

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.532 van 4 oktober 2011
in de zaak A. 201.285/XII-6662**

In zake: Ines DE TROYER
woonplaats kiezend te 1500 Halle
Renauxwijk 2
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philip Coucke
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 136 A

tegen:

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

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 1 augustus 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- “1. De beslissing van de klassenraad van Basisschool De Bloeiende Kerselaar [...] om Ines De Troyer (L1) niet te laten overgaan naar het tweede leerjaar (L2) vervat in het Eindrapport 2010-2011; [...]
2. De beslissing vervat in een e-mail dd. 5 juli 2011 van [de directeur] van Basisschool De Bloeiende Kerselaar, waarin zij stelt dat de termijn van vijf werkdagen om bezwaren bekend te maken tegen de beslissing van de delibererende klassenraad verstreken is en weigert de klassenraad opnieuw samen te roepen; [...]
3. De beslissing vervat in een aangetekende brief van 6 juli 2011 van de [...] Algemeen Directeur Scholengroep Brussel [...], waarbij de voorgaande beslissing [...] bevestigd werd en de klacht van [verzoekster] bij de

directeur en haar beroep bij de algemeen directeur onontvankelijk werden verklaard.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philip Coucke, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marc Stommels, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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 tijdens het schooljaar 2010-2011 ingeschreven in het eerste leerjaar van het gewoon lager onderwijs in de basisschool “De Bloeiende Kerselaar” te Watermaal-Bosvoorde.

3.2. Op het eindrapport van juni 2011 staat het volgende vermeld:

“Ines heeft een zwakke start genomen begin dit schooljaar. Je had geen juiste werkhouding voor het 1ste leerjaar en inzet was soms ver te zoeken. Na de paasvakantie is je werkhouding veranderd. Je zet je veel meer in en

dat loont. Maar omdat je een zwakke start genomen hebt en altijd met een achterstand kampte, is het moeilijk om dat allemaal de laatste weken in te halen. Voor taal scoor je op je eindtoetsen goede en minder goede resultaten. Maar zeker voor rekenen zijn ze allemaal ondermaats. Tijdens de paasvakantie heb je heel hard geoefend op je brugoefeningen. Maar in de klas kwam dat niet dagelijks aan bod waardoor je weer minder scoorde. Je bent verwittigd geweest van de bewerkingentoets waardoor je weer wat meer geoefend hebt en je er toch in geslaagd bent dit goed uit te voeren. Maar ook zonder extra oefeningen moet je dit steeds kunnen. Dit wil zeggen dat je de oefeningen toch niet geautomatiseerd hebt.

Ook al ben je volop aan het groeien, toch ben je niet klaar om in september te starten in het 2e leerjaar. Je kan nog heel wat tijd gebruiken om zelf te groeien, maar ook zeker om de basisvaardigheden te automatiseren. Je lezen gaat al veel beter, maar je begrijpt nog vaak niet wat je leest, omdat er toch te veel fouten in zitten. Daarom wordt beslist om niet over te gaan naar L2.”

Partijen betwisten niet dat dit rapport is uitgereikt op zondag 26 juni 2011.

3.3. Met een e-mail van zaterdag 2 juli 2011 laat de moeder van verzoekster aan de directrice van de school weten:

“We denken dat Ines de Troyer het niveau heeft om naar L2 over te gaan en vragen aan de school om haar de kans te bieden om verder te gaan.

In het belang van ons kind en aangezien ze sinds de 1ste juli 2011 door een logopediste [...] opgevolgd wordt om aan de eisen van de school [te] voldoen, vinden we het nut niet om haar opnieuw in september te laten testen.

We vragen u vriendelijk uw mening te geven zodat we zelf een beslissing kunnen nemen.”

Met een ter post aangetekende brief van 4 juli 2011 richt de moeder van verzoekster zich tot de algemeen directeur van de scholengroep Brussel:

“Ingeval dat we geen positief antwoord van [de directrice] krijgen, deel ik u mee onze betwisting van de klassenraad van L1 De Bloeiende Kerselaar [...] in verband met de deliberatie van ons kind: Ines de Troyer aan wie de overgang naar L2 geweigerd wordt. [...]

Mag een school zulke beslissingen nemen zonder rekening te houden met de resultaten en de wensen van de ouders?”

3.4. Met een e-mail van 5 juli 2011 laat de directrice van de school aan verzoeksters moeder weten dat “[de] termijn van 5 werkdagen voor het bekend maken van uw bezwaar met betrekking tot de beslissing van de delibererende klassenraad (zoals vermeld in ons schoolreglement) is verstreken. Bijkomend wens ik te benadrukken dat de beslissing om Ines de Troyer niet te laten overgaan naar het tweede leerjaar, genomen is in het belang van het kind.”

Met een brief van 6 juli 2011 laat ook de algemeen directeur van de scholengroep Brussel aan de moeder van verzoekster weten dat de termijn van vijf werkdagen verlopen was op 2 juli, dat “[de] klacht bij de directeur van de BS De Bloeiende Kerselaar onontvankelijk [is] en [zij] verder ook geen beroep meer [kan] aantekenen bij de algemeen directeur”.

