

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 227.531 van 26 mei 2014
in de zaken I. A. 210.879/IX-8268
II. A. 210.883/IX-8269
III. A. 211.300/IX-8301

In zake: I. + II. + III.
Hannelore STORMS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Denayer
kantoor houdend te 3040 Neerijse
Langestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

I. + II. + III.
de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Pieterjan Osaer
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het administratief cassatieberoep

1. Het administratief cassatieberoep in de zaak A. 210.879, ingesteld op 27 november 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit nr. 2013/313 van 28 oktober 2013 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

Het administratief cassatieberoep in de zaak A. 210.883, ingesteld op 27 november 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit nr. 2013/301 van 28 oktober 2013 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

Het administratief cassatieberoep in de zaak A. 211.300, ingesteld op 10 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit nr. 2013/385 van 10 december 2013 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikkingen nr. 10.134 van 6 december 2013, nr. 10.133 van 6 december 2013 en nr. 10.228 van 21 januari 2014 zijn de cassatieberoepen toelaatbaar verklaard.

In de zaken A. 210.879 en A. 210.883 heeft de verwerende partij telkens een memorie van antwoord ingediend en heeft de verzoekende partij telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft over de drie zaken samen een verslag opgesteld, overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 mei 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Dreier, die *loco* advocaat Toon Denayer verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Amelia Vangransveld, die *loco* advocaat Jan Bergé 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. In de beslissing nr. 2013/301 van 28 oktober 2013 geeft de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen de volgende samenvatting van de feiten:

“3.1. Verzoekende partij is tijdens het academiejaar 2012-2013 ingeschreven in de master in de criminologische wetenschappen.

Het beroep betreft de examenbeslissing van 10 september 2013 waarbij verzoekende partij voor het opleidingsonderdeel ‘Internationale en Europese criminologie’ een 9/20 [wordt toegekend] en het vervolgens niet-geslaagd verklaren van verzoekende partij voor de gehele opleiding.

3.2. Verzoekende partij stelde op datum van 16 september 2013 een intern beroep in bij de Vicerector studentenbeleid van de onderwijsinstelling.

3.3. Er werd geen beslissing in het kader van het intern beroep genomen.

3.4. Bij aangetekend schrijven van 5 oktober 2013 diende verzoekende partij een verzoekschrift in bij de Raad.”

In diezelfde beslissing stelt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen vast “dat de interne beroepsinstantie van verwerende partij op 7 oktober 2013 een beslissing heeft genomen”, waarna hij het beroep “zonder voorwerp” verklaart.

3.2. In de beslissing nr. 2013/313, eveneens van 28 oktober 2013, vult de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen het feitenre-

laas aan en oordeelt hij over de voormelde studievoortgangsbepaling van 7 oktober 2013 als volgt:

“3.3. Er werd door de Vicerector Studentenbeleid op 7 oktober 2013 een beslissing in het kader van het intern beroep genomen.

3.4. Bij aangetekend schrijven van 11 oktober 2013 diende verzoekende partij een verzoekschrift in bij de Raad.

[...]

5.1. De Raad onderzoekt ambtshalve of de beroepsinstantie het intern beroep al dan niet terecht ontvankelijk verklaarde.

Artikel II.13 Aanvullingsdecreet bepaalt op dwingende wijze de termijn waarbinnen een intern beroep ingesteld moet worden. De decretale vervalttermijn van vijf kalenderdagen gaat in beginsel in op de dag na de dag van de bekendmaking van de examenbeslissing. Artikel 166 OER 2012-2013 bevestigt eveneens dat de vervalttermijn voor intern beroep ingaat op de dag na de schriftelijke mededeling van de examenresultaten, ongeacht de eventuele mogelijkheid tot informele klachten. Artikel 166 OER 2012-2013 bepaalt voorts dat het intern beroep via e-mail ingesteld moet worden.

Uit de stukken blijkt dat de examenbeslissing meegedeeld werd op 10 september 2013. De verzoekende partij betwist dit niet en vermeldt zelf deze datum. Dit impliceert dat de vervalttermijn voor het intern beroep ingaat op 11 september 2013 en eindigt op 15 september 2013. Uit de stukken blijkt dat het intern beroep op 16 september 2013 werd ingesteld. Dit wordt door de partijen niet betwist. De Raad stelt weliswaar vast dat 15 september 2013 een zondag is, maar ziet *in casu* geen reden om een overschrijding van de beroepstermijn toe te staan. De Raad wijst erop dat het Aanvullingsdecreet geen verlenging van de vervalttermijn voor het intern beroep – in tegenstelling tot voor het extern beroep bij de Raad – voorschrijft, noch toelaat, indien deze vervalttermijn eindigt op een zaterdag, zondag of feestdag. De Raad wijst er ook op dat het instellen van een intern beroep via e-mail niet gebonden is aan bv. de beperkte beschikbaarheid van de postdiensten, maar op elk door de verzoekende partij vrij gekozen moment vanop elke plaats met een internetverbinding kan ingesteld worden. De Raad stelt vast dat in casu door de verzoekende partij geen enkele omstandigheid zoals overmacht of enig andere verschoonbare omstandigheid aangetoond wordt die het overschrijden van de vervalttermijn rechtvaardigen.

