

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.222 van 25 november 2021
in de zaak A. 226.894/IX-9471**

In zake : Marleen DEVOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de STAD BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 december 2018, strekt tot de nietigverklaring van beslissing nr. GOO/2018/233 van de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs van 12 september 2018, waarbij de aan Marleen Devos opgelegde tuchtstraf van het ontslag wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De stad Brussel heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 januari 2019. De stad Brussel heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maartje Jongbloet, die *loco* advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Stijn Butenaerts, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster is bij beslissing van de gemeenteraad van de stad Brussel van 22 december 2000 benoemd als directeur van het Nederlandstalig basisonderwijs van de stad Brussel en met ingang van 1 januari 2001 geaffecteerd aan de basisschool Peter Benoit te Brussel.

Op 7 september 2015 beslist de gemeenteraad van de stad Brussel om verzoekster met ingang van 1 september 2015 te affecteren aan de gemeentelijke basisschool Koningin Astrid te Brussel.

3.2. Op 23 juni 2016 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel om een tuchtonderzoek op te starten jegens verzoekster.

Op 6 juni 2017 beslist het college van burgemeester en schepenen in die tuchtprocedure om verzoekster de tuchtstraf op te leggen van afhouding van wedde van 20% voor de duur van drie maanden.

De kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs bevestigt in die eerste tuchtzaak op 6 september 2017 de opgelegde tuchtstraf voor de volgende feiten: 1° het ten onrechte beweren dat bepaalde voorwerpen en meubilair privébezit zijn en het laten verplaatsen van die goederen van de Peter Benoitschool naar de Koningin Astridschool, 2° het voeren van een onzorgvuldig en niet transparant financieel beheer met onder meer het laattijdig betalen van facturen en de gevolgen daarvan onder meer ten nadele van de leerlingen en 3° het niet naleven van instructies van de pedagogisch inspecteur-generaal en niettegenstaande die instructies op bepaalde dagen en uren afwezig zijn tijdens de periode van dreigingsniveau 4.

Het beroep tot nietigverklaring van deze beslissing is heden verworpen bij arrest nr. 252.221.

3.3. Op 18 mei 2017 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel om een tweede tuchtonderzoek op te starten jegens verzoekster.

Op 9 januari 2018 stelt de stadssecretaris naar aanleiding van het onderzoek in de tweede tuchtprocedure voor om de tuchtmaatregel van het ontslag op te leggen.

Op 11 januari 2018 roept het college van burgemeester en schepenen verzoekster op om op 26 februari 2018 te worden gehoord door de gemeenteraad in verband met de volgende tenlasteleggingen: 1° schending van het ambtsgeheim, 2° pesterijen tegenover de personeelsleden en de leerlingen, 3° machtsmisbruik en misbruik van haar ambt in het algemeen, 4° partijdigheid in de uitvoering van haar ambt, 5° mishandeling van leerlingen, 6° onprofessioneel en onwaardig gedrag in het ambt van directeur, 7° beroepsernst, 8° loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof en 9° neutraliteit en beginsel van benuttingsgelijkheid.

Verzoekster vraagt op 24 januari 2018 om bijkomende onderzoeksdaten te stellen.

Op 5 februari 2018 beslist de gemeenteraad om het tuchtonderzoek te heropenen en om, op vraag van verzoekster, de stadssecretaris te belasten met desgevallend het vervolledigen van het tuchtdossier, het stellen van bijkomende onderzoeksmaatregelen en het vervolledigen van zijn tuchtverslag. De hoorzitting van 26 februari 2018 wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld.

Op 5 maart 2018 brengt de stadssecretaris verslag uit van het aanvullend tuchtonderzoek. Hij stelt voor om verzoekster de tuchtstraf van het ontslag op te leggen.

3.4. Na verzoekster op 23 april 2018 te hebben gehoord, beslist de gemeenteraad op 14 mei 2018 om verzoekster de tuchtstraf van het ontslag op te leggen.

Op 5 juni 2018 stelt verzoekster hiertegen een beroep in bij de kamer van beroep.

3.5. De kamer van beroep beslist op 12 september 2018 om de tuchtstraf van het ontslag te bevestigen.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het eerste middel is genomen uit de onbevoegdheid van de steller van de akte en uit de schending van artikel 33 van de Grondwet en “het beginsel van de toegewezen bevoegdheid”, artikel 68, §§ 1 en 2, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (“rechtspositiedecreet”), artikel 8, §§ 1 en 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 ‘omtrent de preventieve schorsing en de tucht, alsmede het ontslag van sommige tijdelijke personeelsleden in het gesubsidieerd onderwijs en in de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’ (“tuchtbesluit”), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’

(“formelemotiveringswet”), het materiëlemotiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

4.2. In het *eerste onderdeel* van het middel voert verzoekster aan dat zij is benoemd door de gemeenteraad en dat het derhalve de gemeenteraad is die de tuchtmacht in de zin van artikel 68 van het rechtspositiedecreet en in de zin van het tuchtbesluit uitoefent. Dit veronderstelt zowel het opstarten van de tuchtprocedure, het voeren van het tuchtonderzoek, het horen van de betrokkene, en het eventueel opleggen van een tuchtstraf. Het tuchtonderzoek is echter opgestart en deels gevoerd door het college van burgemeester en schepenen, dat niet bevoegd was om dit te doen. De uitzondering bedoeld in artikel 68, § 2, van het rechtspositiedecreet, is *in casu* niet van toepassing. Vooreerst moet deze uitzondering restrictief worden geïnterpreteerd en bovendien geldt ze enkel voor het opleggen van de tuchtstraf en niet voor het opstarten van het tuchtonderzoek. Een niet-vooringenomen en zorgvuldig handelende tuchtoverheid kan bij het opstarten van de tuchtprocedure nog niet weten welke tuchtstraf kan worden opgelegd, zodat die beslissing steeds moet worden genomen door de tuchtoverheid die de principiële tuchtmacht uitoefent, *in casu* de gemeenteraad. Het opstarten van de tuchtprocedure door een onbevoegde overheid kan niet als gedekt worden beschouwd door de loutere bekrachtiging door de bevoegde overheid. Niets bewijst immers dat deze laatste overheid onder dezelfde voorwaarden eenzelfde beslissing zou hebben genomen. De kamer van beroep kon dit gebrek evenmin verhelpen aangezien zij niet de bevoegdheid heeft om zelf tuchtprocedures op te starten. Bijgevolg diende de kamer van beroep de onbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen om de tuchtprocedure op te starten vast te stellen en vervolgens de verjaring van de feiten vast te stellen, bij gebrek aan tijdige remediëring van dat gebrek door de gemeenteraad.

Volgens verzoekster berust de redenering van de kamer van beroep omtrent deze grief op een onjuiste rechtsopvatting. Zij argumenteert dat artikel 68 van het rechtspositiedecreet meermaals is gewijzigd. Bij de aanname

van het gemeentedecreet verdween de mogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen om aan het gemeentepersoneel lichtere tuchtstraffen op te leggen indien zij geen benoemende overheid is. De decreetgever wenste dit ook in het rechtspositiedecreet te doen, maar de regeling is blijven bestaan voor de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat de decreetgever beoogde om de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen uit te breiden, namelijk om ook tuchtprocedures op te starten waarvoor dit college geen tuchtstraf zou mogen opleggen. Dat zou afbreuk doen aan de duidelijke tekst van artikel 68 van het rechtspositiedecreet. De vergelijking die de kamer van beroep maakt met de tuchtregeling in de nieuwe gemeentewet, die geldt voor het (niet-gesubsidieerde) gemeentepersoneel in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is volgens verzoekster eveneens onterecht. In tegenstelling tot het rechtspositiedecreet en het tuchtbesluit, voorziet de nieuwe gemeentewet immers niet in de substantiële vormvereiste van een startbeslissing van de bevoegde tuchtoverheid, waarvan kennisgeving aan de betrokken ambtenaar is vereist, en die gekoppeld is aan de verjaringstermijn. De nieuwe gemeentewet kent geen bepaling die vergelijkbaar is met artikel 8 van het tuchtbesluit. Om die reden gaat ook de verwijzing naar arrest nr. 78.944 van 24 februari 1999 niet op. Evenmin relevant is dat het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 123, 7°, van de nieuwe gemeentewet belast is met “het toezicht op de door de gemeente bezoldigde beampten”. De betrekking die verzoekster bekleedde is geen door de gemeente bezoldigd ambt en bovendien kan uit deze bepaling geen bevoegdheid worden afgeleid in een tuchtprocedure die bepaald is door een andere gefedereerde wetgever. De tuchtbeslissing van de gemeenteraad is wegens schending van een substantiële vormvereiste behept met een onherstelbare onwettigheid. Dat de onbevoegdheid geen betrekking heeft op het orgaan dat de uiteindelijke tuchtbeslissing heeft genomen, doet daaraan geen afbreuk. De kamer van beroep diende de tuchtbeslissing van de gemeenteraad te vernietigen.

4.3. In het *tweede onderdeel* van het middel voert verzoekster aan dat uit artikel 8, § 1, van het tuchtbesluit voortvloeit dat de uitoefening van de

tuchtmacht, met inbegrip van het voeren van het tuchtonderzoek – “de nodige vaststellingen en verhoren” – is toegewezen aan de tot benoemen bevoegde overheid, *in casu* de gemeenteraad. Uit de terminologie “doet ze overgaan” kan wel een mogelijkheid van delegatie van bepaalde onderzoeksbevoegdheden worden afgeleid, maar dit moet dan uitdrukkelijk in een beslissing worden opgenomen. Gelet op het principe van de toegewezen bevoegdheid wordt een delegatie van bevoegdheden immers niet vermoed. Te dezen is het tuchtonderzoek gevoerd door de stadssecretaris en twee ambtenaren van het departement Onderwijs van de stad Brussel. Uit de stukken van het tuchtdossier blijkt niet dat zij hiertoe door de bevoegde tuchtoverheid – de gemeenteraad – of zelfs door het onterecht bevoegd geachte college voor burgemeester en schepenen werden gemachtigd. Ook hier is de regeling anders dan in de nieuwe gemeentewet zoals van toepassing op het niet-gesubsidieerd Brussels gemeentepersoneel, waarin de stadssecretaris uitdrukkelijk wordt belast met het opstellen van een inleidend verslag, hetgeen een bepaalde onderzoeksbevoegdheid veronderstelt. De procedurehandelingen die de betrokkenen zonder enige bevoegdheid daartoe tijdens het tuchtonderzoek hebben gesteld – *in casu* de tuchtverslagen van de stadssecretaris en de verhoren door de personeelsleden van de stad Brussel en de vaststellingen die door hen werden gedaan – zijn onregelmatig en deze onregelmatigheden vitiëren de hele tuchtprocedure tot de eindbeslissing.