Met ter post aangetekende brieven van 7 juli 2011 richt de moeder van verzoekster zich opnieuw tot de directeur van de school en tot de algemeen directeur van de scholengroep. Zij betwist daarbij de laattijdigheid van haar bezwaar en maant de directie aan de klassenraad opnieuw bijeen te roepen om over de inhoudelijke bezwaren over de beslissing tot zittenblijven te oordelen.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. In een eerste exceptie werpt verwerende partij op dat het beroep niet ontvankelijk is wegens het niet tijdig uitputten van het voorafgaand georganiseerd administratief beroep.

Deze exceptie hangt evenwel samen met het hierna te onderzoeken tweede middel, waarin verzoekster dit uitgangspunt net tegenspreekt.

5. Volgens verwerende partij is de interne beroepsprocedure ook onontvankelijk ingeleid omdat verzoekster daarin enkel door haar moeder was vertegenwoordigd, terwijl verzoekster de rechtsopvatting “lijkt” te huldigen dat beide ouders haar dienen te vertegenwoordigen in de procedure voor de Raad van State, zodat “[d]it [...] tevens [geldt] voor de interne beroepsprocedure”.

Verwerende partij gaat uit van een zienswijze die verzoekster “lijkt” te huldigen om vervolgens, zonder vermelding van enige positiefrechtelijke rechtsregel, daaruit af te leiden dat verzoekster zich niet consequent gedraagt en daaraan dan weer de sanctie te koppelen van de onontvankelijkheid. Deze niet onderbouwd te noemen beweringen lijken vooralsnog los zand en kunnen niet als een ontvankelijk aangevoerde exceptie worden aangenomen.

6. Ten slotte argumenteert verwerende partij dat enkel de derde beslissing als eindbeslissing te bestrijden is. De motivering van deze beslissing betreft volgens haar een onontvankelijkheid die in wezen de beslissing van de klassenraad niet raakt, zodat er geen enkele reden is om de beslissing van de klassenraad in dit stadium te betrekken.

De Raad van State stelt vast dat de decreetgever voor het basisonderwijs, anders dan voor het secundair en het tertiair onderwijs, niet in algemene regels heeft voorzien die de afhandeling van bezwaren binnen de school omkaderen. Te dezen evenwel heeft de raad van bestuur van de scholengroep op 13 september 2000 een besluit “houdende de beroepsprocedure bij betwisting van een beslissing van een klassenraad of een examencommissie” aangenomen, dat voor alle onderwijsinstellingen van de scholengroep een procedure uitstippelt die in de huidige stand van de procedure begrepen wordt als een georganiseerd administratief beroep dat ook van toepassing is op beslissingen van klassenraden van de basisschool De Bloeiende Kerselaar. Verzoekster spreekt dit overigens niet tegen en heeft voorts dit beroep ingesteld, en aldus hoe dan ook een vervolgbeslissing van de algemeen directeur uitgelokt. Vooralsnog wordt de derde exceptie van verwerende partij dan ook bijgevalen zodat, analoog met de vaste rechtspraak in het onderwijscontentieux van het secundair onderwijs, de beslissing van de algemeen directeur de in deze zaak aan te vechten eindbeslissing lijkt te zijn. Indien verzoekster kan aantonen dat de algemeen directeur niet op goede gronden haar beroep als laattijdig mocht verwerpen, dan zal de algemeen directeur zich alsnog moeten uitspreken over haar bezwaarschrift en de klassenraad opnieuw samenroepen, ofwel haar verzoek daartoe alsnog op anders gemotiveerde wijze verwerpen.

7. In het auditoraatsverslag over de zaak wordt omstandig geargumenteed dat de bestreden beslissingen geen voor vernietiging vatbare rechtshandelingen zijn, omdat geen enkel orgaan van een onderwijsinstelling in het basisonderwijs vermag een voor de ouders van de betrokken leerling bindende beslissing te nemen over “zittenblijven”. Niettemin wordt voorgesteld de bestreden beslissingen uit het rechtsverkeer te verwijderen -in de huidige stand van de rechtspleging: te schorsen- voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, omdat verwerende partij ten onrechte de indruk wekt wél over een zodanige beslissingsmacht te beschikken.

De Raad beaamt dat de wetgeving over het basisonderwijs op het eerste gezicht nergens een klassenraad de bevoegdheid verleent om beslissingen te nemen over zittenblijven die andere scholen zou binden. Ten hoogste lijkt het te dezen dus te gaan om een beslissing van de scholengroep Brussel van het Gemeenschapsonderwijs, waarbij wordt geweigerd om verzoekster in te schrijven in het tweede leerjaar van het gewoon lager onderwijs in de Bloeiende Kerselaar, wat in die mate een aanvechtbare rechtshandeling lijkt. Uit het oogpunt van de steller van de akte beoogt die beslissing immers alleszins de rechtstoestand van verzoekster in negatieve zin te raken. De vraag of die klassenraad over de bevoegdheid beschikt om minstens in die mate eenzijdig dergelijke beslissing op te leggen lijkt ook weer verband te houden met de grond van de zaak.

