoken doel om de betrokkene voor dit gedrag te straffen.

Dit bewijs levert verzoekster niet. Dat haar rol “nefast” wordt genoemd, staat immers niet in relatie tot een deontologische misstap van verzoekster en het willen bestraffen ervan, maar tot de verstoring van de goede schoolwerking waartoe zij met haar gedrag ook danig bijdroeg.

Hierbij mag nog worden aangestipt dat de algemeen directeur uitdrukkelijk opmerkt “dat de capaciteiten van mevrouw Broeckx als leerkracht nergens betwist worden”, dat ook haar directie haar pedagogische kwaliteiten bevestigt en dat het volgens de algemeen directeur “als redelijk [voorkomt] dat mevrouw Broeckx – die nog heel wat jaren voor de boeg heeft – in goeie omstandigheden kan werken in een omgeving waarin zij niet gecontesteerd wordt”.

12. De aard en de impact van een ordemaatregel, die bij bepaling opgelegd wordt wegens het dienstbelang, moet in beginsel proportioneel zijn met het nagestreefde doel en hij mag aan de betrokkene geen groter ongemak veroorzaken dan noodzakelijk is in het licht van de nagestreefde doelstelling.

13. Van belang ter beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel is het niet-betwiste gegeven dat de overplaatsing is gebeurd in een functie in overeenstemming met verzoeksters graad en dat verzoekster niet aantoonde dat er een andere functie van haar niveau vacant was waarnaar zij had kunnen worden overgeplaatst en die haar minder nadeel zou hebben berokkend, terwijl die overplaatsing op dezelfde of gelijkwaardige wijze de goede werking van de dienst zou hebben gediend. Ter beoordeling van de vraag of de bestreden beslissing meer schade toebrengt dan nodig, is het immers wezenlijk om in die beoordeling ook het gegeven te betrekken of de verwerende partij over een alternatief beschikte dat minder nadelig zou zijn voor verzoekster. Verzoekster stelt enkel op algemene wijze dat zij zou kunnen worden overgeplaatst naar een stand-

plaats dicht bij haar woning en geeft als voorbeeld de school te Vilvoorde, zonder aan te tonen dat hier een vacature was.

Het feit dat zij financieel zou zijn gestraft, wordt niet gestaafd.

14. Wat voorafgaat leidt tot de conclusie dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de bestreden overplaatsing een verdoken tuchtsanctie is. De premisse waarop het gehele middel steunt, faalt.

15. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de motiveringsplicht en van artikel 13, §§ 1, 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 ‘omtrent de evaluatie, maatregelen van orde en tucht in het gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het besluit van 22 mei 1991)

Zij herhaalt dat geen afdoende inhoudelijk onderzoek werd gevoerd en het treffen van verzoekster werd vooropgesteld. Tevens blijft een concrete motivering uit en worden enkel vage bewoordingen gebruikt.

Wat de schending betreft van artikel 13 van het besluit van 22 mei 1991 stelt verzoekster dat niet aan de voorschriften inzake bevoegdheid en voorwaarden hiervan is voldaan, minstens dat niet wordt aangetoond dat deze bepalingen werden nageleefd. *In casu* stelde enkel de algemeen directeur enkele daden hoewel de bevoegde personen om actie te ondernemen eveneens worden bepaald in vermeld artikel. Aan verzoekster is geen delegatie aan de algemeen directeur bekend. In ieder geval is er geen sprake van een “administratief onder-

zoek” waarbij alle betrokken partijen moeten worden gehoord. In het kader van enig onderzoek aangaande de overplaatsing in het belang van de dienst zijn geen personen gehoord, op verzoekster na. Tot slot blijkt ook het advies van de directrice niet rechtsgeldig en minstens niet afdoende gemotiveerd. Het vermeldt slechts “algemene stellingen” zonder staving van één exact feit.