Verzoekster stelt dat de juridische verantwoording waarop de kamer van beroep steunt om deze grief te verwerpen, onjuist is en draagkracht mist. Het tuchtonderzoek is voldoende duidelijk geregeld in artikel 8 van het tuchtbesluit dat bepaalt dat het de tuchtoverheid is die overgaat of doet overgaan tot de nodige vaststellingen en verhoren. Voor een delegatie van onderzoeksbevoegdheden moet een uitdrukkelijke beslissing voorhanden zijn, maar deze is er *in casu* niet. Het is geenszins evident, zoals in de bestreden beslissing wordt overwogen, dat de stadssecretaris die bevoegdheid dan maar waarneemt zonder dat hiervoor een ondubbelzinnige en uitdrukkelijke beslissing

bestaat. De hiërarchische positie van de stadssecretaris laat niet toe dat afbreuk wordt gedaan aan een duidelijk omschreven toegewezen bevoegdheid.

5.1. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster inzake het eerste middelonderdeel dat de bevoegdheid om de tuchtmacht uit te oefenen krachtens artikel 68, § 1, van het rechtspositiedecreet in principe berust bij de tot benoemen bevoegde overheid, *in casu* de gemeenteraad. Artikel 68, § 2, van het rechtspositiedecreet bepaalt bij uitzondering en uitsluitend voor het Brusselse gemeentelijk onderwijs, dat het college van burgemeester en schepenen bevoegd is om bepaalde minder zware tuchtstraffen op te leggen. Deze afwijking op de principiële bevoegdheid om de tuchtmacht uit te oefenen, is beperkt tot het opleggen van bepaalde lichtere tuchtstraffen. De stelling van de verwerende partij dat deze uitzondering niet enkel geldt voor het opleggen van deze tuchtstraffen maar voor alle aspecten van de tuchtmacht, is in strijd met de tekst van het rechtspositiedecreet. Ten onrechte beweert de tussenkomende partij dat voormelde interpretatie van deze bepalingen impliceert dat bij de aanvang van de tuchtprocedure moet worden gegokt naar de ernst van de feiten of de bevoegde tuchtoverheid. Uit de tekst van artikel 68, § 2, van het rechtspositiedecreet volgt dat deze uitzonderlijke bevoegdheid enkel betrekking heeft op de bevoegdheid om een tuchtstraf op te leggen, niet om de tuchtprocedure op te starten.

5.2. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel betoogt verzoekster dat de tuchtoverheid zich wel kan laten bijstaan door personeelsleden maar dat de toepasselijke regelgeving dienaangaande in acht moet worden genomen. Artikel 26*bis* van de nieuwe gemeentewet waarnaar de tussenkomende partij verwijst, doet geen afbreuk aan het beginsel van de toegewezen bevoegdheid, en de in het verzoekschrift omschreven beginselen inzake delegatie, die een uitdrukkelijke beslissing vereisen in geval een openbaar bestuur een deel van haar onderzoeksbevoegdheid delegeert.

6. In haar laatste memorie stelt verzoekster inzake het eerste middelonderdeel dat de zienswijze waarbij twee verschillende overheden

gelijktijdig bevoegd zijn voor het nemen van de beslissing waarmee de tuchtrechtelijke vervolging formeel wordt opgestart en waarbij die bevoegdheid naderhand kan worden doorgeschoven, niet kan worden bijgevalen. De decretale tekst is duidelijk en behoeft geen interpretatie. De uitzondering bedoeld in artikel 68, § 2, van het rechtspositiedecreet mag niet tot regel worden verheven en moet dus restrictief worden geïnterpreteerd.

Over het tweede middelonderdeel doet verzoekster nog gelden dat zelfs indien kan worden aangenomen dat de stadssecretaris zich kan laten bijstaan door zijn diensten en dat bepaalde administratieve taken kunnen worden uitbesteed aan het gemeentepersoneel, niet valt in te zien hoe hiermee gerechtvaardigd kan worden dat de stadssecretaris het eigenlijke tuchtonderzoek uitbesteedt aan ambtenaren van het departement Onderwijs. Zij zijn het immers die het gros van de onderzoekshandelingen in de tuchtprocedure hebben uitgevoerd.

Beoordeling

a. eerste onderdeel van het middel

7. Artikel 68, §§ 1 en 2, van het rechtspositiedecreet luidt:

“§ 1. Behoudens de in § 2 en § 2bis van dit artikel bepaalde afwijkingen wordt de tuchtmacht uitgeoefend door de tot benoemen bevoegde overheid.
§ 2. In het gemeentelijk onderwijs ingericht door de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het schepencollege bevoegd om de blaam, de afhouding van wedde en de schorsing bij tuchtmaatregel voor maximum één maand op te leggen. In het provinciaal onderwijs heeft de bestendige deputatie dezelfde bevoegdheid.”

8. Uit voornoemde bepaling blijkt dat in het gemeentelijk onderwijs van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zowel het college van burgemeester en schepenen als de tot benoemen bevoegde overheid, *in casu* de gemeenteraad, een tuchtbevoegdheid hebben. Welk van deze organen de

bevoegde tuchtoverheid is, wordt bepaald door de zwaarte van de uit te spreken tuchtstraf, wat bij het opstarten van de tuchtprocedure nog niet bekend is.

9. Te dezen is het college van burgemeester en schepenen als eerste in kennis gesteld van de vermeende tuchtfeiten en het is het college van burgemeester en schepenen dat heeft beslist om de tuchtprocedure op te starten. Na lezing van het tuchtverslag van de stadssecretaris en kennisname van de precieze feiten heeft het college van burgemeester en schepenen op 11 januari 2018 geoordeeld dat de zaak voor de gemeenteraad moet worden gebracht. Op 5 februari 2018 heeft de gemeenteraad dan beslist om het tuchtonderzoek jegens verzoekster te heropenen en de stadssecretaris te belasten met desgevallend het vervolledigen van het tuchtdossier, het stellen van bijkomende onderzoeksmaatregelen en het vervolledigen van zijn tuchtverslag.

Uit voormelde chronologie van de feiten blijkt dat van zodra het college van burgemeester en schepenen inzicht heeft gekregen in de omvang en aard van de feiten en het daaraan gekoppelde voorstel van tuchtstraf, hij het tuchtonderzoek heeft overgedragen aan de gemeenteraad, die heeft beslist de tuchtprocedure voort te zetten.

Verzoekster voert aan dat zulks niet kan en dat alléén de gemeenteraad het tuchtonderzoek zou mogen opstarten, maar zij verduidelijkt niet op basis van welke bepalingen zij tot dit besluit komt. Uit artikel 68 van het rechtspositiedecreet kan alvast niet worden afgeleid dat enkel de tot benoemen bevoegde overheid – *in casu* de gemeenteraad – bevoegd zou zijn om een tuchtprocedure op te starten. Ook het college van burgemeester en schepenen heeft immers een decretale tuchtbevoegdheid toegewezen gekregen. De voormelde werkwijze is eigen aan de door decreetgever gemaakte keuze om de tuchtbevoegdheid in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te koppelen aan de op te leggen tuchtstraf.

10. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

b. tweede onderdeel van het middel

11. Artikel 8, § 1, derde lid, van het tuchtbesluit luidt:

“Zodra de feiten die de toepassing van een tuchtmaatregel kunnen verantwoorden, de tuchtoverheid ter kennis worden gebracht, gaat ze over of doet ze overgaan tot de nodige vaststellingen en verhoren.”

12. Noch voormeld artikel 8, § 1, noch een andere bepaling van het tuchtbesluit, legt de tuchtoverheid de verplichting op om een welbepaalde tuchtonderzoeker aan te stellen. Het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad mogen derhalve zoals steeds met toepassing van de artikelen 26 en 26bis van de nieuwe gemeentewet voor de voorbereiding of de opvolging van hun optreden of ter ondersteuning ervan een beroep doen op de stadssecretaris, die zich laat bijstaan door zijn diensten. Overigens kan worden vastgesteld dat de gemeenteraad op 5 februari 2018 de stadssecretaris uitdrukkelijk heeft belast om als tuchtonderzoeker het tuchtdossier te vervolledigen, bijkomende onderzoeksmaatregelen te stellen en zijn tuchtverslag te vervolledigen.

13. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

c. besluit

14. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 17, § 1, B, 1°, van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken (“bestuurstaalwet”), artikel 87 van de nieuwe gemeentewet, de rechten van verdediging in tuchtzaken, de artikelen 2 en 3 van de

formelemotiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiëlemotiveringsbeginsel.

Verzoekster licht toe dat uit artikel 17, § 1, B, 1°, van de bestuursstaalwet, in samenhang met de rechten van verdediging, voortvloeit dat een ambtenaar die tuchtrechtelijk wordt vervolgd door een tweetalig orgaan, het recht heeft om door alle leden van dat orgaan te worden begrepen. Dit impliceert een verplichting om de verweerstukken van de tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar te vertalen naar de andere landstaal en die verplichting kan slechts een nuttig effect hebben indien de leden van het orgaan ook de gelegenheid krijgen hiervan op een nuttige wijze kennis te nemen. Artikel 87 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat voor elk agendapunt alle stukken die erop betrekking hebben ter plaatse ter inzage worden gelegd van de leden van de gemeenteraad en dit vanaf het verzenden van de agenda, wat ten minste zeven vrije dagen voor de dag van de vergadering moet gebeuren.

Verzoekster voert aan dat in de tuchtbeslissing van de gemeenteraad wordt vermeld dat haar verweerschrift met bijlagen en het integraal tuchtdossier in zijn geheel zijn vertaald. Het bewijs daarvan wordt echter niet geleverd en uit de stukken neergelegd door de tussenkomenende partij tijdens de procedure voor de kamer van beroep blijkt dat verschillende bijlagen bij de verweernota van 23 april 2018 slechts zijn vertaald op 13, 14 en 15 mei 2018. Dit is de dag vóór, van en na de gemeenteraadszitting. Een aanzienlijk aantal overtuigingsstukken is derhalve niet, of niet op een wijze die een ernstige raadpleging ervan mogelijk maakt, in vertaalde vorm ter beschikking gesteld van de gemeenteraadsleden die hebben deelgenomen aan de beraadslagingen over de tuchtvordering. Nochtans bevatten deze stukken elementen die inherent deel uitmaken van het verweer, waaronder een meer gedetailleerde toelichting bij de verschillende getuigenverklaringen in het tuchtdossier. Dit klemmt des te meer nu het overgrote deel van de gemeenteraadsleden die hebben beraadslaagd en gestemd, verkozen zijn op een Franstalige kieslijst. In de mate dat de vermelding in de gemeenteraadsbeslissing van 14 mei 2018 “dat de verweernota en

bijkomende stukken werden vertaald” gelezen moet worden als zouden alle bijkomende stukken op dat moment vertaald zijn, is dit in strijd met de waarheid.