VII. De schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.

VIII. Beoordeling van de eerste schorsingsvoorwaarde

9.1. Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, beroept verzoekster zich terecht op het dreigend verlies van een schooljaar en op de nega-

tieve weerslag van zittenblijven op een zesjarig kind, zowel tijdens het overzitten als in de verdere schoolcarrière. Verwerende partij betwist overigens in haar nota niet dat deze voorwaarde is vervuld.

9.2. Aangezien een leerling in het basisonderwijs in beginsel mag uitgaan van een ononderbroken schoolloopbaan en de bestreden beslissing deze verwachting fnuikt, is de besproken voorwaarde vervuld.

XI. Beoordeling van de tweede schorsingsvoorwaarde

A. Vooraf

10. Verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift vier middelen aan. Hierna worden het tweede en het derde middel besproken.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. Volgens verzoekster miskennen de directeur en de algemeen directeur artikel 3, § 1, van het procedurereglement van 13 september 2000, omdat zij reeds op 30 juni en 1 juli schriftelijke correspondentie heeft gevoerd met de school en dus niet pas op 2 juli 2011 haar bezwaren heeft ingediend. Ook betoogt zij dat de termijn van werkdagen geen vervaltermijn zou zijn.

12. Verwerende partij antwoordt dat de correspondentie waar verzoekster naar verwijst slechts informele contacten waren met individuele onderwijzers en niet getuigen van de wil om bij de directie de beroepsprocedure te starten; vanzelfsprekend is de voorgeschreven termijn geen termijn van orde, maar betekent de overschrijding ervan wel degelijk de onontvankelijkheid van het administratief beroep.

Beoordeling

13. Artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt:

“Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.”

Deze bepaling biedt op het vlak van de bestuurlijke rechtsbescherming tegen besluiten met individuele strekking een gewaarborgde informatieplicht die *prima facie* ervan doet blijken dat het zonder belang is of de bestuurde het bestaan van de beroepsmogelijkheid anderszins geacht wordt reeds te kennen, bijvoorbeeld omdat ze in een reglementaire tekst in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt of, meer specifiek in deze zaak, omdat ze als schoolreglement aan de ouders van de leerling is bezorgd of door hen zelfs voor akkoord ondertekend bij aanvang van het schooljaar.

14. In de huidige stand van het geding moet de Raad van State vaststellen dat uit geen van de stukken waarop hij acht mag slaan kan worden afgeleid dat bij de kennisgeving van ook maar één van de door verzoekster bestreden beslissingen -en dus inzonderheid van de beslissing van de klassenraad-verzoekster conform het aangehaalde artikel 35 is gewezen op de bestaande beroepsmogelijkheden. Ten overvloede stelt de Raad van State vast dat haar finaal ook niet de mededeling lijkt te zijn gedaan die wordt voorgeschreven bij artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Aldus kan verzoekster *prima facie* niet worden tegengeworpen dat zij welke beroepstermijn ook niet zou hebben gerespecteerd.

15. Het middel is ernstig.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

16. In het derde middel verwijt verzoekster de algemeen directeur in strijd met artikel 6, § 1, van het procedurebesluit van 13 september 2000 zijn beslissing genomen te hebben zonder haar te horen.

17. Verwerende partij antwoordt dat de argumenten van verzoekster in haar bezwaarschrift vervat konden zijn en dat bij de mogelijkheid om een gemotiveerd bezwaar in te dienen geen mogelijkheid moet bestaan om dit nog mondeling en persoonlijk toe te lichten. Ook verliest verzoekster uit het oog dat het overschrijden van de termijn voor intern beroep een rechtsfeit is dat louter door de algemeen directeur kon worden vastgesteld.

Beoordeling

18. Artikel 6, § 1, eerste lid, van het bedoelde reglement stelt:

“Binnen de drie werkdagen na de ontvangst van het in artikel 5, § 1 bedoelde aangetekend schrijven hoort de algemeen directeur ten minste de betrokken personen en het instellingshoofd.”

19. Uit de formulering van de hoorplicht in deze bepaling leidt de Raad van State vooralsnog af dat de algemeen directeur in alle gevallen verplicht is om “na de ontvangst” van het beroep de betrokkene effectief te horen, ongeacht hoe beknopt of uitgebreid dit bezwaar zelf is uitgeschreven en dat het dus niet volstaat om in de mogelijkheid tot motivering van het schriftelijk bezwaar de hoorplicht als vervuld te achten.

Over de vraag of een verjaringstermijn is overschreden kan voorts wel degelijk debat gevoerd worden, zoals de bespreking van het tweede middel reeds laat blijken.

20. Het derde middel is ernstig.

D. Slotsom

21. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 6 juli 2011 van de algemeen directeur van de scholengroep Brussel van het Gemeenschapsonderwijs, waarbij het beroep van Ines De Troyer onontvankelijk wordt verklaard.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 4 oktober 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren