RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 154.153 van 26 januari 2006
in de zaak A. 116.593/XII-3441.

In zake : Ingrid CONINX,
wonende te Tongeren,
Houbbenstraat 46

tegen :

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door de Scholengroep 13 Zuid-Limburg,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. Stommels,
kantoor houdende te Antwerpen,
Amerikalei 220, bus 14.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Ingrid Coninx op 8 februari 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

"- de beslissing van 11 december 2001 van de Raad van Bestuur van Scholengroep 13 Zuid-Limburg, waarbij deze Raad beslist mevrouw Joëlle Prils vast te benoemen in de betrekking nummer 1313023 met een volume van FT in het ambt van onderwijzer ASV aan de instelling BSBO Tongeren
en van
- de daarmee samenhangende beslissing om verzoekende partij niet vast te benoemen in de bedoelde betrekking";

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op de beschikking van 24 februari 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 28 oktober 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 december 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van verzoekster, en van advocaat M. Stommels, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

De gegevens van de zaak

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

Ingevolge een oproep tot de kandidaten voor de personeels-bewegingen in wervingsambten op 1 januari 2002 dienen drie kandidaten, waaronder verzoekster, een kandidatuur in voor benoeming in de vacante betrekking 1313023 van onderwijzer ASV aan de basisschool van het Gemeenschapsonderwijs De Zonnestraal te Tongeren.

Aan de hand van een aantal selectiecriteria rangschikt de "commissie personeel basisonderwijs" de kandidaten op 7 november 2001 als volgt : Ingrid Coninx (32,5/40), Joëlle Prils (32/40), Christiane Olivier (31/40).

Met als motivatie "kandidaat behaalde de meeste punten" stelt de directeur verzoekster voor vaste benoeming als onderwijzer ASV in de betrekking nr. 1313023 voor.

Op 27 november 2001 beslist de raad van bestuur om de betrekking voorlopig niet toe te wijzen "omdat de toegekende punten naar anciënniteit, decretale navorming in functie van het ambt, speciale verdiensten in functie van het ambt en de betrokkenheid met de schoolomgeving onvoldoende

gemotiveerd bleken" en om de commissie personeel te vragen "de dossiers van de drie kandidaten grondig te analyseren en te motiveren wat de bovenvermelde criteria betreft".

Na een nieuw onderzoek komt de "commissie personeel basisonderwijs" op 6 december 2001 tot de volgende rangschikking: Joëlle Prils (30/40), Ingrid Coninx (29,5/40), Christiane Olivier (26/40).

Op 11 december 2001 bespreekt de raad van bestuur opnieuw het dossier en "bekrachtigt" hij de nieuwe uitslag. Over het verder verloop melden de notulen wat volgt :

> "Vervolgens wordt Mevr. Bonneau Jozette gehoord, directeur BuBaO Tongeren.
> Volgens haar heeft de commissie personeel beide keren puik werk verricht; de tweede keer werden de dossiers heel grondig onderzocht.
> Zij kan zich terugvinden in de uitslag van de tweede selectiecommissie personeel.
> Toch maakt zij voorbehoud voor
> * speciale verdiensten Coninx Ingrid
> Verklaring lid van het Haspengouws Jeugdorkest : nul punten
> De directeur stelt mondeling dat door tussenkomst van Mevr. Coninx I het Haspengouws Jeugdorkest regelmatig optreedt in haar instelling en tal van activiteiten opluistert.
> Mevr. Bonneau vraagt de vergadering dit gegeven in overweging te nemen en alsnog het punt toe te kennen.
> Er werd alleen een verklaring gegeven als lid van het Haspengouwse jeugdorkest wat door de commissie personeel niet als een speciale verdienste in functie van het ambt kan beschouwd worden, maar wel als een betrokkenheid met de schoolomgeving waarvoor Mevr. Coninx I. reeds het maximum van de punten (1/1) behaalde.
> Beslissing
> De RvB beaamt de visie van de commissie personeel en beslist geen bijkomend punt toe te kennen aan Coninx Ingrid voor speciale verdiensten.
> Motivering :
> Verklaring lid van Haspengouws Jeugdorkest behoort bij 'betrokkenheid schoolomgeving'
> Vermits betrokkene hiervoor al het maximum van de punten scoorde (1/1), verandert dit niets aan de uitslag.
> Verder wordt erop gewezen, dat bij 'decretale navorming' reeds 1 punt gegeven werd voor muzikale navorming (pag 43, 44, 45, 46)
> De RvB beslist Mevr. Prils J voor te stellen voor vaste benoeming in de betrekking 1313023 aan BuBaO Tongeren vanaf 01.01.2002".

