

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.236 van 10 juli 2012
in de zaak A. 191.744/XII-5748**

In zake: Marc VAN ROOSBROECK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
de Scholengroep 4
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Stommels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van “de [beslissing] van de Raad van Bestuur van Scholengroep 4 [van het Gemeenschapsonderwijs] d.d. 12 februari 2009, waarbij [Marc Van Roosbroeck] ter beschikking werd gesteld wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 212.815 van 28 april 2011 is het debat heropend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die *loco* advocaat Marc Stommels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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. Verzoeker, vast benoemd onderwijzer in het Gemeenschapsonderwijs, wordt op 29 januari 2002 door de raad van bestuur van de scholengroep 4 van het Gemeenschapsonderwijs uitgenodigd op een hoorzitting, met het oog op het toepassen van de ordemaatregel bedoeld in artikel 60 van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs.

Op 26 februari 2002 beslist de raad van bestuur om de raad van beroep voor te stellen verzoeker ter beschikking te stellen wegens ambtsonthefing in het belang van de dienst.

Verzoeker tekent bezwaar aan tegen dit voorstel bij de raad van beroep van het personeel van het Gemeenschapsonderwijs.

Op 5 september 2002 beslist die raad van beroep om het beroep van verzoeker ontvankelijk, doch ongegrond te verklaren en de terbeschikkingstelling op te leggen.

Op 24 september 2002 beslist de raad van bestuur van de scholengroep deze beslissing uit te voeren met ingang van 6 maart 2002.

3.2. Bij arrest nr. 187.142 van 16 oktober 2008 wordt vastgesteld dat de beslissing van de raad van beroep om aan verzoeker de terbeschikkingstelling op te leggen is aangetast door machtsoverschrijding, omdat ze uitgaat van een onbevoegde overheid. Ze wordt bij datzelfde arrest dan ook vernietigd.

3.3. Op 12 februari 2009 neemt verwerende partij de volgende gemotiveerde beslissing:

“de ordemaatregel: ‘TBS wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst’, wordt uitgesproken”.

Luidens het afschrift dat aan verzoeker wordt bezorgd is deze beslissing genomen ter “Vergadering van de RvB van 12.02.09” als agendapunt A/004/2009/P/011.

De beslissing is ondertekend door de algemeen directeur.

3.4. Op 16 maart 2009 neemt de raad van bestuur de volgende beslissing A/004/RvB/2009/A/17 inzake “Dossier van Roosbroeck/stavaza”:

“De RvB bekrachtigt de beslissing van de algemeen directeur dd. 12.02.09: de ordemaatregel: TBS wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, wordt uitgesproken (herhalen beslissing B/004/2002/P/11, 26.02.02).”

De notulen van die vergadering bevatten over het agendapunt het volgende:

“Na overleg met de advocaat, Mr. Rombaut, heeft de [algemeen directeur] bij hoogdringendheid de eerder uitgesproken ambtsontheffing in het be-

lang van de dienst herhaald en opgestuurd aan de heer Van Roosbroeck. (B/004/RvB/2009/P/11).

De motivatie werd letterlijk overgenomen uit het advies van GO! centraal en is dezelfde als bij de beslissing in 2002.

Als reactie hierop heeft de heer Van Roosbroeck een aangetekend schrijven gestuurd naar enkele leden van de RvB, met uitzondering van de voorzitter [...] en de [algemeen directeur].

De heer Van Roosbroeck vraagt om gehoord te worden door de RvB.

De RvB gaat hier niet op in en zal de advocaat, meester Rombaut, op de hoogte brengen van dit schrijven.

De [voorzitter] zal een antwoord formuleren en, na de goedkeuring van de leden van de RvB en na advies van Meester Rombaut, opsturen.”