Beoordeling

17. Artikel 13 van het besluit van 22 mei 1991 luidt:

“§ 1. De maatregel van overplaatsing in het belang van de dienst kan worden toegepast op elk personeelslid wanneer is vastgesteld dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de dienst of van het onderwijs nodig is, blijvend verstoord is.

§ 2. Uit een administratief onderzoek waarbij alle betrokken partijen moeten worden gehoord moet blijken of de overplaatsing in het belang van de dienst verantwoord is en welk personeelslid of welke personeelsleden best worden overgeplaatst om de problemen in de instelling op te heffen.

§ 3. Het in § 2 bedoelde onderzoek moet worden ingesteld door de raad van bestuur op verzoek van het instellingshoofd. De raad van bestuur kan ook op eigen initiatief een onderzoek in stellen. Voor de instellingshoofden stelt de algemeen directeur van de scholengroep een onderzoek in. Voor een personeelslid van het vormingscentrum of voor een lid van de pedagogische begeleidingsdienst stelt de afgevaardigd bestuurder een onderzoek in.”

18. Bij besluit van 17 januari 2000 van de raad van bestuur van scholengroep Brussel is aan de algemeen directeur delegatie verleend voor de tucht- en ordemaatregelen betreffende de personeelsleden, uitgezonderd de tuchtmaatregel van ontslag.

Verzoekster betwist in haar laatste memorie dan ook terecht niet (meer) de bevoegdheid van de algemeen directeur.

19. De algemeen directeur heeft een administratief onderzoek door de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs laten uitvoeren. De voor de ordemaatregel relevante vaststellingen van de onderzoekscel zijn aangehaald in de bestreden beslissing. Die vaststellingen steunen duidelijk op de ondervraging

van personeelsleden van de school, waarvan een aantal ook met naam wordt genoemd. De beweringen, ook die welke uitgaan van niet-geïdentificeerde personeelsleden, zijn over het algemeen genomen voldoende concreet in tijd en ruimte gesitueerd opdat verzoekster in staat zou zijn om ze in voorkomend geval te weerleggen.

Verzoekster is omtrent deze feiten door de algemeen directeur gehoord. In zoverre zij thans aanvoert dat de bestreden beslissing is genomen zonder alle personeelsleden te horen, blijft zij in gebreke aan te geven welke personeelsleden volgens haar dienden te worden gehoord – een falen dat zij niet meer kan goedmaken in haar laatste memorie. Zij voert ook niet aan dat zij vergeefs gevraagd zou hebben, op de hoorzitting, dat nog personeelsleden als getuige gehoord zouden worden; evenmin heeft zij op dat ogenblik zelf voor geschreven verklaringen van personeelsleden gezorgd. Zij toont met andere woorden niet aan welk belang zij heeft bij dit aspect van haar grief.

20. De adviesverplichting van de instellingshoofden in het geval van een overplaatsing in het belang van de dienst is een vormvereiste die wordt geregeld in artikel 14, § 1, van het besluit van 22 mei 1991. Het gedateerde en ondertekende advies van de directrice van KA Emmanuel Hiel bevindt zich in het administratief dossier. Of dit advies al dan niet “afdoende gemotiveerd” is, is niet relevant aangezien het advies geen determinerend motief vormt voor het vaststellen van de ordeverstoring in de bestreden beslissing, maar slechts bevestigt dat de directie van de school er wat haar betreft niet anders over denkt dan de algemeen directeur.

In de toelichtende memorie stelt verzoekster voor het eerst dat het advies van het instellingshoofd haar vooraf had moeten zijn meegedeeld zodat zij zich daartegen kon verdedigen. Deze grief had zij reeds in het inleidend verzoekschrift kunnen aanvoeren; ze is daarom niet ontvankelijk.

21. Het verwijt dat de bestreden beslissing vaag is, is reeds bij de bespreking van het eerste middel weerlegd.

22. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt 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 verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december tweeduizend negentien, 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