Met een niet gedateerd schrijven wordt verzoekster meegedeeld :

> "dat aan uw aanvraag / aanvragen voor volgende betrekkingen, rekening houdend met het soort aanvraag, geen gunstig gevolg kon worden gegeven omwille van de bijvermelde reden.

* De betrekking nummer 1313023 met een volume van FT in het ambt van onderwijzer ASV aan de instelling(en) BSBO Tongeren in de beweging 'Vaste Benoeming' werd niet aan u toegewezen omdat : 'de betrekking toegewezen werd aan een andere kandidaat'.
Bovenstaande formulering geeft u, summier, het resultaat van de procedure. Voor meer informatie inzake motivering van de beslissing en inzage in het dossier kan u contact opnemen met het secretariaat van de scholengroep".

Op 14 december 2001 tekent verzoekster bij de algemeen directeur van de scholengroep bezwaar aan tegen deze beslissing en vraagt zij inzage in het dossier.

Op 20 december 2001 worden verzoekster en haar raadsman door de raad van bestuur gehoord, de raadsman mag daarbij alle dossiers inkijken en verzoekster mag haar dossier inkijken en vragen stellen.

Op 11 januari 2002 tekent ook de vakorganisatie van verzoekster bij het schoolbestuur bezwaar aan tegen de gevolgde procedure.

Na analyse en bespreking van beide bezwaarschriften beslist de raad van bestuur op 29 januari 2002 beide bezwaarschriften ontvankelijk, doch ongegrond te verklaren, zijn beslissing van 11 december 2001 te handhaven en J. Prils in de in geschil zijnde betrekking te benoemen.

Bij brief van 30 januari 2002 worden zowel verzoekster als haar vakorganisatie van de voornoemde beslissing in kennis gesteld, met als bijlagen "het verslag van de hoorzitting van 20 december 2001, het antwoord van de RvB op het bezwaarschrift van de COC en de notulen van de vergaderingen van de RvB van 27 november 2001, 11 december 2001 en 29 januari 2002 met de daaraan gekoppelde beslissingen". In de bijgaande, vijf bladzijden tellende motivering schrijft de raad van bestuur, onder meer, dat de tweede commissie "geen nieuwe selectiecommissie" was, maar "een opnieuw samenroepen van de commissie personeel" en dat "de RvB beschikt over een eigen beslissingsbevoegdheid";

De ontvankelijkheid en het voorwerp van het beroep

2.1. Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat verzoekster "geen belang [heeft] bij het betwisten van de beslissing van 11 december 2001, omdat de Raad van Bestuur daarna nog twee beslissingen getroffen heeft, die geen louter

bevestigende beslissingen zijn en die een eigen motivering hebben, en die door verzoekende partij niet bestreden worden" zodat het beroep niet ontvankelijk is;

2.2. Overwegende dat de Raad van State de verwerende partij hierin bijvalt dat de beslissing van de raad van bestuur van 29 januari 2002, getroffen na onderzoek en gemotiveerde weerlegging van de bezwaarschriften van zowel verzoekster als haar vakorganisatie, geen louter bevestigende beslissing van de eerder door diezelfde raad van bestuur genomen beslissing is;

Overwegende evenwel dat het auditoraat, na ook die vaststelling te hebben gemaakt, die laatst genomen beslissing als zijnde "de in de onderwerpelijke zaak te bestrijden eindbeslissing" als werkelijk voorwerp van het beroep aanziet, en het verzoekschrift in dit licht voort onderzoekt; dat verwerende partij in de laatste memorie verklaart zich aan te sluiten bij het auditoraatsverslag; dat het dienvolgens de beslissing van de raad van bestuur van 29 januari 2002 is, die hierna als voorwerp van het annulatieberoep wordt onderzocht; dat de exceptie dan ook niet wordt aangenomen;