Een afschrift van deze beslissing blijkt nooit te zijner tijd aan verzoeker te zijn meegedeeld; daarenboven wordt ze in de loop van de huidige procedure slechts bij de (eerste) laatste memorie, samen met een afschrift van de geciteerde notulen, aan het administratief dossier van de zaak toegevoegd.

IV. Valsheidsprocedure

4.1. In het tussenarrest nr. 212.815 van 28 april 2011 is vastgesteld dat “zowel de beslissing van 12 februari 2009 als de beslissing van 16 maart 2009 voorwerp vormen van een valsheidsprocedure”.

Overeenkomstig artikel 51 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) is aan verwerende partij verzocht om standpunt in te nemen met betrekking tot het gebruik dat zij wil maken van de van valsheid betichte stukken.

Het tussenarrest leert daarover, wat de beslissing van 12 februari 2009 betreft:

“Verwerende partij heeft alsdan laten acteren dat zij geen gebruik meer wenst te maken van dit stuk. Zij verwijst naar de beslissing van de raad van bestuur van 16 maart 2009, die volgens haar ‘aldus de beslissing van de algemeen directeur tot de zijne (heeft) gemaakt’. Afschrift van deze beslissing gaat als stuk 2 van een aanvullende inventaris, die zij heeft gevoegd bij haar laatste memorie.”

Over de beslissing van 16 maart 2009 verklaart verwerende partij daarentegen “dat zij overeenkomstig de bepalingen van artikel 51 van het procedurereglement volhardt in haar beslissing van het stuk 2 van de aanvullende inventaris gebruik te maken”.

4.2. De Raad van State heeft vervolgens overwogen dat het bedoelde stuk 2 van wezenlijk belang is voor de oplossing van het geschil zodat er reden was “om, met toepassing van artikel 51, vijfde lid, van het algemeen procedure-reglement, het geding te schorsen totdat het bevoegde rechtscollege over de vordering van verzoeker uitspraak heeft gedaan”.

4.3. De Raad van State stelt vast dat uit de onderzoeksverrichtingen van het auditoraat is gebleken dat door de raadkamer te Antwerpen tot een buitenvervolginstelling werd beslist, zodat het onderzoek van de zaak kan worden voortgezet.

V. Uitbreiding van het voorwerp van het beroep

5. Zoals reeds is te lezen in het tussenarrest van 28 april 2011, heeft verzoeker op de terechtzitting van 30 november 2010 verklaard “zijn beroep te willen uitbreiden tot de bedoelde beslissing van 16 maart 2009”, is de zitting vervolgens uitgesteld naar terechtzittingen van 25 januari 2011 en 29 maart 2011 en heeft verzoeker na het eerste uitstel een (7 december 2010 gedateerde) memorie ingediend “met uitbreiding van de vordering tot nietigverklaring”. Op de bladzijden 6 en 33 van die memorie vordert verzoeker uitdrukkelijk de uitbreiding van het beroep tot de beslissing van de raad van bestuur van 16 maart 2009.

6. Op 16 maart 2009 bekrachtigt de raad van bestuur een eerdere, bij hoogdringendheid door de algemeen directeur genomen beslissing. Aldus maakt verwerende partij toepassing van het bepaalde in artikel 30, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs:

“In geval van hoogdringendheid kan de algemeen directeur beslissingen nemen om de belangen van de scholengroep te vrijwaren. Deze beslissin-

gen dienen op de eerstvolgende raad van bestuur te worden voorgelegd, die ze kan herroepen of wijzigen voor zover aan de beslissingen nog geen uitvoering is gegeven.”

Hoe dan ook is de beslissing van 16 maart 2009 aldus de eindbeslissing over de terbeschikkingstelling van verzoeker. Enkel die eindbeslissing is voor vernietiging vatbaar, onverminderd de mogelijkheid dat onwettigheden die aan een voorbereidende beslissing kleven mogelijk kunnen afkleuren op de wettigheid van die eindbeslissing.