De kamer van beroep heeft deze grief onzorgvuldig onderzocht, hetgeen zich uit in een onvoldoende draagkrachtige motivering van de bestreden beslissing.

16. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster dat de aangevoerde gebreken die aan de gemeenteraadsbeslissing kleven niet kunnen worden gedekt door de devolutieve werking van het administratief beroep. Om die reden heeft zij reeds belang bij het middel. Zij heeft er ook belang bij om de schending van het vormvoorschrift opgenomen in artikel 87 van de nieuwe gemeentewet aan te voeren. De schijnbare onverschilligheid van de betrokken gemeenteraadsleden met betrekking tot de vertaling van de stukken die zij in het kader van haar verweer neerlegt, heeft haar als tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar een ernstig nadeel berokkend.

17. In haar laatste memorie verwijst verzoekster naar arrest nr. 250.530 van 7 mei 2021 inzake Iminvest waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat een schending van de bestuurstaalwet en de rechten van verdediging in een procedure in eerste administratieve aanleg de openbare orde raakt en niet kan worden hersteld in graad van administratief beroep. Volgens verzoekster zijn de overwegingen van dat arrest perfect toepasbaar op het voorliggende beroep. De schending van het recht te worden begrepen kan niet worden gedekt door de devolutieve werking van het administratief beroep. De kamer van beroep diende tot de onwettigheid en dus de nietigheid van de tuchtbeslissing van de gemeenteraad te besluiten.

Beoordeling

18. Verzoekster stelt, terecht of ten onrechte, dat sommige stukken niet tijdig in een Franse vertaling beschikbaar zijn gesteld van de leden van de gemeenteraad.

Zij wijst daarbij op voorschriften die eigen zijn aan de gemeenteraad van de stad Brussel als initiële tuchtoverheid.

Het door verzoekster bij de kamer van beroep ingestelde administratief beroep heeft een devolutieve werking. Dat betekent dat de kamer van beroep het onderzoek van de zaak volledig en autonoom overdoet en een beslissing neemt die in de plaats komt van de beroepen beslissing. Eén van de doelstellingen én gevolgen van dergelijk hoger beroep, is de mogelijkheid voor de kamer van beroep om in eerste aanleg begane onregelmatigheden in de procedure recht te zetten. Omdat de beslissing die in eerste aanleg werd genomen geen rechtsgevolgen meer met zich meebrengt dient ook geen acht meer te worden geslagen op mogelijke onregelmatigheden waarmee de procedure in eerste aanleg zou zijn behept. De eventuele onregelmatigheden in de procedure in eerste aanleg worden immers hersteld door de bestuursbeslissing in graad van beroep.

19. De kamer van beroep is, als orgaan van actief bestuur van de Vlaamse Gemeenschap, eentalig Nederlands. Haar leden behoeven geen vertalingen in het Frans om de procedure te begrijpen en te kunnen oordelen. Verzoekster toont niet aan dat de vormfouten die de gemeenteraad van Brussel volgens haar heeft gepleegd niet kunnen worden hersteld – en zijn hersteld – in graad van administratief beroep.

20. De in arrest nr. 250.530 van 7 mei 2021 inzake Iminvest beoordeelde situatie betreft een administratieve sanctie die is opgelegd door een ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest die niet beschikt over de op straffe van nietigheid door de bestuurstaalwet voorgeschreven vereiste taalkennis, waarna de verzoekende partij in het administratief beroep voor de aangewezen

ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest – ander orgaan van dezelfde overheid dus – tevergeefs heeft gevraagd om op grond van artikel 58 van de bestuursstaalwet de nietigheid van de administratieve sanctie vast te stellen. Dit verschilt fundamenteel van het *in casu* beweerde niet tijdig ter beschikking stellen van vertaalde stukken, hetgeen wel kan worden hersteld in graad van administratief beroep, nota bene voor een eentalig orgaan van de Vlaamse Gemeenschap. Ten overvloede mag worden opgemerkt dat, eveneens in tegenstelling tot de feiten die voorlagen in de zaak waaraan verzoekster refereert, verzoekster op geen enkel ogenblik met een beroep op artikel 58 van de bestuursstaalwet aan de betrokken overheid zelf of aan de beroepsinstantie heeft gevraagd om de nietigheid van een administratieve handeling die naar vorm of inhoud met die wet strijdig is, vast te stellen.

21. In de mate dat verzoekster het ontbreken van (tijdige) vertalingen voor de gemeenteraad aanvoert, heeft zij geen belang bij het middel en is het onontvankelijk. Evenmin heeft verzoekster dan belang erbij dat de kamer van beroep deze grief niet zorgvuldig zou hebben onderzocht. Voor zover zij aanvoert dat de kamer van beroep niet kan remediëren aan dit beweerde vormgebrek, faalt het middel naar recht.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

22. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 8, § 1, vierde en vijfde lid, van het tuchtbesluit, het “beginsel van eenheid van tuchtrechtelijke actie”, het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekster voert aan dat het principe van de eenheid van tuchtrechtelijke actie, zoals ook vervat in artikel 8, § 1, vierde en vijfde lid, van het tuchtbesluit, bepaalt dat wanneer meerdere feiten die verband houden met

elkaar ten laste worden gelegd van een ambtenaar, dit slechts aanleiding kan geven tot één tuchtprocedure en één tuchtstraf. Volgens haar zijn de beweerde feiten die aanleiding gaven tot het opstarten van een tweede tuchtprocedure niet nieuw ten opzichte van de eerste tuchtprocedure – ze waren reeds aan de tuchtoverheid bekend voordat op 23 maart 2017 de tenlasteleggingen in de eerste tuchtprocedure werden geformuleerd. Ook hielden ze voldoende verband met deze tuchtprocedure, zodat geen tweede procedure kon worden opgestart.

De kamer van beroep motiveert omtrent deze grief dat de tekortkomingen geen verband houden met elkaar, zonder daarbij de argumentatie van verzoekster te betrekken. Zij spreekt zich niet uit over de kwestie of het al dan niet om nieuwe feiten ging, terwijl ook dat een noodzakelijke voorwaarde is om een tweede tuchtprocedure op te starten. Bovendien blijkt uit de beoordeling van de tenlasteleggingen hoe deze inherent verbonden zijn met de tenlasteleggingen uit de eerste tuchtprocedure. Zo wordt inzake de tenlastelegging machtsmisbruik verwezen naar documenten die betrekking hebben op de afwezigheid van verzoekster tijdens dreigingsniveau 4. Van een zorgvuldig handelende tuchtoverheid mag worden verwacht dat indien zij meende dat de feiten een tuchtrechtelijke inbreuk uitmaken het lopende tuchtonderzoek daarmee zou worden uitgebreid. Het onderzoek door de kamer van beroep is derhalve onvoldoende zorgvuldig gebeurd, hetgeen zich uit in een feitelijk onjuiste en onvoldoende draagkrachtige motivering van de bestreden beslissing.

Beoordeling

23. Artikel 8, § 1, vierde en vijfde lid, van het tuchtbesluit luidt:

“Wanneer meerdere feiten die verband hebben met elkaar ten laste van het personeelslid worden gelegd, kan dit slechts aanleiding geven tot één tuchtprocedure en tot het uitspreken van één tuchtstraf.
Wanneer in de loop van de tuchtprocedure een nieuw feit ten laste wordt gelegd dat geen verband heeft met de lopende tuchtprocedure kan dit tot een nieuwe procedure aanleiding geven.”

Anders dan verzoekster het lijkt te zien, is het al dan niet nieuw zijn van de feiten niet doorslaggevend, maar wel of de feiten uit beide tuchtprocedures verband houden met elkaar. De loutere omstandigheid dat bepaalde feiten zich hebben voorgedaan in eenzelfde tijdsperiode heeft niet *ipso facto* tot gevolg dat deze ook verband houden met elkaar.

24. In de eerste tuchtprocedure is verzoekster tuchtrechtelijk gestraft voor de volgende drie tuchtfeiten: 1° het ten onrechte beweren dat bepaalde voorwerpen en meubilair privébezit zijn en het laten verplaatsen van die goederen van de Peter Benoitschool naar de Koningin Astridschool, 2° het voeren van een onzorgvuldig en niet transparant financieel beheer met onder meer het laattijdig betalen van facturen en de gevolgen daarvan onder meer ten nadele van de leerlingen en 3° het niet naleven van instructies van de pedagogisch inspecteur-generaal en niettegenstaande die instructies op bepaalde dagen en uren afwezig zijn tijdens de periode van dreigingsniveau 4.

De feiten die aanleiding geven tot de tweede tuchtprocedure zijn: 1° schending van het ambtsgeheim, 2° pesterijen tegenover de personeelsleden en de leerlingen, 3° machtsmisbruik en misbruik van haar ambt in het algemeen, 4° partijdigheid in de uitvoering van haar ambt, 5° mishandeling van leerlingen, 6° onprofessioneel en onwaardig gedrag in het ambt van directeur, 7° beroepsernst, 8° loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof en 9° neutraliteit en beginsel van benuttigingsgelijkheid.

Er valt niet in te zien, en verzoekster verduidelijkt ook niet, hoe de feiten uit beide tuchtprocedures verband houden met elkaar. Dat de feiten uit de tweede tuchtprocedure reeds aan de tuchtoverheid bekend zouden zijn geweest voordat de tenlasteleggingen in de eerste tuchtprocedure werden geformuleerd, toont op zich het verband tussen de feiten uit beide tuchtprocedures niet aan. Specifiek wat de feiten betreft die plaatsvonden tijdens dreigingsniveau 4 kan worden vastgesteld dat verzoekster in de eerste tuchtprocedure is gestraft omwille

van het als ondergeschikte niet naleven van gekregen instructies terwijl zij in de tweede tuchtprocedure wordt gestraft voor haar gedrag als leidinggevende ten aanzien van het personeel tijdens die periode. Tussen beide feiten bestaat geen verband.

De feiten dienden dan ook geen aanleiding te geven tot één tuchtprocedure en tot het uitspreken van één tuchtstraf.

25. De kamer van beroep motiveert dienaangaande terecht in de bestreden beslissing:

“Uit de vergelijking van de [...] tekortkomingen in de beslissing van de Kamer van Beroep van 6 september 2017 en de tekortkomingen die aanleiding hebben gegeven tot de thans bestreden tuchtstraf, maar vooral uit de inhoudelijke vergelijking van de voormelde tekortkomingen, besluit de Kamer van Beroep dat die tekortkomingen geen verband hebben met elkaar en geen aanleiding dienden te geven tot één tuchtprocedure en tot het uitspreken van één tuchtstraf.

De voorliggende bestreden tuchtprocedure en de daaruit voortvloeiende tuchtstraf is, naar het oordeel van de Kamer van Beroep, niet in strijd met het artikel 8, § 1, vierde en vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991.”

Anders dan verzoekster beweert is haar argumentatie hiermee volledig en afdoende beantwoord.

26. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

27.1. Het vierde middel is genomen uit de schending van artikel 8 van het tuchtbesluit, de redelijke termijn, de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, de materiëlemotiveringsplicht en de rechten van verdediging in tuchtzaken.

27.2. In het *eerste onderdeel* van het middel voert verzoekster aan dat een reeks tuchtfeiten was verjaard op het ogenblik van het opstarten van de tuchtprocedure op 18 mei 2017. Ten onrechte overweegt de kamer van beroep in de bestreden beslissing dat de verjaringstermijn pas ingaat vanaf het moment dat de tuchtoverheid in de strikte zin kennis neemt van de aantijgingen en dat niet wordt aangetoond dat de gemeenteraad of het college vóór het verslag van 16 mei 2017 kennis hadden van de betrokken feiten.

Verzoekster betoogt dat die motivering feitelijk onjuist is. In het beroepschrift is verwezen naar het feit dat het college van burgemeester en schepenen al naar aanleiding van de beslissing van 23 juni 2016 om een eerste tuchtonderzoek op te starten jegens verzoekster op de hoogte was van klachten van maart 2016 en die aantijgingen bevatten van misbruik van macht, pesterijen, mishandeling van kinderen en schending van het beroepsgeheim. Dit wordt niet betrokken in de beoordeling van de bestreden beslissing. In het bijzonder kan worden verwezen naar de klacht van F.B. van 14 maart 2016 waarin aantijgingen van machtsmisbruik worden geformuleerd. De kamer van beroep achtte de tenlastelegging ‘machtsmisbruik’ gegrond met uitdrukkelijke verwijzing naar het beweerde afdreigen tijdens de periode van dreigingsniveau 4. In het verweerschrift van de tussenkomenende partij wordt verwezen naar verklaringen van andere hulpopvoeders die eveneens betrekking hebben op deze verplichte aanwezigheid tijdens de periode van dreigingsniveau 4. De kamer van beroep verwijst aldus uitdrukkelijk naar een situatie die aan het college van burgemeester en schepenen reeds in juni 2016 bekend was en dus is verjaard. Tevens is in het beroepschrift verwezen naar het verslag van een functioneringsgesprek van 21 april 2016. In dit verslag is een en ander al geformuleerd als een tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging. Het betreft in essentie dezelfde verwijten die de kamer van beroep meer dan twee jaar later bewezen acht in het kader van de tenlasteleggingen ‘partijdigheid’ en ‘loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof’.

Verzoekster merkt ook nog op dat in de mate dat kan worden aangenomen dat de verjaringstermijn pas ingaat op het moment dat de eigenlijke tuchtoverheid – en dus niet de hiërarchische overste of de stadssecretaris – kennis neemt van mogelijke tuchtrechtelijke inbreuken, dit veronderstelt dat er een vlotte doorstroom heerst van informatie die betrekking heeft op feiten die mogelijk tuchtrechtelijk verwijtbaar zijn. Volgens verzoekster wordt “het gegeven dat binnen de administratie van de stad Brussel blijkbaar geen enkele opvolging of doorstroom is van beweerde pest- en andere klachten, en waarbij functioneringsgesprekken als ‘mini-tuchtprocedures’ worden aangewend” in het voordeel van het bestuur uitgelegd. Bovendien impliceert die interpretatie dat bepaalde inbreuken *de facto* onverjaarbaar zijn, zolang de tuchtoverheid daarvan niet op de hoogte wordt gebracht. Verzoekster meent dat de motivering van de bestreden beslissing op dit punt rechtens onaanvaardbaar is.

27.3. In het *tweede onderdeel* van het middel voert verzoekster aan dat de tuchtprocedure, die geen strafrechtelijk onderdeel bevat en evenmin feitelijk zeer complex is, niet binnen een redelijke termijn is afgehandeld. De beslissing van 18 mei 2017 tot het opstarten van een tuchtprocedure is verzoekster op diezelfde datum betekend en vanaf die datum is zij ook preventief geschorst. De tuchtbeslissing van de gemeenteraad volgt net geen jaar later op 14 mei 2018, en de beslissing van de kamer van beroep nog eens vijf maanden later.

Ten onrechte oordeelt de kamer van beroep dat de redelijke termijn niet is miskend. De daartoe in de bestreden beslissing aangehaalde motieven – dat een groot aantal onderzoeksmaatregelen werden uitgevoerd en dat honderden overtuigingsstukken werden verzameld – kunnen de lange duur van de tuchtprocedure niet rechtvaardigen. Vooreerst is het stellen van onderzoeksmaatregelen en het verzamelen van overtuigingsstukken geen doel op zich. De tuchtoverheid dient binnen een redelijke termijn de nodige vaststellingen te doen en onderzoeksmaatregelen te nemen en vervolgens een beslissing te nemen, zodat de tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar niet langer dan nodig in het

ongewisse wordt gelaten. Enkele van deze onderzoeksmaatregelen – de twaalf verklaringen afgenomen bij voormalige personeelsleden van de Peter Benoitschool – zijn trouwens zinloos gebleken omdat ze betrekking hadden op feiten die de tuchtoverheid niet in aanmerking heeft genomen omdat ze verjaard zijn. Daarnaast zijn 25 van de betrokken stukken ook eenvoudigweg de stukken van het persoonlijk dossier van verzoekster bij de stad Brussel, waarvoor geen onderzoeksmaatregelen vereist waren. Bovendien blijkt uit het verloop van het tuchtonderzoek dat dit tijdens de eerste maanden uiterst traag is verlopen. Het duurt bijna acht maanden alvorens een (eerste) tuchtverslag wordt opgesteld, in essentie op basis van een aantal verklaringen afgenomen in de periode juni-oktober 2017 bij de personeelsleden van de Koningin Astridschool en de Peter Benoitschool. Tijdens die periode wordt nagelaten om een aantal essentiële stukken en het persoonlijk dossier van verzoekster bij het tuchtdossier te voegen alsook om een aantal elementen *à décharge* te onderzoeken. Nadat verzoekster dit aan de kaak heeft gesteld, slaagt de tuchtoverheid er vervolgens wel in om op een maand en enkele dagen een heel aantal verklaringen af te nemen en bijkomende onderzoekshandelingen te stellen, alsook een aanvullend tuchtverslag op te stellen.

28.1. Met betrekking tot het eerste middelonderdeel stelt verzoekster in de memorie van wederantwoord nog dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat een algemene laakbare houding wordt gestraft. De kamer van beroep verwijst naar concrete feiten en gedragingen die als tuchtfeiten in aanmerking zijn genomen. En zelfs als de tuchtprocedure werkelijk de algemene houding van verzoekster tot voorwerp zou hebben, ontslaat dit de tuchtoverheid niet van de verplichting om te motiveren welke niet-verjaarde concrete gedragingen als illustratie van deze algemene houding kunnen worden aangehaald. De bestreden beslissing blijft op dat punt in gebreke.

28.2. Inzake het tweede middelonderdeel geeft verzoekster te kennen dat het verplaatsen van de hoorzitting van 26 februari 2018 niet toe te schrijven is aan haar gezondheidstoestand maar aan de beslissing om het tuchtonderzoek te

heropenen. Voorts wijst zij erop dat de schoolvakantie in de maanden juli en augustus de tuchtoverheid niet vrijstelt van de op haar rustende verplichting om een tuchtzaak met de vereiste spoed af te handelen. Zij merkt ook op dat de complexiteit van het dossier niet eenvoudig kan worden afgeleid uit het aantal pagina's. Een deel van het dossier bestaat uit stukken van de eerste tuchtprocedure en haar persoonlijk dossier. Bovendien is het grootste deel van de vertraging te situeren in de eerste helft van de tuchtprocedure toen de omvang van het dossier nog relatief beperkt was. Ten slotte betoogt verzoekster dat uit de stukken van het dossier niet blijkt dat de vertaling ervan een concrete aanleiding vormde voor de lange behandelingstermijn van de zaak in eerste administratieve aanleg.

29. In de laatste memorie stelt verzoekster inzake het eerste middelonderdeel dat niet kan worden aangenomen dat de anonieme klachten onvoldoende nauwkeurige gegevens bevatten om een tuchtprocedure op te starten, aangezien die klachten net de aanleiding vormden tot het opstarten van de eerste tuchtprocedure. Bovendien zijn de klachten in werkelijkheid niet anoniem maar geanonimiseerd en gecensureerd door de tussenkomende partij. Volgens verzoekster heeft de tuchtoverheid er bewust voor gekozen om de aantijgingen van misbruik van macht, pesterijen, mishandeling van kinderen en schending van het ambtsgeheim niet te onderzoeken in de eerste tuchtprocedure, maar pas nadien in een tweede tuchtprocedure waarbij dezelfde personen nogmaals een verklaring afleggen met verwijzing naar dezelfde feiten. Wat betreft de feiten die vermeld worden in een functioneringsgesprek van 21 april 2016 doet verzoekster gelden dat de omstandigheid dat een functioneringsgesprek een andere finaliteit heeft dan een tuchtprocedure niet wegneemt dat uit het bewuste functioneringsgesprek blijkt dat de inspecteur-generaal en bij uitbreiding de tuchtoverheid op de hoogte waren van vermeende problemen in het functioneren van verzoekster die dan later zijn geherformuleerd als tuchtrechtelijke inbreuken. Ook die feiten zijn verjaard en dat deze aantijgingen in latere verklaringen worden herhaald leidt niet tot een ander besluit. Dat die verwijzing slechts een illustratie van een algemene houding zou zijn, leidt evenmin tot een ander besluit.

Daaruit kan niet worden besloten dat de feiten onverjaarbaar zijn of dat de kamer van beroep wordt vrijgesteld van de verplichting om de tenlasteleggingen en de periode waarop ze betrekking hebben nauwkeurig te onderzoeken en daarbij geen feiten in aanmerking te nemen die verjaard zijn. Ten slotte stelt verzoekster dat de verwijzing in de bestreden beslissing naar het “vergewissen van de omvang en de ernst van de feiten en gedragingen” niet zomaar begrepen kan worden als een verwijzing naar voortdurend laakbaar gedrag.

Beoordeling

a. eerste middelonderdeel

30. Artikel 8, § 1, derde lid, van het tuchtbesluit luidt:

“Zodra de feiten die de toepassing van een tuchtmaatregel kunnen verantwoorden, de tuchtoverheid ter kennis worden gebracht, gaat ze over of doet ze overgaan tot de nodige vaststellingen en verhoren.”

Artikel 8, § 5, derde lid, van het tuchtbesluit bepaalt:

“De tuchtoverheid kan geen tuchtrechtelijke vervolging meer instellen na verloop van een termijn van zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de strafbare feiten.”

31. Wie aanvoert dat tuchtfeiten zijn verjaard, valt het toe om daarvan het concrete bewijs te leveren.

32.1. Verzoekster wijst er vooreerst op dat het college van burgemeester en schepenen al naar aanleiding van de beslissing van 23 juni 2016 om een eerste tuchtonderzoek op te starten op de hoogte was van klachten die dateren uit maart 2016 en die aantijgingen bevatten van misbruik van macht, pesterijen, mishandeling van kinderen en schending van het beroepsgeheim, feiten die haar in de tweede tuchtprocedure ten laste zijn gelegd.

Wat betreft die klachten uit maart 2016 moet worden vastgesteld dat het wat betreft de aantijgingen van misbruik van macht, pesterijen, mishandeling van kinderen en schending van het beroepsgeheim, slechts om beperkte opmerkingen gaat die niet voldoende substantieel zijn om reeds als tuchtrechtelijk feit te kunnen worden beschouwd, ook al kunnen ze naderhand mede verzoeksters algemene laakbare houding illustreren. Er kan dan ook niet worden aangenomen dat de tuchtoverheid op dat ogenblik al voldoende kennis had van de feiten inzake misbruik van macht, pesterijen, mishandeling van kinderen en schending van het beroepsgeheim die aan verzoekster in de tweede tuchtprocedure ten laste zijn gelegd.

32.2. Specifiek voor de tenlastelegging machtsmisbruik verwijst verzoekster naar de klacht van F.B. van 14 maart 2016 waarin aantijgingen van machtsmisbruik worden geformuleerd en naar de omstandigheid dat de kamer van beroep de tenlastelegging ‘machtsmisbruik’ gegrond achtte met uitdrukkelijke verwijzing naar het beweerde afdreigen tijdens de periode van dreigingsniveau 4.

De kamer van beroep heeft de tenlastelegging machtsmisbruik in de bestreden beslissing als volgt beoordeeld:

“De Kamer van Beroep besluit uit de voorliggende geciteerde verklaringen op de blz. 242-251 dat verzoekende partij autoritair optrad en geen tegenspraak duldde en in sommige gevallen personeelsleden afdreigde o.m. met de sanctie dat bij weigering ze (verzoekende partij) ervoor zou zorgen dat die personeelsleden niet zouden worden betaald. Voor de Kamer van Beroep zijn een dergelijke houding en uitlatingen totaal ontoelaatbaar voor een directie en nadelig voor de werking van de school en het imago van het schoolbestuur.”

De kamer van beroep verwijst naar verschillende uiteenlopende verklaringen afgelegd na het opstarten van het tuchtonderzoek. Verzoekster beweert niet dat de feiten die in die klachten worden aangekaart verjaard zijn. In zoverre melding wordt gemaakt van verzoeksters uitlatingen tijdens terreurniveau 4, moet worden vastgesteld dat dit geen geïsoleerd tuchtfeit vormt, maar dat deze

ter illustratie worden aangewend om de verschillende en uiteenlopende gradaties van het ontoelaatbare gedrag van verzoekster te benadrukken. Bij de verklaringen “op de blz. 242-251” waaraan de kamer van beroep refereert, is bovendien een getuigenis te lezen van G.O., daterende 21 september 2017, “dat als we weigerden om [tijdens niveau 4] om 7 uur aanwezig te zijn, ze ervoor zou zorgen dat we niet betaald zouden worden” en een verklaring van A.D. van 25 september 2017 in dezelfde zin (“dat als ik niet zou komen, [ik] niet betaald zou worden”). Met de verwerende partij en de tussenkomenende partij mag dus worden aangenomen, dat pas tijdens het tuchtonderzoek de volle omvang van het machtsmisbruik en het algemeen karakter ervan zichtbaar is geworden.

Deze tenlastelegging steunt dan ook niet op verjaarde feiten.

32.3. Voorts voert verzoekster aan dat zij in haar beroepschrift heeft verwezen naar een functioneringsgesprek van 21 april 2016 waarin reeds feiten aan bod komen die door de kamer van beroep als bewezen worden geacht in het kader van de tenlasteleggingen inzake partijdigheid, loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof.

Het feit dat in een functioneringsgesprek, dat tot doel heeft het functioneren van een personeelslid te bespreken en indien nodig bij te sturen en te verbeteren, bepaalde tekortkomingen worden vermeld, geeft aan dat de gekende feiten op dat moment nog niet van aard waren om een tuchtprocedure te verantwoorden. De tenlasteleggingen inzake partijdigheid, loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof steunen bovendien op diverse verklaringen uit 2017, die ook betrekking hebben op gebeurtenissen die zich hebben afgespeeld na het voormelde functioneringsgesprek, zoals het Halloweenfeest van 2016. Er kan dan ook niet worden aangenomen dat de tuchtoverheid ten tijde van het functioneringsgesprek van 21 april 2016 reeds op de hoogte was van de in de tweede tuchtprocedure ten laste gelegde feiten.

32.4. De kamer van beroep oordeelt in de bestreden beslissing dan ook terecht:

“Wat de beweerde verjaring van de tuchtfeiten betreft, vindt de Kamer van Beroep geen doorslaggevend bewijs dat de feiten [...] door de tuchtoverheid zelf zijn vastgesteld of aan de tuchtoverheid bekend waren meer dan 6 maanden voorafgaand aan de mededeling aan verzoekende partij op 18 mei 2017 dat een tuchtonderzoek werd ingesteld.

Het is pas door het tuchtonderzoek en na de kennisname van het rapport van de Stadssecretaris dd. 16 mei 2017 dat de tuchtoverheid (eerst het College van Burgemeester en Schepenen en daarna de Gemeenteraad) zich met kennis van zaken heeft kunnen vergewissen van de omvang en de ernst van de feiten en gedragingen in hoofde van verzoekende partij.

Zoals gezegd, mag de tuchtoverheid – en dus ook de Kamer van Beroep – enkel rekening houden met de feiten die ze zelf heeft vastgesteld of waarvan de tuchtoverheid of een beraadslagend lid ervan, kennis heeft genomen binnen een vervaltermijn van 6 maanden voorafgaand aan 18 mei 2017.

Uit de voorliggende stukken blijkt dat de feiten en gedragingen die als tuchtfeiten [in aanmerking zijn genomen] aan de tuchtoverheid bekend zijn geworden via het rapport van de Stadssecretaris dd. 16 mei 2017, dus in de periode van 6 maanden voorafgaand aan de mededeling aan verzoekende partij op 18 mei 2017 dat een tuchtonderzoek werd ingesteld. De [in aanmerking genomen] feiten zijn dus niet verjaard.”

32.5. De verwijzing naar “de omvang en de ernst” van de feiten geeft bovendien aan dat verzoekster wordt bestraft omwille van een voortdurende laakbare houding, die weliswaar blijkt uit een aantal concrete feiten, maar daar niet strikt mee te vereenzelvigen is. Een tuchtbeslissing mag de wijze in ogenschouw nemen waarop de betrokken ambtenaar zich in het algemeen gedraagt, van welk gedrag de concrete feiten die hem in de tuchtbeslissing worden aangewreven de illustratie zijn.

33. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

b. tweede middelonderdeel

34.1. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een tuchtprocedure moet worden afgehandeld binnen een redelijke termijn.

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

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

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

34.2. De redelijke termijn geldt slechts aanvullend ten aanzien van een normatief geregelde termijn en het bestuur mag dan ook een dergelijke termijn ten volle benutten.

35.1. Naar het oordeel van de Raad van State moet de vraag of een tuchtprocedure binnen een redelijke termijn is afgehandeld in de eerste plaats *in globo* worden onderzocht, rekening houdend met de reglementair voorgeschreven procedurestappen en met de feitelijke stappen tijdens de besluitvorming die noodzakelijk bleken – zoals het stellen van onderzoeksdaden. Een onderzoek van elk van die onderscheiden fasen en de al dan niet gegeven verantwoording voor de duur ervan, kan dan nodig zijn om tot een besluit te komen over het al dan niet redelijk karakter van het volledige tijdsverloop.

Wanneer het totale tijdsbeslag op zich niet ervan doet blijken dat de redelijke-termijneis is geschonden, kan die schending vervolgens toch blijken uit een onverantwoord lang stilzitten van het bestuur tijdens de ene of

andere fase van de tuchtprocedure. Daartoe moet de verzoekende partij evenwel aantonen dat zij wegens dit stilzitten een nadeel heeft geleden – bijvoorbeeld dat getuigen niet meer (betrouwbaar) ondervraagd konden worden, precies omwille van dit tijdsverloop. Zij moet, met andere woorden, aantonen dat de in die fase opgelopen vertraging niet is goedgeemaakt door de afdoend snelle afhandeling van de totale procedure, in haar geheel beschouwd.

35.2. De totale duur van de tuchtprocedure van het opstarten van de procedure op 18 mei 2017 tot de uitspraak van de kamer van beroep op 12 september 2018 bedraagt ongeveer een jaar en vier maanden. Voor een tuchtprocedure die voorziet in een eerste aanleg en een graad van beroep, kan de Raad van State niet besluiten dat verzoekster *in globo* onredelijk lang heeft moeten wachten op de uitkomst van de tuchtzaak.

Voorts toont verzoekster niet aan dat zij enig bijzonder nadeel heeft geleden bij een beweerde vertraging bij de onderscheiden stappen in de besluitvorming.

Slechts ten overvloede wordt daarom nog opgemerkt wat volgt.

35.3. Verzoekster heeft geen bemerkingen met betrekking tot de redelijke termijn van de behandeling van haar zaak door de kamer van beroep.