De gegrondheid van het beroep

3.1. Overwegende dat verzoekster als *eerste middel* de schending aanvoert van artikel 14, § 1, 7°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs (hierna: het bijzonder decreet) en van artikel 37, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (hierna: het rechtspositiedecreet); dat zij toelicht dat uit de aangevoerde bepalingen blijkt dat de bevoegdheid tot het formuleren van een voorstel voor de vaste benoeming toevalt aan de directeur en dat "voorstel" "duidt op een echte voordrachtbevoegdheid van dit instellingshoofd"; dat zij verduidelijkt dat bij een voordracht tot benoeming de discretionaire bevoegdheid van de benoemende overheid beperkt is tot de vraag of de voorgestelde kandidaat al dan niet kan worden benoemd, "met andere woorden beperkt tot de goedkeuring of afkeuring van het voorstel, in welk geval om een ander voorstel kan worden gevraagd"; dat zij steun zoekt in het arrest nr. 67.113, Jespers, van 27 juni 1997; dat zij dan, wat de voorliggende zaak betreft, er op wijst dat het instellingshoofd haar naam aan de raad van bestuur had voorgesteld om benoemd te worden en dat de raad van bestuur op basis van een nieuwe rangschikking en dus niet op voorstel van de directie besloot om J. Prils vast te benoemen;

Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord het middel in vrijwel identieke bewoordingen herhaalt; dat zij in de laatste memorie handhaaft dat de overheid gebonden is door een voordracht terwijl in het voorliggende geval J. Prils “op geen enkel ogenblik voorgedragen [werd] door het instellingshoofd”; dat zij andermaal meervermeld arrest Jespers ter ondersteuning inroept van haar stelling dat “een ‘voorstel’ dus duidelijk dezelfde waarde [heeft] als een ‘voordracht’”; dat zij voorts argumenteert dat de bekommernis om enerzijds het principieel hoger gezag van de overheid die benoemt te doen uitkomen maar anderzijds de echte keuze van de kandidaat te laten bij de groep of het orgaan waarvan de belangen direct betrokken zijn bij de benoeming, aanwezig was toen het bijzonder decreet tot stand kwam, dat de uiteindelijke benoemingsbevoegdheid bij de raden van bestuur van de scholengroepen gelegd werd, “maar, omdat de benoemde personeelsleden uiteindelijk in een welbepaalde school terechtkomen, en de belangen van deze school uiteraard direct betrokken zijn bij de benoeming, werd er aan de instellingshoofden een voordracht/voorstelbevoegdheid toegekend, om de echte keuze van de kandidaat dus bij hen te laten”;

3.2. Overwegende dat artikel 14, § 1, 7°, van het bijzonder decreet de directeur van een school de bevoegdheid verleent voor “het formuleren van voorstellen voor de vaste benoeming van personeelsleden”; dat het instellingshoofd een voorstel geformuleerd heeft, met name om verzoekster de vaste benoeming te geven; dat de raad van bestuur evenwel dit voorstel niet heeft gevolgd;

Overwegende dat volledigheidshalve wordt vastgesteld dat verzoekster op geen enkele wijze kritiek levert op de door de “commissie personeel basisonderwijs” aan de drie kandidaten gegeven punten, noch enige inhoudelijke grieven aanvoert tegen de motieven van de raad van bestuur om aan haar concurrent de voorkeur te geven, en aldus van het voorstel van de directeur af te wijken; dat zij de onwettigheid van de bestreden beslissing enkel hierin ziet, dat de bevoegdheid van de raad van bestuur beperkt was tot het aanvaarden of afwijzen van de door het instellingshoofd voorgestelde benoeming;