Door het ontvankelijk verklaren van het interne beroep, ingesteld op 16 september 2013, verleent verwerende partij een ruimere beroepstermijn (*in casu* zes kalenderdagen) dan decretaal toegelaten is. De vervalttermijn van vijf kalenderdagen is van openbare orde zodat er door de beroepsinstantie van de instelling niet van afgeweken kan worden.

Het intern beroep werd onterecht ontvankelijk verklaard.”

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen vernietigt daarop de beslissing van 7 oktober 2013 en legt aan de “bevoegde instantie van verwerende partij” op “[om] uiterlijk op 4 november 2013 een nieuwe beslissing [te nemen] rekening houdend met de hoger vermelde overwegingen”.

3.3. In de beslissing nr. 2013/385 van 10 december 2013 wordt het latere verloop van de zaak als volgt toegelicht:

“3.5. De Raad heeft, na ambtshalve onderzoek, de laattijdigheid van het intern beroep ter zitting d.d. 28 oktober 2013 opgeworpen en heeft met zijn Besluit nr. 2013/313 de interne beroepsbeslissing d.d. 7 oktober 2013 vernietigd.

3.6. In opvolging van het Besluit nr. 2013/313 heeft de Vicerector studentenbeleid op 4 november 2013 een nieuwe beslissing genomen.

De interne beroepsbeslissing stelde dat het intern beroep ingesteld op 16 september 2013 laattijdig en dus onontvankelijk is. De beroepsbeslissing verwijst naar het Besluit nr. 2013/313 om aan te geven dat er geen afwijking van de beroepstermijn mogelijk is.

De beslissing op intern beroep werd bij e-mail van 4 november 2013 aan verzoekende partij overgemaakt.

3.7. Bij aangetekend schrijven van 12 november 2013 diende verzoekende partij een verzoekschrift in bij de Raad.”

Wat de onontvankelijkheid van het beroep betreft, oordeelt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen als volgt:

“Verzoekende partij betwist in het kader van de uiteenzetting van haar eerste middel dat de interne beroepstermijn op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven is én de openbare orde raakt.

De Raad merkt op dat dit onderdeel van het middel – in zoverre het daadwerkelijk een onderdeel is – reeds als ambtshalve opgeworpen middel werd beoordeeld in Besluit nr. 2013/313 tussen dezelfde partijen zodat het gezag van gewijsde verhindert dat de Raad in deze procedure dit aspect opnieuw en anders zou beoordelen.

Ten overvloede merkt de Raad op dat uit de rechtspraak van de Raad van State (o.a. RvS Duez nr. 82.935 van 18 oktober 1999) voortvloeit dat de onontvankelijkheid van het intern beroep de openbare orde raakt. De Raad merkt op dat de dwingende vervaltermijn van vijf kalenderdagen uit artikel II.13 Aanvullingsdecreet een fundamenteel openbaar belang beoogt te behartigen. Immers, naar het oordeel van de Raad is de vervaltermijn (het beroep moet binnen vijf kalenderdagen ingesteld zijn) een regel die fundamenteel is voor de goede werking van de rechtsstaat (met name het niet

eindeloos laten aanslepen van eventuele betwistingen) en moet daarom steeds tegenover de gemeenschap in haar geheel gewaarborgd worden. De regel van een zeer korte vervaltermijn voor het intern beroep is immers bedoeld om enerzijds de studieverhoudingen tussen de student en de onderwijsinstelling te verduidelijken en desgevallend te normaliseren; en anderzijds om studievoortgangsbepalingen waaraan al dan niet rechten verbonden zijn, die een zekere functie hebben in het maatschappelijk verkeer, ten aanzien van de gehele gemeenschap een definitief karakter te geven. Het niet regelmatig (bv. *in casu* laatijdig) instellen en uitputten van het intern beroep verhindert bovendien het instellen van een ontvankelijk extern beroep bij de Raad wat bijdraagt tot een performante werking van de rechtsorde.

Gelet op het feit dat het dwingend voorschrift de persoonlijke belangen overschrijdt, is de Raad verplicht de ontvankelijkheid van het intern beroep ambtshalve te toetsen.

Uit de voorgelegde stukken, inzonderheid de beslissing van de Raad nr. 2013/313 van 28 oktober 2013, blijkt dat het intern beroep niet binnen de daartoe voorziene termijn is ingesteld [...]. Het instellen van een ontvankelijk intern beroep is een grondvoorwaarde om een ontvankelijk beroep bij de Raad in te stellen. Om die reden is het huidige beroep bij de Raad onontvankelijk.”

IV. Verknochtheid

4. De drie administratieve cassatieberoepen handelen alle over een beoordeling door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen van dezelfde studievoortgangsbepaling van dezelfde studente – verzoekster – voor hetzelfde opleidingsonderdeel.

Bovendien rijst in de drie zaken hetzelfde ontvankelijkheidsprobleem.

Er is dan ook reden om, met het oog op een goede rechtsbedeling, over de beroepen uitspraak te doen in één arrest.

