

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 206.215 van 1 juli 2010
in de zaak A. 195.150/XII-6080**

In zake: Jagdei RATTAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristine Hanzen
kantoor houdend te Antwerpen
Mechelsesteenweg 247, bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de UNIVERSITEIT ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te Antwerpen
Mechelsesteenweg 210 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het beroep, ingesteld op 7 januari 2010, strekt tot de cassatie van het besluit nr. 2009/110 van 8 december 2009 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 5277 van 2 februari 2010 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

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

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2010.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristine Hanzen, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft in het bestreden besluit nr. 2009/110 van 8 december 2009 de volgende feitelijke gegevens in overweging genomen:

“3.1. Verzoekende partij was sinds het academiejaar 2007-2008 ingeschreven in de eerste kandidatuur aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen.

Voor het academiejaar 2007-2008 vraagt zij een inschrijving voor een modeltraject 1ste bachelor in avondonderwijs. Deze inschrijving wordt haar toegestaan. De verzoekende partij behaalt vervolgens in het betreffende academiejaar geen enkele credit. Het daarop volgende academiejaar schrijft zij zich opnieuw in en behaalt opnieuw geen enkele credit.

Op 11 september 2009 vraagt verzoekende partij opnieuw een toelating tot inschrijving voor het academiejaar 2009/2010 in de bachelor Rechten aan de betreffende faculteit. In het aanvraagformulier wijst zij op de studievoortgangsbewakingsmaatregel maar maakt geen melding van avondonderwijs.

Bij beslissing van 16 oktober 2009, verstuurd op 20 oktober 2009 wordt deze inschrijving geweigerd op grond van artikel 52 § 1 van het Flexibiliseringsdecreet.

In deze initiële weigeringsbeslissing wordt haar gewezen op haar interne beroepsmogelijkheid in uitvoering van artikel 22.2 van het Onderwijs- en examenreglement en de voornaamste modaliteiten om het beroep in te dienen.

Het voorliggend beroep betreft de weigering tot inschrijving voor het academiejaar 2009-2010.

3.2. Verzoekende partij stelde op datum van 30 oktober 2009 bij aangetekend schrijven een intern beroep in bij de onderwijsinstelling.

Zij stelde dat de omstandigheden om te studeren in positieve zin gewijzigd waren en dat zij er van overtuigd was dat nieuwe inspanningen wel tot een gunstig resultaat zouden leiden. Daarnaast stelde zij dat het avondprogramma recentelijk gewijzigd was omdat het te zwaar was bevonden.

3.3. Bij beslissing van 12 november 2009 werd het intern beroep verworpen.

De interne beroepsbeslissing besliste dat zij de herinschrijving onder studievoortgangsbewaking diende te weigeren.

Na het academiejaar 2007-2008 werd haar een studievoortgangsmaatregel opgelegd gezien zij niet slaagde voor 50 % van de ingeschreven studiepunten. De studievoortgangsmaatregel luidt: indien verzoekende partij geen credits behaalde voor 75 % van de in het academiejaar 2008-2009 opgenomen studiepunten, zij zou geweigerd worden. Zij behaalde geen enkele credit in het academiejaar 2008-2009.

Verder stelde de interne beroepscommissie ondermeer: ‘de faculteit heeft nota had genomen van de door u ingediende schriftelijke motivering die onvoldoende elementen aandroeg om tot een onmiddellijke verbetering van uw studieresultaten en een normale studievoortgang te kunnen leiden.’

De beslissing op intern beroep werd bij e-mail en per aangetekend schrijven van 12 november 2009 aan verzoekende partij overgemaakt.

3.4. Bij aangetekend schrijven van 16 november 2009 diende verzoekende partij een verzoekschrift in bij de Raad”.

3.2. Het bestreden besluit verwerpt verzoeksters beroep als ontvankelijk doch ongegrond na volgende beoordeling:

“Een beroep bij de Raad kan pas worden ingesteld nadat het intern beroep regelmatig is ingesteld en uitgeput conform de artikelen II.24 en II.13 van het Aanvullingsdecreet.