Overwegende dat verzoekster aldus ieder onderscheid in draagwijdte tussen de termen “voorstel” en “voordracht” wegcijfert; dat over het algemeen een “voorstel” weliswaar een substantieel onderdeel vormt van een benoemingsprocedure, maar niettemin niet bindend is voor de benoemende overheid, die dan ook op grond van deugdelijke motieven, bijvoorbeeld ontleend aan een objectieve vergelijking van de aanspraken en verdiensten van de kandidaten, van het voorstel mag afwijken; dat een dergelijke voorbereidende handeling soms wél de overheid kan binden in de zin dat slechts een voorgedragen kandidaat benoemd kan worden, in welk geval evenwel de gebruikelijke term voor die handeling “voordracht” is; dat, met andere woorden, verzoekster de Raad poogt te overtuigen dat in de toepasselijke bepaling van het rechtspositiedecreet “voorstel” als “voordracht” uitgelegd moet worden;

Overwegende dat verzoekster als aanwijzing in die zin alvast vergeefs refereert aan het arrest Jespers; dat die zaak de benoeming betrof van een staffunctionaris van een cultureel centrum op grond van het decreet van 16 juli 1973 betreffende de toekenning van weddetoelagen aan cultuurfunctionarissen werkzaam in erkende culturele centra die het culturele leven in de Nederlandstalige gemeenschap bevorderen; dat de Raad in zijn arrest Jespers geenszins als algemene regel aanneemt dat voorstel en voordracht steeds onderling verwisselbare rechtsfiguren zijn, maar integendeel in een op het genoemde decreet gerichte ontleding van de gebezigde bewoordingen en de wil van de decreetgever oordeelde dat, aldaar, een welbepaald voorstel “moet worden opgevat als een echte voordracht tot benoeming, waarbij de discretionaire bevoegdheid van de benoemende overheid beperkt wordt tot de vraag of de voorgestelde kandidaat al dan niet kan benoemd worden”; dat, vooreerst, dit arrest van verre noch nabij betrekking heeft op de thans voorliggende regelgeving betreffende de bevoegdheidsverdeling binnen het Gemeenschapsonderwijs voor vaste benoemingen van onderwijspersoneel zodat analoge vergelijking niet opgaat; dat, voorts, de bevindingen van de Raad over de wil van de decreetgever ondersteund werden door de in het arrest vermelde parlementaire voorbereiding van het decreet; dat het arrest Jespers dan ook ten hoogste vermag aan te tonen dat de Raad, om “voorstel” te interpreteren als “voordracht” met alle rechtsgevolgen van dien, tot die overtuiging slechts mag komen door nauwkeurige ontleding van de desbetreffend toe te passen regelgeving en zo nodig haar parlementaire totstandkoming; dat te dezen verzoekster zelfs geen poging onderneemt tot dergelijk onderzoek van het bijzonder decreet of het rechtspositiedecreet, laat staan van hun parlementaire werken; dat zij het in de laatste

memorie slechts bij vrijblijvende beschouwingen houdt, die andermaal "voordracht/voorstel-bevoegdheid" op één lijn plaatsen;

Overwegende dat de Raad van State daartegenover vaststelt dat luidens artikel 4, § 1, van het bijzonder decreet de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs "met uitsluiting van ieder ander orgaan" de inrichtende macht zijn van het gemeenschapsonderwijs, dat die inrichtende machten luidens artikel 4, § 2, "al de bevoegdheden" bezitten voor de uitoefening van hun opdrachten, dat de raad van bestuur binnen de scholengroep de residuaire bevoegdheid heeft, voor al wat niet uitdrukkelijk is toegewezen aan de andere organen (artikel 23, § 3, van het bijzonder decreet), en, voor deze zaak van belang, krachtens artikel 23, § 1, 3°, a), van het bijzonder decreet uitdrukkelijk de bevoegdheid is toebedeeld voor, "[inzake het personeelsbeleid :] de benoeming van personeelsleden overeenkomstig het personeelsstatuut", welke bevoegdheid zelfs door artikel 24, § 3, van het bijzonder decreet uitgesloten wordt van mogelijke delegatie aan de algemeen directeur; dat nog luidens artikel 37 van het rechtspositiedecreet "[d]e vaste benoeming gebeurt door de raad van bestuur op voorstel van het instellingshoofd";