7. Verwerende partij heeft zich tegenover verzoeker bepaald onheus gedragen door hem deze eindbeslissing niet eerder meegedeeld te hebben dan in de loop van de huidige annulatieprocedure, en dan nog pas in de (eerste) laatste memorie. De Raad is het dan ook volmondig eens met het auditoraat, waar dit schrijft:

“Minstens kan *in casu* worden aangenomen dat verzoeker zelf de Raad van State tijdig en derhalve op ontvankelijke wijze om de uitbreiding van het voorwerp van zijn vordering naar de beslissing van 16 maart 2009 van de raad van bestuur heeft verzocht, aangezien die beslissing hem blijkbaar niet te rechter tijd werd betekend, wijl het vaste rechtspraak van de Raad van State is dat een beslissing waarbij op individuele wijze een element van de juridische positie van een persoon wordt bepaald of gewijzigd, hem slechts tegenwerpelijk is wanneer ze hem wordt betekend, ook al legt geen uitdrukkelijk voorschrift de individuele aanzegging op.”

Ten overvloede stelt de Raad van State vast dat, waar verwerende partij in de aanloop naar het tussenarrest nog de ontvankelijkheid van deze vordering tot uitbreiding in twijfel trok, zij in haar laatste memorie na lectuur van het aanvullend auditoraatsverslag ook de conclusie van dit verslag uitdrukkelijk onderschrijft en zich erbij aansluit.

8. De voormelde vordering tot uitbreiding van het voorwerp tot de beslissing van de raad van bestuur van 16 maart 2009 is ontvankelijk.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

9. De hiervóór geschreven vaststellingen en overwegingen brengen mee dat het beroep, in zoverre het oorspronkelijk gericht is tegen de achteraf bevestigde beslissing van 12 februari 2009 van de algemeen directeur, niet de eindbeslissing viseert en bijgevolg als niet-ontvankelijk verworpen dient te worden.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

10.1. In het inleidend verzoekschrift werden oorspronkelijk vijf middelen aangevoerd: een motiveringsgebrek, de onbevoegdheid van de steller van de akte, tweemaal een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en een schending van het hoorrecht en de rechten van verdediging.

Verzoeker had, in plaats van de uitbreiding van het voorliggend beroep te vorderen -in wezen een substitutie van het materieel voorwerp van het beroep- ook kunnen verkiezen om tegen de beslissing van 16 maart 2009 een nieuwe rechtsstrijd te voeren door een afzonderlijk annulatieberoep in te dienen, met aanvoeren van de volgens hem nuttige annulatiemiddelen. Door dit niet te doen en de eindbeslissing aan de oorspronkelijke rechtsstrijd toe te voegen, is het gevolg van zijn keuze wel dat enkel de initieel aangevoerde middelen en dan nog slechts in de mate waarin deze op nuttige wijze op de eindbeslissing betrokken kunnen worden, ontvankelijk zijn.

10.2. Bijkomende middelen -die niet de openbare orde raken- behoeven bijgevolg geen antwoord; al helemaal niet die welke verzoeker eerst in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag -en dus volkomen laattijdig- tegen de bedoelde beslissing aanvoert.

10.3. Overeenkomstig deze uitgangspunten heeft het auditoraat op grond van het inleidend verzoekschrift, gelezen in samenhang met de “memorie met uitbreiding van de vordering tot nietigverklaring” van 7 december 2010, de

vijf middelen “hertaald” naar de beslissing van 16 maart 2009 en ze onderzocht. Die werkwijze is zonder opmerkingen gebleven aan de zijde van beide partijen, zodat de Raad van State ze overneemt.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. Het eerste middel is geput uit de schending van artikel 149 van de Grondwet en de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, omdat de beslissing van 16 maart 2009 (hierna: de bestreden beslissing) “louter het volgende woord bevat: ‘Motivering: (blanco)’”.