Artikel II.13, tweede lid van het Aanvullingsdecreet bepaalt op dwingende wijze dat het intern beroep binnen een vervalt termijn van vijf kalenderdagen moet worden ingesteld.

Gezien deze termijn op dwingende wijze door de decreetgever is opgelegd kan de Raad niet anders dan deze toepassen ook al heeft de verwerende partij pas in de procedure voor de Raad de onontvankelijkheid ingeroepen en in haar besluit op intern beroep in eerste instantie niet gesteld dat het intern beroep laattijdig en onontvankelijk was.

Het nut van een interne procedure is dat op een snelle en doeltreffende manier eventuele fouten kunnen worden rechtgezet, en een dergelijke procedure is in het voordeel zowel van de verzoekende partij als van de instelling. Door de interne beroepsprocedure krijgt de student immers de kans om een beter inzicht te verwerven in de motieven die tot de studievoortgangsbeslissing hebben geleid, terwijl de instelling in de mogelijkheid is om de beslissing te heroverwegen, rekening houdend met de elementen die door de student in zijn klacht naar voor zijn gebracht.

De Raad stelt vast dat de initiële weigeringsbeslissing van 16 oktober 2009 duidelijk de beroepstermijn en de beroepsmodaliteiten vermeldt. Derhalve gaat de vervaltermijn van vijf kalenderdagen lopen vanaf de kennisname van deze beslissing.

Deze weigeringsbeslissing werd ter post aangeboden op 20 oktober 2009, zoals blijkt uit het afgiftebewijs door verwerende partij neergelegd.

Verzoekende partij geeft aan in haar wederantwoordnota dat zij op 21 oktober 2009 een bericht kreeg van een nationale aangetekende zending maar deze zending wegens omstandigheden niet op tijd kon afhalen. Op maandag 26 oktober 2009 nam ze kennis van de brief.

De Raad kan niet anders dan vaststellen dat een intern beroepschrift ingesteld op 30 oktober 2009 ruimschoots buiten de decretaal vastgelegde termijn van vijf kalenderdagen is.

Zoals door de verwerende partij aangehaald in haar wederantwoordnota heeft de Raad steeds in het verleden het besluit genomen dat de aanbidding van de aangetekende zending aan het adres van de student de termijn van het intern beroep doet ingaan en niet de feitelijke kennisneming ervan door de verzoekende partij. Belanghebbenden kunnen de termijn niet op een latere datum doen ingaan door de kennisneming van de te bestrijden beslissing uit te stellen (R.v.St., Mannaert, nr. 178.742 van 21 januari 2008, randnummer 9).

Het intern beroep van de verzoekende partij werd derhalve laattijdig en niet regelmatig ingesteld waardoor het beroep bij de Raad als ongegrond moet beschouwd worden.

Daar de verwerende partij terecht oproept dat het interne beroep niet ontvankelijk is, behoeven de andere middelen niet te worden onderzocht”.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. Het enig middel is geput uit de schending van artikel II.13, tweede lid, 2/, van het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna: het aanvullingsdecreet).

Volgens verzoekster besliste de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen ten onrechte dat de aanbidding van de aangetekende

zending aan het adres van de student de termijn om intern beroep in te stellen, doet ingaan. Zij meent dat de feitelijke kennisname door de student in kwestie het uitgangspunt is voor de termijnberekening, aangezien artikel II.13, tweede lid, 2/, van het aanvullingsdecreet - net als artikel II.24.2 van het onderwijs- en examenreglement van de universiteit - de termijn om intern beroep in te stellen, doet ingaan op de dag dat de student kennis heeft genomen van de beslissing.

5. In haar memorie van antwoord stelt verwerende partij vooreerst dat de verwijzing naar de tekst van het onderwijs- en examenreglement van de UA irrelevant is, nu de termijn voor het instellen van het intern beroep uitdrukkelijk door het decreet is geregeld, dat deze bepaling geacht wordt van openbare orde te zijn en dat de instelling hoe dan ook geen enkele discretionaire bevoegdheid heeft om in de interne reglementering een eigen, al dan niet van het decreet afwijkende bepaling op te nemen omtrent vervaltermijnen voor het intern beroep.

De beroepstermijn kan volgens verwerende partij inderdaad later aanvangen dan de dag nadat de verzender het bericht ter post heeft aangeboden, namelijk wanneer blijkt dat de eerste aanbidding niet op die eerstvolgende werkdag -maar later- is gebeurd. Maar die situatie doet zich thans niet voor, nu verzoekster zelf heeft bevestigd dat zij het bericht van de aangetekende zending op 21 oktober 2009 heeft ontvangen, doch pas op 26 oktober 2009 de brief effectief bij het postkantoor is gaan afhalen. De enige relevante vraag is dan ook, volgens verwerende partij, of de bestreden beslissing artikel II.13, tweede lid, 2/, van het aanvullingsdecreet schendt door te oordelen dat de termijn om een verzoek tot heroverweging in te dienen, ingaat door de betekening van het aangetekend schrijven waarmee de ongunstige studievoortgangsbepaling ter kennis wordt gebracht en niet door de feitelijke kennisname van dat aangetekend schrijven door de bestemming. Verwerende partij meent van niet. Zij wijst erop dat in het Belgisch administratief recht het begrip “kennis nemen van” in het raam van de betekening van een beslissing, niet letterlijk wordt genomen, maar steeds zo wordt geïnterpreteerd dat het gaat om het ogenblik waarop de bestemming er kennis van had kunnen of moeten nemen, zijnde de dag dat de aangetekende zending op zijn adres wordt betekend. Verwerende partij zoekt daarvoor steun in het rechtszekerheidsbeginsel en het principe van behoorlijk burgerschap. Zij voert aan dat de aanvang van een vervaltermijn dient gekoppeld aan een objectieve en vaststelbare gebeurtenis -bijvoorbeeld het aanbieden van een aangetekende zending aan de woning van de betrokkene- en niet aan een gebeurtenis waarin de bestemming zelf

de hand heeft. Het gaat voor verwerende partij niet op dat verzoekster de beroepstermijn kan verlengen door de toegezonden brief pas later af te halen. Verzoekster moest trouwens, nu zij betrokken was in een procedure en een belangrijke beslissing te verwachten had, de nodige schikkingen treffen opdat zij van die beslissing -tijdig- kennis kon nemen. Verwerende partij verwijst daarbij naar enkele arresten van de Raad van State en naar rechtsleer waarin haar stelling zou worden bijgevalen. Zij besluit dat uit niets blijkt dat de decreetgever te dezen een andere invulling aan het begrip “kennis nemen van” heeft willen geven. Reden waarom zij het enig middel ongegrond acht.

6. In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat er volgens het woordenboek een wezenlijk onderscheid bestaat tussen kennisgeving en kennisname, waarbij dat laatste duidt op “het zich verschaffen van bekendheid met, met name van geschriften”. Verwerende partij zou ten onrechte beweren dat het begrip “kennis nemen van” in het administratief recht niet letterlijk moet worden genomen. Overigens betekent de feitelijke kennisname volgens verzoekster niet dat de betrokkene de termijn willekeurig kan uitstellen; er moet kennisname zijn binnen een redelijke termijn. Dit alles zou in het bijzonder het geval zijn wanneer, zoals te dezen, uiterst korte vervaltermijnen worden gehanteerd, waarbij verzoekster opwerpt dat het onredelijk is om die korte termijn te laten lopen vanaf de datum van kennisgeving per aangetekende brief. Dit geldt volgens haar des te meer, nu beslissingen als deze waarmee zij wordt geconfronteerd, vaak worden genomen na de examens en dus tijdens een vakantieperiode. Uit de parlementaire stukken zou trouwens blijken dat die korte vervaltermijn in het voordeel van de student werd ingevoerd, zodat hij of zij op korte termijn (rechts)zekerheid verwerft over het verloop van zijn of haar studievoortgang. Verzoekster is, tot slot, van mening dat de door verwerende partij aangehaalde rechtspraak niet relevant is, nu deze handelt over vervaltermijnen die een aanvang nemen bij de kennisgeving van de beslissing.

Beoordeling

7. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen verklaart met de bestreden beslissing het beroep van verzoekster “ongegrond”, nu zij het interne beroep niet op ontvankelijke wijze zou hebben uitgeput. Er wordt verzoekster verweten niet binnen de decretaal bepaalde vervaltermijn van vijf kalenderdagen te zijn opgekomen bij de voorziene beroepsinstantie binnen de Universiteit Antwerpen.

Verzoekster betwist met het voorliggende cassatieberoep dat oordeel van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, die daarmee een exceptie, opgeworpen door de verwerende partij bijvalt.

De discussie tussen partijen handelt over de aanvang van de genoemde vervaltermijn om tegen een ongunstige studievoortgangsbeslissing het intern georganiseerd beroep aan te tekenen.

8. Artikel II.13 van het aanvullingsdecreet bepaalt daaromtrent het volgende:

“De student die oordeelt dat een ongunstige studievoortgangsbeslissing aangetast is door een schending van het recht, heeft toegang tot een interne beroepsprocedure, waarvan de vormen zijn vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling.

De student stelt een verzoek tot heroverweging van de studievoortgangsbeslissing in binnen een vervaltermijn van vijf kalenderdagen, die ingaat op:
1/ in het geval van een examenbeslissing: de dag na deze van de proclamatie;
2/ in het geval van een andere studievoortgangsbeslissing: de dag na deze waarop de student kennis heeft genomen van de genomen beslissing.”

Te dezen heeft de verwerende partij met haar beslissing van 16 oktober 2009 een studievoortgangsbeslissing, andere dan een examenbeslissing, genomen, zodat, volgens de geciteerde bepaling, de termijn van vijf kalenderdagen ingaat “de dag na deze waarop de student kennis heeft genomen van de genomen beslissing”.

9. Anders dan in de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak, over situaties waarin de beroepstermijn ingaat vanaf de “kennisgeving” of de “betekening”, en rechtsleer, hanteert de Vlaamse decreetgever in de aangehaalde bepaling van het aanvullingsdecreet de “kennisneming” door de bestuurde als vertrekpunt van de vervaltermijn om intern beroep in te stellen tegen een studievoortgangsbeslissing, andere dan een examenbeslissing.

Waar bij begrippen als “betekening” en “kennisgeving” de regelgever de aanvang van een vervaltermijn voor de ene partij laat afhangen van de voltooiing van een handeling gesteld door toedoen van de andere partij -de betekening of kennisgeving is voltooid bij de aanbieding van de aangetekende zending aan de woonplaats van de bestuurde, ook al kan die laatste de brief op dat ogenblik door afwezigheid niet in ontvangst nemen-, ligt dat anders bij de term

“kennisneming”. Uit het gebruik van die term blijkt immers de wil van de wetgever -te dezen de Vlaamse decreetgever- om de aanvang van de vervaltermijn afhankelijk te maken van een daad die gesteld wordt door de adressaat van die beslissing zelf.

Er anders over oordelen, zoals de verwerende partij doet, zou betekenen dat de begrippen “kennisgeving” -hier door “de aanbieding van de aangetekende zending aan het adres van de student”- en “kennisneming” volkomen samenvallen. Waar de “kennisgeving” immers duidt op het louter meedelen, de aanzegging van een beslissing, gaat de “kennisneming” evenwel een stap verder door te eisen dat de betrokkene “zich ervan op de hoogte stelt”.

10. De verwerende partij kan betreuren dat de decreetgever er niet voor geopteerd heeft een objectief, voor iedereen duidelijk en niet rekbaar vertrekpunt van de vervaltermijn om intern beroep in te stellen, aan te nemen, maar zulks komt neer op loutere kritiek op de wet.

11. De beslissing van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen schendt artikel II.13, tweede lid, 2/, van het aanvullingsdecreet, door de tijdigheid van het intern beroep te beoordelen op grond van de kennisgeving, en niet van de kennisneming, van de beslissing waarvan beroep.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit nr. 2009/110 van 8 december 2009 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

2. Dit arrest zal in de registers van voormeld rechtcollege worden overgeschreven en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde besluit.

3. De zaak wordt verwezen naar de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, anders samengesteld.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 juli 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Silja Doms

Dierk Verbiest