Overwegende dat het bijzonder decreet aldus het bestuur van de scholen principieel situeert bij de scholengroepen, "met uitsluiting van ieder ander orgaan", en daar meer bepaald de bevoegdheid tot benoemen plaatst bij de raad van bestuur; dat bij die raad van bestuur overigens het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid rust, nu hij over de residuaire bevoegdheid beschikt en bepaalde toegewezen bevoegdheden -waaronder met name de vaste benoeming van personeelsleden- niet aan de algemeen directeur mag overlaten; dat bepalingen die afwijken van die bevoegdheid bijgevolg niet extensief uitgelegd kunnen worden, wat immers zou indruisen tegen het gehele zo-even geschetste kader van de bevoegdheidstoewijzingen;

Overwegende dat de Raad tegen die achtergrond acht slaat op de volledige tekst van het door verzoekster aangevoerde artikel 37, § 1, van het rechtspositiedecreet :

> "De vaste benoeming gebeurt door de raad van bestuur op voorstel van het instellingshoofd, en voor het vormingscentrum en de pedagogische begeleidingsdienst door de afgevaardigd bestuurder.
> Onverminderd de bepalingen van dit decreet, wordt een godsdienstleerkracht benoemd op voordracht van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst, na advies van de directeur.

> Onverminderd de bepalingen van dit decreet, wordt een leermeester niet-confessionele zedenleer of leraar secundair onderwijs belast met niet-confessionele zedenleer benoemd op voordracht van de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap, zoals bedoeld in het decreet betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken van 1 december 1993, na advies van de directeur.";

Overwegende dat noch uit dit artikel, noch uit de wijze waarop de bevoegdheden van de raad van bestuur door de decreetgever zijn geconcipieerd, kan worden opgemaakt dat het formuleren van een voorstel door de directeur -orgaan van het lokaal niveau en geen deelgenoot van de "inrichtende macht"- de raad van bestuur zou binden; dat integendeel blijkt dat de decreetgever wel degelijk weet een onderscheid te maken tussen "voorstel" en "voordracht", nu hij een "voordracht" eist, maar dan enkel voor de vaste benoeming van godsdienst-leerkrachten en leermeesters en leraars niet-confessionele zedenleer, van de daartoe bevoegde of erkende instantie na advies van de directeur; dat de decreetgever voor die benoemingen welbewust de bevoegdheid van de raad van bestuur als benoemende overheid heeft ingeperkt, om reden van de bijzondere aard van die betrekkingen; dat hij dit heeft gedaan door de benoeming afhankelijk te maken van een "voordracht", en dus geacht mag worden de betekenis van die term correct te hebben ingeschat; dat hij in diezelfde beperking evenwel niet heeft voorzien voor de andere vaste benoemingen, waar hij het houdt op een "voorstel" van het instellingshoofd; dat de Raad aanneemt dat de decreetgever niet willekeurig beide termen heeft gebezigd; dat het middel faalt in rechte;

4.1. Overwegende dat verzoekster als *tweede middel* een schending ziet van de formele-motiveringswet van 29 juli 1991 in de mededeling, die zij op 13 december 2001 ontving, dat aan haar aanvraag voor de personeelsbeweging van 1 januari 2002 geen gunstig gevolg kon worden gegeven;

4.2. Overwegende, los nog van de vraag of de formele-motiverings-plicht toepassing kan krijgen op een kennisgeving van een impliciete weigering, dat verzoekster haar kritiek niet richt op de te bestrijden eindhandeling, namelijk de beslissing van 29 januari 2002; dat de Raad overigens vaststelt dat verzoekster en haar raadsman op 20 december 2001, dus voor het instellen van voorliggend beroep, inzage hebben gekregen van de dossiers en dat haar samen met de eindbeslissing ook afschriften zijn bezorgd van het verslag van de hoorzitting van 20 december 2001, en van de weerlegging van de raad van bestuur van de bezwaarschriften; dat aldus hoe dan ook niet blijkt dat het doel van de formele-motiveringswet, de bestuurde een

zodanig inzicht te verschaffen in de motieven van de beslissing dat hij in staat is om te oordelen of, ten aanzien van de motieven, het zin heeft zich tegen die beslissing te verweren met de middelen die het recht hem verschaft, niet zou zijn bereikt; dat het middel niet wordt aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig januari 2006, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**