Beoordeling

12. In het aanvullend auditoraatsverslag wordt vastgesteld dat het middel feitelijke grondslag mist.

13. Verzoeker spreekt dit vervolgens niet tegen in zijn laatste memorie. Integendeel, erkent hij dat de raad van bestuur “de nieuwe beslissing als volgt formeel motiveert: [...]” en aldus “de formele motivering van de beslissing van de Directeur tot de zijne [maakt]”.

Verwerende partij heeft verklaard in de procedure voor de Raad van State geen gebruik meer te willen maken van de oorspronkelijk bestreden beslissing van de algemeen directeur, omdat naderhand de beslissing van de raad van bestuur in de plaats ervan is gekomen. Anders dan verzoeker in de laatste memorie betoogt, is die verklaring voor de beoordeling van dit middel zonder relevantie. Het doet er immers niets aan af dat verzoeker verklaart de motieven van de bestreden beslissing te kennen en dat hij ze in rechte kan bestrijden, zodat hoe dan ook het doel van de formele-motiveringsplicht is bereikt. Die vaststelling volstaat om het middel af te wijzen.

C. Tweede middel

14. Het tweede middel, gesteund op de onbevoegdheid van het orgaan, het fictieve karakter van de vergadering van 12 februari 2009 en het ontbreken van een geldige handtekening, is achterhaald. In het auditorsverslag wordt ten overvloede vastgesteld dat het middel ook feitelijke grondslag mist, omdat de thans bestreden beslissing van 16 maart 2009 door de raad van bestuur is genomen en mede door de voorzitter van die raad van bestuur is getekend. Verzoeker spreekt dit niet tegen in zijn laatste memorie. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

15. In de “aanvullende memorie” betoogt verzoeker daarenboven dat de bestreden beslissing geen enkele beroepsmogelijkheid aangeeft, “noch is er een voorzien in de huidige stand van de wetgeving”, wat volgens verzoeker een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert en de beslissing doet uitgaan van een onbevoegde overheid.

Nog daargelaten dat verzoeker hierop niet meer terugkomt in zijn laatste memorie, ziet de Raad van State niet hoe een bestuur nuttig kan worden aangewreven onzorgvuldig te handelen, als het nalaat een beroepsmogelijkheid te vermelden waarvan verzoeker zelf stelt dat er in de huidige stand van de wetgeving “geen enkele” bestaat. Ook deze grief is ongegrond. Als verzoeker daaraan toevoegt dat het opleggen van een terbeschikkingstelling “niet aangewezen is wegens gebrek aan beroepsmogelijkheid”, uit hij kritiek op de decreetgeving waarover de Raad van State zich als administratieve rechter niet mag uitspreken.

D. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Het derde middel is geput uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat niet werd medegedeeld bij welke instantie en binnen welke termijn verzoeker beroep kon instellen tegen de bestreden beslissing.

Beoordeling

17. Het auditoraatsverslag beoordeelt als volgt het derde middel:

“Gezien het feit dat verzoeker te zijner tijd het door hem bedoelde administratief beroep bij de raad van beroep heeft ingesteld en doorlopen enerzijds, en de rechtsopvatting van de Raad van State betreffende het gebrek aan rechtsmacht in hoofde van de raad van beroep in een zaak als de onderwerpelijke, valt niet in te zien waar verzoeker met zijn middel heen wil, inzonderheid welk belang hij bij zijn middel zou kunnen hebben; Mocht hij hier op de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State doelen, dan blijkt hij die weg, al dan niet op eigen houtje, wel degelijk gevonden te hebben.”

18. Blijkbaar is het middel hiermee voor verzoeker genoegzaam beantwoord, want hij bespreekt het niet meer in zijn laatste memorie, noch gaat hij in op de vraag van het auditoraat om zijn belang bij het middel te verduidelijken. Aldus is het middel onontvankelijk bij gebrek aan belang.

E. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

19. Volgens verzoeker is het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden omdat zijn eerdere terbeschikkingstelling door de Raad van State is vernietigd en verwerende partij hem onterecht als leerkracht heeft weggestuurd. Het kan volgens verzoeker niet de bedoeling zijn dat hij iedere keer in beroep moet gaan tegen de terbeschikkingstelling.

Beoordeling

20. Bij arrest nr. 187.142 van 16 oktober 2008 is inderdaad een eerdere beslissing tot terbeschikkingstelling van verzoeker door de Raad van State vernietigd. De Raad heeft zich in dat arrest enkel uitgesproken over de onbevoegdheid van de steller van die akte. Vervolgens is de procedure hervat waar ze is misgelopen. Het enkele feit dat dit opnieuw resulteert in een terbeschikking-

stelling volstaat niet om een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan te tonen.

21. Het middel is ongegrond.

F. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

22. Als vijfde middel voert verzoeker de schending aan van het hoorrecht en het recht van verdediging, omdat hij niet werd gehoord alvorens de bestreden beslissing werd genomen.

23. Verwerende partij antwoordt hierop dat de Raad van State in zijn arrest van 16 oktober 2008 enkel de beslissing van de raad van beroep heeft vernietigd en dat, hieraan voorafgaand, aan de procedure in de scholengroep door de eindbeslissing van 2002 een einde was gekomen, inclusief het daarbij behorende recht van verdediging van verzoeker.

Beoordeling

24. In zijn latere procedurestukken spreekt verzoeker niet tegen dat toentertijd het hoorrecht is gerespecteerd: de hoorzitting op 19 februari 2002 is uitgesteld wegens ziekte van verzoeker naar 26 februari 2002; op die datum was verzoeker ook afwezig maar heeft zijn raadsman namens verzoeker expliciet aangedrongen om de zitting toch te laten doorgaan. Verzoeker spreekt evenmin tegen dat de bestreden beslissing de formalisering is in een eindbeslissing van een voor het overige reeds doorlopen procedure die inhoudelijk niet is hernomen.

25. Verzoeker argumenteert in zijn aanvullende laatste memorie nog enkel dat ondertussen zes jaar waren verstreken, wat volgens hem voldoende reden is om het dossier te actualiseren en, dus, om hem opnieuw te horen. Hij refereert aan “het leerstuk” daarover in het arrest nr. 216.740 van 8 december 2011 inzake Vansimpsen.

Dit argument evenwel, dat verzoeker niet reeds in het inleidend verzoekschrift met betrekking tot de beslissing van de algemeen directeur deed gelden, had hij alsnog in een nieuw verzoekschrift kunnen aanbrengen, wat hij niet deed. In het kader van zijn vordering tot uitbreiding van het voorwerp kan het niet te pas worden gebracht. Aldus geeft verzoeker in zijn laatste memorie in wezen een nieuwe invulling aan het middel. Dit is laattijdig en bijgevolg onontvankelijk.

Verzoeker laat overigens na uiteen te zetten wélke nieuwe feitelijke gegevens hij had willen voorleggen aan het bestuur. Al minstens daarin verschilt de huidige zaak van die waarover de Raad van State heeft geoordeeld in het arrest nr. 216.740 van 8 december 2011, dat verzoeker vergeefs ter analogie citeert in zijn laatste memorie. Vermeend nieuwe feitelijke omstandigheden hebben verzoeker er blijkbaar ook niet toe gebracht om tijdens al die jaren zélf zijn reïntegratie aan te vragen en een eventuele weigering door het bestuur in rechte te bestrijden.

26. Het middel wordt verworpen.

VIII. Slotopmerking

27. De verwerping van de aangevoerde middelen en, bijgevolg, van het beroep, heeft tot gevolg dat er hoe dan ook geen reden is om ook de beslissing van de algemeen directeur “voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer” te vernietigen, zoals verzoeker vraagt in de laatste memorie na het aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 juli 2012,
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