35.4. Artikel 8, § 8, van het tuchtbesluit geeft de tuchtoverheid een termijn van zes weken om na het afsluiten van het finale tuchtverhoor een tuchtsanctie op te leggen. Het bestuur dat zich aan die voorgeschreven termijn houdt, miskent niet de redelijke termijn.

35.5. Zo blijft nog het verloop van het tuchtonderzoek tussen het instellen van de tuchtvervolgning op 18 mei 2017 en het opstellen van het proces-verbaal van het verhoor van 23 april 2018.

De kamer van beroep oordeelt omtrent de aangevoerde schending van de redelijke termijn:

“De Kamer van Beroep beseft dat de duurtijd van de tuchtprocedure van het opstarten van de procedure 18 mei 2017 tot het uitspreken van de tuchtmaatregel op 14 mei 2018 voor de partijen een lange periode van onzekerheid meebrengt, maar is wegens het groot aantal onderzoeksmaatregelen en het verzamelen van honderden overtuigingsstukken van oordeel, dat in voorliggend geval de duurtijd van de procedure binnen de grenzen van de redelijkheid is gebleven en afgehandeld.”

Daartegenover stelt verzoekster dat het stellen van onderzoeksmaatregelen en het verzamelen van overtuigingsstukken geen doel op zich is, dat twaalf verklaringen afgenomen bij de voormalige personeelsleden van de Peter Benoitschool zinloos zijn gebleken omdat de tuchtoverheid besloot om ze niet in aanmerking te nemen omdat ze verjaard zijn, dat 25 stukken uit het persoonlijk dossier van verzoekster kwamen, en dat het acht maanden heeft geduurd alvorens een eerste tuchtverslag is opgesteld, dat niet volledig was.

Het tuchtonderzoek is op 18 mei 2017 opgestart. Op 14 juni 2017 is een eerste verklaring van een getuige opgesteld. Op 17 juli 2017 is verzoekster in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord, onderzoeksdaten te vragen en verweer te voeren. Na de zomervakantie – tussen september en november 2017 – zijn veertig personen gehoord. Tussen november 2017 en januari 2018 is een tuchtverslag van 109 bladzijden opgesteld. Verzoekster is op 11 januari 2018 door het college van burgemeester en schepenen opgeroepen voor verhoor door de gemeenteraad. Op 5 februari 2018 heeft de gemeenteraad, op vraag van verzoekster, beslist het tuchtonderzoek te heropenen en bijkomende onderzoeksdaten te stellen. Het aanvullend tuchtverslag is opgesteld op 5 maart 2018 en verzoekster is gehoord op de gemeenteraad van 23 april 2018.

Uit voormelde chronologie blijkt dat het bestuur niet nodeloos heeft getalmd met het voeren van de tuchtprocedure. Zoals in de bestreden beslissing terecht wordt overwogen zijn er veel onderzoeksdaten gesteld en

overtuigingsstukken verzameld en verzoekster heeft in januari 2018 zelf verzocht om nog bijkomende onderzoeksdaten te stellen. Het betreffen voornamelijk getuigenissen van personeelsleden, waarbij mede rekening moet worden gehouden met hun beschikbaarheid. Dit geldt in het bijzonder nu twee maanden van de termijn zomervakantie waren tijdens dewelke personeelsleden van een school minder of niet bereikbaar zijn.

Anders dan verzoekster het ziet, laat het gegeven dat de gemeenteraad uiteindelijk heeft beslist de verklaringen afgenomen van de personeelsleden van de Peter Benoitschool omwille van de bezwaren van verzoekster niet in aanmerking te nemen, niet *ipso facto* toe te besluiten dat onderzoeksdaten zijn gesteld die de termijn onnodig lang hebben gerekt. Rekening houdend dat de ten lasteleggingen in hoofddorde betrekking hebben op het gedrag van verzoekster en haar functioneren, zouden ze mede van aard kunnen zijn geweest, zowel ten goede als ten kwade, om een licht te werpen op verzoeksters houding.

35.6. Gelet op het voorgaande maakt verzoekster niet naar genoegen van recht aannemelijk dat de tuchtprocedure onredelijk lang heeft geduurd.

36. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

c. besluit

37. Het middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

38.1. Het vijfde middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de kamer van beroep zeven van de negen tenlasteleggingen gegrond verklaart en de opgelegde tuchtstraf bevestigt zonder het administratief dossier en de door verzoekster aangevoerde argumenten zorgvuldig en afdoende te onderzoeken, hetgeen zich uit in diverse gebreken in de formele en de materiële motivering van de bestreden beslissing.

38.2. Met betrekking tot de *eerste tenlastelegging* ‘schending van het ambtsgeheim’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep dit herleidt tot een schending van ‘de discretieplicht inherent aan het directeursambt’ terwijl op geen enkele wijze wordt toegelicht wat het verschil is tussen beide begrippen en terwijl de discretieplicht niet uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 14 van het rechtspositiedecreet. De kamer van beroep blijkt ook niet te hebben nagegaan of deze tekortkoming wel het domein van het functioneren overstijgt en motiveert daaromtrent niets. Dit klemmt des te meer nu een en ander ook tijdens functioneringsgesprekken aan bod kwam.

38.3. Aangaande de *tweede tenlastelegging* ‘pesterijen’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep het verweer uit haar beroepschrift – dat indien er werkelijk sprake zou zijn van pesterijen de tuchtoverheid wel van die feiten op de hoogte had moeten zijn, dat er geen enkele actie op grond van de welzijnswet blijkt te zijn genomen en dat de tenlasteleggingen ten onrechte bewezen worden bevonden op basis van verklaringen waarvan zij de waarachtigheid heeft betwist – op geen enkele wijze bij haar beoordeling heeft betrokken. Er wordt verwezen naar “diverse overeenstemmende verklaringen” zonder dat wordt verduidelijkt over welke verklaringen het gaat. Evenmin gaat de

kamer van beroep na of de tenlastelegging tot het domein van het functioneren behoort hoewel zij overweegt dat verzoeksters “handelwijze op zijn minst problematisch en tactloos was”. Doordat niet wordt verwezen naar specifieke feiten, kan niet worden nagegaan of de kamer van beroep steunt op feiten die nog niet zijn verjaard.

38.4. Inzake de *derde tenlastelegging* ‘machtsmisbruik’ voert verzoekster aan dat zij in het vierde middel reeds heeft aangeklaagd dat de kamer van beroep verwijst naar feiten die verjaard zijn. Voorts wordt niet toegelicht hoe een autoritaire of strenge stijl van leidinggeven het domein van de evaluatie overstijgt. Dit kwam immers ook aan bod in verschillende functioneringsgesprekken.

38.5. Met betrekking tot de *vierde tenlastelegging* ‘partijdigheid’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep haar verweer niet uitdrukkelijk bij haar beoordeling heeft betrokken – verweer waarin zij aanvoert dat enkel de opmerkingen en grieven zijn onderzocht van de groep die beweert slachtoffer te zijn geweest van de voorkeursbehandeling die verzoekster gaf aan bepaalde personeelsleden, dat zij de waarachtigheid van die verklaringen betwist en dat het personeel in de scholen nu eenmaal bestaat uit verschillende categorieën zoals het poetspersoneel en dat het gegeven dat voor één categorie afspraken gelden, niet inhoudt dat deze stelselmatig wordt benadeeld. Aangezien de kamer van beroep niet verwijst naar concrete feiten kan verzoekster niet nagaan of de beoordeling steunt op de door haar betwiste feiten of eventuele verjaarde feiten.

38.6. Inzake de *vijfde tenlastelegging* ‘mishandeling van leerlingen’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep een andere wending geeft aan deze tenlastelegging dan de gemeenteraad van de stad Brussel, namelijk dat verzoekster “er blijkbaar een eigenaardige wijze op nahield om met de leerlingen om te gaan en er over te waken dat de leerlingen de vereiste zorg kregen”. Opnieuw wordt niet verduidelijkt hoe dit het domein van het functioneren en de evaluatie overstijgt. Evenmin wordt verzoeksters verweer inzake de zorgwerking

bij de beoordeling betrokken – namelijk dat zij een attest met betrekking tot leerling D.T. tijdig per e-mail heeft bezorgd, dat er enkel wordt gesteund op verklaringen van leerkrachten terwijl de zorgcoördinator niet is ondervraagd, dat het niet opgaat dat geloof wordt gehecht aan wat volgens de getuigende leerkrachten de mening van het CLB is terwijl dat CLB zelf om deontologische redenen weigert te getuigen, dat de kritiek inzake twee leerlingen in de eerste plaats gericht is aan de zorgcoördinator die hierover niet is ondervraagd, dat de tuchtoverheid geen zorgvuldig onderzoek heeft gevoerd en dat de tenlastelegging haaks staat op haar functioneringsverslagen. In elk geval heeft verzoekster de betrokken leerlingen niet onheus behandeld. Ten slotte neemt de kamer van beroep de verklaring van enkele ouders van 13 oktober 2017, waarvan verzoekster de waarachtigheid heeft betwist, voor waar aan zonder te verduidelijken op welke grond zij tot die conclusie komt.

38.7. Aangaande de *achtste tenlastelegging* ‘Loyauteit gereserveerdheid, laster en eerroof’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep verwijst naar een bewering die reeds in het kader van een functioneringsgesprek van april 2016 aan bod kwam en bijgevolg verjaard is, minstens behoort tot het domein van functioneren en evaluatie.

38.8. Met betrekking tot de *negende tenlastelegging* ‘neutraliteit en het beginsel van benuttigingsgelijkheid’ voert verzoekster aan dat de kamer van beroep haar verweer dat zij de aantijgingen betwist, dat zij geen idee heeft waar de ouders vandaan halen dat kinderen die varkensvlees eten apart worden behandeld en dat de uitspraken over halalburgers eveneens worden betwist en geen bevestiging vinden in andere verklaringen, op geen enkele wijze bij haar beoordeling heeft betrokken.

39. Verzoekster benadrukt in de memorie van wederantwoord dat zij geen heroverweging van de feiten beoogt maar meent dat de kamer van beroep de zaak niet zorgvuldig heeft onderzocht en tekortschiet aan haar motiveringsplicht. Het betreft een loutere wettigheidsdiscussie.

Met betrekking tot de tweede tenlastelegging betoogt verzoekster nog dat de motivering door de kamer van beroep uitermate vaag is. Er wordt niet verduidelijkt of de kamer daadwerkelijk meent dat er sprake is van pestgedrag. De kamer verwijst naar “diverse overeenstemmende verklaringen” en naar “20 verklaringen in het tuchtdossier van alle categorieën van personeelsleden en ook van ouders van leerlingen”. Daaruit blijkt geenszins dat dit ook de stukken zijn waarnaar de tussenkomen partij verwijst. De verwerende en de tussenkomen partij maken dankbaar gebruik van het gebrek aan concretisering in de bestreden beslissing om te verwijzen naar verklaringen uit het tuchtdossier, zonder dat daarbij werkelijk vaststaat dat dit de stukken zijn waarop de bestreden beslissing steunt.

Inzake de derde tenlastelegging argumenteert verzoekster dat de kamer van beroep niet verwijst naar een concreet element, waardoor niet kan worden nagegaan of zij de verjaring, het feitelijk verweer van verzoekster, en het eventuele onderscheid met de evaluatie heeft onderzocht. Nochtans wordt ook deze aantijging eigenlijk herleid tot wat zij omschrijft als een ontoelaatbare autoritaire leiderschapsstijl. Daarbij rijst de vraag hoe deze tenlastelegging zich verhoudt tot de tweede tenlastelegging, waarbij eveneens een tekortkoming aan artikel 11 van het rechtspositiedecreet in aanmerking wordt genomen, wegens – volgens de verwerende partij – “een respectloze omgang met het personeel”.

40. In haar laatste memorie stelt verzoekster met betrekking tot de eerste tenlastelegging dat uit de formulering van de beoordeling – het woord ‘minstens’ – blijkt dat de kamer van beroep de discretieplicht minder verreikend acht dan het ambtsgeheim. Voorts wijst zij erop dat zij niet enkel aanklaagt dat de ten laste gelegde feiten in wezen behoren tot het domein van het functioneren en dus de evaluatie, maar ook dat er vóór 2016 nooit een evaluatie heeft plaatsgevonden waardoor haar niet de mogelijkheid is geboden om haar gedrag bij te sturen. Het is niet aanvaardbaar dat de overheid, na jarenlang na te laten om de evaluaties waar een ambtenaar recht op heeft te organiseren, onmiddellijk naar

tuchtrechtelijke maatregelen grijpt om een vermeende algemene laakbare houding te bestraffen.

Inzake de tweede tenlastelegging betoogt verzoekster nog dat de bewering dat er sprake zou zijn van massaal pestgedrag wordt tegengesproken door het feit dat nooit actie werd ondernomen op grond van de welzijnswet. Dit toont aan dat de vermeende feiten gekend zouden moeten zijn door de tuchtoverheid, dan wel dat de feiten indertijd niet als problematisch werden gekwalificeerd – reden waarom ze thans niet tuchtrechtelijk strafbaar zijn – maar pas nu buiten elke proportie worden opgeblazen. Zij wijst er ook op dat de discretionaire bevoegdheid van de kamer van beroep niet impliceert dat zij is vrijgesteld van de verplichtingen die voortvloeien uit de formelemotiveringswet en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Aangaande de vijfde tenlastelegging merkt verzoekster op dat de kamer van beroep zelf erkent dat dit wellicht niet de juiste kwalificatie is en dat verzoekster in werkelijkheid wordt verweten onvoldoende oog te hebben gehad voor de opvolging van leerlingen die zorg nodig hadden. Volgens verzoekster kan niet worden aangenomen dat de kamer van beroep een dergelijke verregaande herkwalificatie kan doorvoeren. Minstens diende de kamer van beroep verzoekster in het licht van de rechten van verdediging de mogelijkheid te bieden om standpunt in te nemen over de voorgenomen herkwalificatie. Tot slot kan haar niet worden verweten dat zij weinig tot niets inbrengt tegen de verklaring van enkele ouders van 13 oktober 2017. Wanneer bepaalde feiten – in wezen onrechtstreeks vernomen geruchten – zonder enige precisering in de tijd op papier worden gezet op een tijdstip dat verzoekster al geruime tijd preventief geschorst is, kan zij daar bezwaarlijk een uiterst gedetailleerde weerlegging tegenover plaatsen.

Inzake de achtste tenlastelegging betoogt verzoekster dat de kamer van beroep niet uitdrukkelijk verwijst naar concrete verklaringen. “Zelfs indien aangenomen kan worden dat verwezen wordt naar verklaringen die dateren

van 2017, sluit dit niet uit [dat] verwezen wordt naar vermeende feiten waarvan de tuchtoverheid reeds geruime tijd eerder kennis kon nemen”, aldus verzoekster.

Beoordeling

a. algemeen

41. De kamer van beroep heeft bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, zowel op het stuk van de feitenvinding en de bewezenverklaring van de feiten, als op het vlak van de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten, als op het vlak van de straftoemeting – zo te verstaan dat de kamer van beroep de uitgesproken tuchtstraf niet mag verzwaren.

42. De kamer van beroep die zich als tuchtoverheid over het opleggen van een tuchtstraf wegens een bepaald feit moet uitspreken, vermag daarbij niet alleen te steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook op getuigenissen en vermoedens.

Nu de op verzoeker toepasselijke tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt die tuchtoverheid op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen.

Het valt de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om een onderzoek in te stellen betreffende het zich al dan niet hebben voorgedaan van gebeurtenissen en om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten of van de kwalificatie ervan als tuchtvergrijpen. De Raad van State is geen hogere beroepsinstantie. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens – meer bepaald met inachtneming van de algemene beginselen van de bewijsvoering – of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

43. Aan een overheidsonderzoek kleeft het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van de tuchtoverheid aan te tonen, mag een verzoekende partij niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door de kamer van beroep berust. Het is zaak van de verzoekende partij om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

b. ontvankelijkheid van het middel

44. Voor zover de tussenkomende partij opwerpt dat het middel onontvankelijk is omdat het ertoe strekt – onder het mom van een schending van de formelemotiveringswet, het vermoeden van onschuld en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – de Raad van State opnieuw ten gronde te laten oordelen over de tuchtrechtelijke vergrijpen van verzoekster, gaat zij eraan voorbij dat verzoekster in het middel ook de schending van de materiëlemotiveringsplicht aanvoert.

Zoals hiervóór reeds is uiteengezet vermag de Raad van State bij de toetsing van de materiëlemotiveringsplicht na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

45. De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

c. evaluatie of tucht

46. Verzoekster voert meermaals aan dat bepaalde disfuncties die haar worden verweten, veeleer aansluiten bij een evaluatieprocedure. Zij vergist zich evenwel als zij meent dat tekortkomingen in haar functioneren niet het voorwerp van een tuchtprocedure mogen zijn. Hoewel tucht en evaluatie in

beginsel van elkaar losstaan omdat ze een andere finaliteit hebben – het tuchtrecht strekt ertoe een schuldig gedrag te bestraffen terwijl een evaluatie het functioneren van het personeelslid beoogt te sturen – mag het bestuur oordelen dat tekortkomingen die (ook) bij een evaluatie aan bod komen dermate ernstig zijn dat hiervoor een tuchtstraf moet worden opgelegd.

Zelfs indien feiten uit de eerste, de tweede, de derde, de vijfde en de achtste tenlastelegging reeds ter sprake zijn gekomen tijdens functioneringsgesprekken of daar ter sprake kunnen komen, belet dit niet dat hiervoor ook een tuchtstraf kan worden opgelegd. Voor zover het middel uitgaat van het tegendeel, faalt het naar recht.

d. eerste tenlastelegging

47.1. De kamer van beroep beoordeelt de tenlastelegging ‘ambtsgeheim’ als volgt:

“De Kamer van Beroep heeft kennis genomen van de diverse getuigenverklaringen die door personeelsleden en gewezen personeelsleden zijn afgelegd in de maanden september, oktober en november 2017. Hieruit blijkt dat verzoekende partij niet of onvoldoende discreet is omgegaan met informatie over de personeelsleden waarover zij de directie had en haar opvattingen en appreciatie over het functioneren van sommige personeelsleden aan derden heeft medegedeeld. Verzoekende partij heeft hierdoor minstens de discretieplicht geschonden, die inherent is aan de deontologie van een directiefunctie.

De Kamer van Beroep vindt de beknopte uitleg van verzoekende partij onvoldoende om deze vaststelling te ontkrachten en is van oordeel dat verzoekende partij door haar uitlatingen artikel 14 van het rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 heeft geschonden.”

47.2. In de toelichting bij het middel betwist verzoekster niet het materiële gegeven van de tenlastelegging, noch weerspreekt zij dat haar uitlatingen aantonen dat zij “niet of onvoldoende discreet is omgegaan met informatie over de personeelsleden waarover zij de directie had en haar opvattingen en appreciatie over het functioneren van sommige personeelsleden

aan derden heeft medegedeeld”. Enkel verwacht zij van de kamer van beroep een toelichting “wat het verschil is tussen beide begrippen” discretieplicht en ambtsgeheim. Hiermee doelt zij dus op een schending van de formelemotiveringsplicht.

Een dergelijke verplichting kan niet uit de formelemotiveringswet worden afgeleid. De kamer van beroep heeft uitdrukkelijk aangegeven op grond van welke feiten, die zij bewezen acht, verzoekster terecht een schending van “minstens” de discretieplicht wordt verweten en artikel 14 van het rechtspositiedecreet niet is nageleefd.

Pas voor het eerst in de laatste memorie – en dus laattijdig en onontvankelijk – voert verzoekster aan dat het ambtsgeheim en de discretieplicht geen uitwisselbare begrippen zijn, zonder deze grief overigens concreet uit te werken.

47.3. In de mate dat verzoekster aanklaagt dat zij vóór 2016 nooit is geëvalueerd en dat het niet aanvaardbaar is dat het bestuur in die omstandigheden meteen voor een tuchtrechtelijke bestraffing kiest, moet worden vastgesteld dat verzoekster deze grief pas voor het eerst in de laatste memorie aanvoert, hetgeen laattijdig is.

e. tweede tenlastelegging

48.1. De kamer van beroep beoordeelt de tenlastelegging ‘pesterijen’ als volgt:

“De Kamer van Beroep heeft kennis genomen van de diverse overeenstemmende verklaringen die door personeelsleden of gewezen personeelsleden zijn afgelegd en kan er niet omheen dat uit de verklaringen blijkt dat, hoewel verzoekende partij een voorbeeldfunctie had, haar handelwijze op zijn minst problematisch en tactloos was. De Kamer van Beroep verwijst naar 20 verklaringen in het tuchtdossier van alle categorieën personeelsleden en ook van ouders van leerlingen. Het valt niet te verwonderen dat de handelwijze en de uitspraken van verzoekende partij gemeenzaam als pesterijen worden omschreven. Een aantal uitspraken van

verzoekende partij zijn een directie onwaardig en zijn van aard een serene sfeer binnen de school aan te tasten. Die handelwijze heeft ongetwijfeld een negatieve weerslag op de motivatie van de diverse actoren en straalt hoe dan ook af op het welbevinden van de leerlingen.

Door haar handelwijze heeft verzoekende partij overduidelijk artikel 11 van het rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 geschonden.”

48.2. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep beschikt de kamer van beroep – uitgezonderd op het vlak van de straftoemeting die zij niet mag verzwaren – over dezelfde ruime discretionaire bevoegdheid als de tuchtoverheid om te oordelen over de bij haar aanhangig gemaakte tuchtzaak en om tegen de aan een personeelslid toegeschreven feiten tuchtrechtelijk op te treden. De kamer van beroep spreekt zich uit op grond van een eigen beoordeling, zowel in rechte als in feite. Zij mag daarbij een andere kwalificatie aan de feiten geven. Van de kamer van beroep wordt niet op grond van de formelemotiveringswet verwacht dat zij expliciteert om welke redenen zij het eventueel anders ziet dan de oorspronkelijke tuchtoverheid. Het volstaat dat zij als tuchtoverheid in hoger beroep motiveert hoe zij het zelf ziet. De kamer van beroep is niet verplicht om in te gaan op de redenen die de bevoegde tuchtoverheid ertoe hebben aangezet om een bepaalde beslissing te nemen, zij is niet gebonden door argumenten die werden aangewend in die voorafgaande administratieve procedure en zij is er niet toe gehouden te verantwoorden waarom zij de opvatting van de bevoegde tuchtoverheid als zodanig niet bijvalt.

48.3. Te dezen oordeelt de kamer van beroep dat de handelwijze en uitspraken van verzoekster die gemeenzaam als pesterijen worden omschreven een directie onwaardig zijn en de serene sfeer binnen de school aantasten. Zij wijst daarbij op de voorbeeldfunctie van verzoekster en besluit dat verzoekster artikel 11 van het rechtspositiedecreet heeft geschonden.

48.4. De tuchtoverheid steunt daarvoor op diverse verklaringen. Verzoekster weet om welke verklaringen het gaat. De kamer van beroep verduidelijkt immers dat het gaat om de verklaringen op de bladzijden 228-241 van het verweerschrift van de stad Brussel, meer bepaald twintig verklaringen.

48.5. Zoals reeds uiteengezet, vermag de kamer van beroep het bewijs van de feiten te steunen op getuigenissen. Zij beoordeelt hierbij op discretionaire wijze de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen. Het valt niet aan de Raad van State toe om dienaangaande zijn eigen appreciatie in de plaats te stellen van die van de kamer van beroep.

Het is niet onredelijk dat de kamer van beroep gelet op de diverse overeenstemmende verklaringen van personeelsleden en ouders van leerlingen – waarvan verzoekster slechts drie verklaringen tegenspreekt – de tuchtfacten bewezen acht. Dat er nooit actie ondernomen is op grond van de welzijnswet impliceert niet dat er geen sprake kan zijn van de door de kamer van beroep bewezen bevonden tuchtfacten.

f. derde tenlastelegging

49. In zoverre verzoekster aanvoert dat de tenlastelegging ‘machtsmisbruik’ verjaard is en zij daarbij refereert aan haar uiteenzetting in het kader van het vierde middel, mag worden verwezen naar de beoordeling van het eerste onderdeel van het vierde middel waarin verzoeksters argumentatie dienaangaande ongegrond is bevonden.

g. vierde tenlastelegging

50.1. De kamer van beroep heeft inzake de tenlastelegging ‘partijdigheid’ als volgt geoordeeld:

“De Kamer van Beroep kan, wat deze tenlastelegging betreft, niet anders dan uit de talrijke verklaringen vaststellen dat verzoekende partij niet op een objectieve manier omging met het personeel en in sommige gevallen personeelsleden respectloos behandelde. Uit de gerelateerde feiten blijkt dat een onderscheid werd gemaakt dat onder geen enkele voorwaarde kan worden getolereerd. Dit wordt in de diverse verklaringen geïllustreerd met

voorbeelden uit vergaderingen waar sommigen wel en anderen niet, mochten tussenkomen en over de denigrerende omgang met het onderhoudspersoneel en de onderscheiden omgang van hulpopvoeders en van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken.

Ook in deze aangelegenheid heeft verzoekende partij zich niet op een correcte wijze gedragen en artikel 11 van het rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 geschonden.”

50.2. Ten onrechte stelt verzoekster dat alleen collega's die beweren dat zij werden benadeeld, zijn ondervraagd. De tussenkomende partij wijst ter zake terecht naar de verklaring van K.V. Overigens heeft verzoekster zelf de mogelijkheid gekregen om bepaalde onderzoeksdaten te laten stellen.

Daarenboven valt niet in te zien hoe een bijkomende ondervraging van andere personeelsleden de geloofwaardigheid van de benadeelde personeelsleden die werden ondervraagd over hun ervaring met verzoekster moet tegenspreken.

50.3. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat het voornamelijk de veelheid van diverse verklaringen zijn die de kamer van beroep overtuigen dat verzoekster onderhoudspersoneel, hulpopvoeders en leerkrachten levensbeschouwelijke vakken respectloos behandelde.

50.4. Gelet op de overeenstemmende inhoud van de afgelegde verklaringen is het niet onredelijk dat de kamer van beroep tot dat besluit komt.

h. vijfde tenlastelegging

51.1. Met betrekking tot de vijfde tenlastelegging 'mishandeling van leerlingen' overweegt de kamer van beroep:

“De Kamer van Beroep heeft kennis genomen van de diverse verklaringen en van de commentaren bij deze verklaringen en kan niet anders dan vaststellen dat verzoekende partij er blijkbaar een eigenaardige wijze op nahield om met de leerlingen om te gaan en er over te waken dat de leerlingen de vereiste zorg kregen. Uit de verklaringen blijkt dat

verzoekende partij onvoldoende oog had voor de opvolging van leerlingen die zorg nodig hadden. Het begrip ‘mishandeling van leerlingen’ is wellicht niet de juiste kwalificatie maar het valt de Kamer van Beroep wel op dat in quasi alle geciteerde gevallen de zorg en het respect voor de leerlingen blijkbaar niet de eerste prioriteit was van verzoekende partij. De Kamer van Beroep verwijst hier naar de verklaring die 12 ouders op 13 oktober 2017 hebben afgelegd (stuk nr. 19 van het Tucht dossier). Deze verklaring is een teleurstellende illustratie van het totaal gebrek aan respect van verzoekende partij voor de leerlingen en hun ouders. Verzoekende partij heeft op de inhoud van de geciteerde verklaringen niet gereageerd tenzij met de ontkenning van de feiten en gedragingen.

De Kamer van Beroep is ook wat deze aangelegenheid betreft van oordeel dat verzoekende partij tekort is gekomen aan haar opdracht en artikel 11 van het rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 heeft geschonden.”

51.2. Zoals reeds is uiteengezet impliceert de devolutieve werking van het administratief beroep dat de kamer van beroep zich uitspreekt op grond van een eigen beoordeling, zowel in rechte als in feite. Zij mag daarbij wel degelijk een andere kwalificatie aan de feiten geven, zoals zij te dezen heeft gedaan. Deze “herkwalificatie” is bovendien een mildering van de oorspronkelijke tenlastelegging, mogelijk ook ingegeven door verzoeksters verweer, en moest niet opnieuw aan haar wederwoord worden onderworpen – daargelaten nog dat verzoekster hierover laattijdig, want pas in haar laatste memorie een opmerking maakt.

51.3. Het valt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten. Er kan enkel maar vastgesteld worden dat de kamer van beroep verwijst naar de veelheid van overeenstemmende verklaringen, inzonderheid die van twaalf ouders op 13 oktober 2017, waar verzoekster weinig tot niets tegen inbrengt. Het is dan ook niet onredelijk dat de kamer van beroep het tuchtfact bewezen acht.

i. achtste tenlastelegging

52.1. In de mate dat verzoekster aanvoert dat de tenlastelegging ‘loyauteit, gereserveerdheid, laster en eerroof’ verjaard is aangezien dit reeds in een functioneringsgesprek van april 2016 aan bod kwam, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste onderdeel van het vierde middel waarin deze stelling ongegrond is bevonden.

52.2. De kamer van beroep steunt op concrete en overeenstemmende verklaringen uit 2017, namelijk de verklaring van A.D. van 25 september 2017 en de verklaring van K.V. van 4 oktober 2017.

52.3. Voor zover verzoekster aanvoert dat het niet is uitgesloten dat in die verklaringen wordt verwezen naar feiten waarvan de tuchtoverheid reeds geruime tijd eerder kennis kon nemen en daarmee andermaal alludeert op een verjaring van de tuchtfeiten, moet worden opgemerkt dat het toevalt aan een verzoekende partij die aanvoert dat tuchtfeiten zijn verjaard, om daarvan het concrete bewijs te leveren.

j. negende tenlastelegging

53.1. De kamer van beroep motiveert omtrent de negende tenlastelegging:

“De Kamer van Beroep heeft geen begrip voor enig onderscheid tussen personeelsleden en/of leerlingen en acht een onderscheid dat gemaakt wordt op basis van de eetgewoonten van de leerlingen totaal onaanvaardbaar. De Kamer keurt de houding en de gesprekken door de directeur af, die gericht zijn op of aanleiding kunnen geven tot een confrontatie van de levensbeschouwingen van de actoren van de school en wijst erop dat een directeur in het onderwijs van de stad Brussel tot taak heeft de neutraliteit binnen de school te bewaken en de rechten van het personeel en van de kinderen in het bijzonder te respecteren en te doen respecteren.”

53.2. Uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeksters houding en gesprekken, die gericht zijn op of aanleiding kunnen geven tot een confrontatie van de levensbeschouwelijke actoren van de school, worden afgekeurd.

De kamer van beroep steunt daarvoor op overeenstemmende verklaringen, onder meer van een zorgcoördinator en een leerkracht protestantse godsdienst, waaruit blijkt dat verzoekster zich niet neutraal heeft opgesteld. Het is dan ook niet onredelijk dat de kamer van beroep het tuchtfeit bewezen acht.

k. conclusie

54. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat de kamer van beroep de in het middel aangegeven beginselen heeft geschonden.

Het middel is niet gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

55. Voor zover de tussenkomende partij een rechtsplegingsvergoeding vordert, volstaat het deze partij erop te wijzen dat een tussenkomende partij geen rechtsplegingsvergoeding kan genieten (artikel 30/1, laatste lid, RvS-Wet).

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig november tweeduizend eenentwintig , 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