V. Kortedebattenprocedure - Ontvankelijkheid van de beroepen

5. In het auditoraatsverslag wordt voorgesteld de beroepen als onontvankelijk te verwerpen, omdat verzoekster laatijdig het georganiseerd ad-

ministratief beroep heeft ingesteld en zij “met de voorliggende administratieve cassatieberoepen onmogelijk een nieuwe kans kan verwerven op een voor haar gunstiger beslissing vanwege de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen”.

6. De huidige betwisting betreft een examenbeslissing, als bedoeld in artikel I.3, 69°, a), van de Codex Hoger Onderwijs (voorheen artikel II.1, 15°bis, (a), 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 speciale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’, ook het aanvullingsdecreet genoemd).

Daartegen moest zij, naar luid van artikel II.283, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs (voorheen artikel II.13, tweede lid, van het aanvullingsdecreet) een “verzoek tot heroverweging” instellen bij de onderwijsinstelling binnen een “vervaltermijn” van vijf kalenderdagen die ingaat op de dag na deze van de proclamatie. In het onderwijs- en examenreglement van de verwerende partij, versie academiejaar 2012-2013, is een gelijkaardige bepaling opgenomen onder artikel 166, derde lid.

7. De bodemrechter heeft op grond van zijn soevereine appreciatie van de feiten het volgende vastgesteld:

“Uit de stukken blijkt dat de examenbeslissing meegedeeld werd op 10 september 2013. De verzoekende partij betwist dit niet en vermeldt zelf deze datum. Dit impliceert dat de vervaltermijn voor het intern beroep ingaat op 11 september 2013 en eindigt op 15 september 2013. Uit de stukken blijkt dat het intern beroep op 16 september 2013 werd ingesteld. Dit wordt door de partijen niet betwist.”

Daargelaten of het haar nog toegelaten zou zijn, zij vastgesteld dat verzoekster in geen van de drie beroepen deze vaststellingen rechtens bekritiseert.

Op grond van de stukken waarop de Raad van State als cassatierechter acht mag slaan, dient bijgevolg te worden vastgesteld dat het intern beroep laattijdig is ingesteld.

8. Het in artikel II.283 van de Codex Hoger Onderwijs bedoelde verzoek tot heroverweging van een ongunstige studievoortgangsbeslissing is een georganiseerd administratief beroep. Zo een beroep moet op ontvankelijke wijze worden uitgeput opdat een beroep bij de administratieve rechter – in dit geval de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen – toegelaten mag worden. Wie dan ook niet – of op niet ontvankelijke wijze – dit administratief beroep instelt, kan vervolgens ook niet op ontvankelijke wijze een beroep instellen bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

De procedureregels die inzake georganiseerde administratieve beroepen gelden, raken de openbare orde. De stelling die verzoekster verdedigt, dat de decreetgever met het opleggen van een korte vervalltermijn alleen de belangen van het bestuur veilig heeft willen stellen, kan niet worden bijgevalen. De bezwaarregeling is in de eerste plaats ingesteld in het belang van de student. De korte termijnen houden bovenal in dat binnen de kortst mogelijke tijd rechtszekerheid bestaat omtrent een studievoortgangsbeslissing en het al dan niet slagen van de student.

Het argument van verzoekster dat artikel II.283, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs geen sanctie verbindt aan het niet naleven van de termijn, is niet ter zake. Het is precies wegens het karakter van openbare orde van de beroepstermijn dat de niet naleving ervan moet leiden tot de onontvankelijkheid van het beroep. Voormelde bepaling hanteert bovendien het begrip ‘vervaltermijn’, wat er ook op wijst dat de decreetgever het instellen van een intern beroep aan strikte tijdsgrenzen heeft willen onderwerpen.

Verzoeksters tegenwerping dat de termijn voor het intern beroep niet ingaat indien de studievoortgangsbeslissing de beroepsmogelijkheid niet

vermeldt, ontkracht evenmin het karakter van openbare orde van de procedureregels inzake georganiseerde administratieve beroepen. Immers, ook de verplichting om de beroepsmogelijkheid en de nadere regels van zo een beroep te vermelden bij de kennisgeving van een individuele bestuurshandeling die volgt uit de openbaarheidsregelgeving zoals artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, raakt de openbare orde.

Anders dan verzoekster betoogt, leidt ook de – steeds bestaande – mogelijkheid om middels bewezen overmacht de gestrengheid van de wet te temperen, niet tot een ander oordeel.

Ook ten onrechte leidt verzoekster uit wat zij noemt de “bindende kracht die uitgaat van de eerste beslissing – die een beslissing ten gronde is” van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen af dat het gezag van gewijsde zich ertegen zou verzetten dat deze rechter “plots” nog zou stellen dat het initiële beroep niet zou zijn uitgeput omdat dit een kwestie van ontvankelijkheid is die reeds definitief beslecht zou zijn geweest in de vernietigingsbeslissing nr. 2013/313. Zoals verzoekster zeer wel weet, is het met de vernietiging onlosmakelijk verbonden motief in de beslissing nr. 2013/313 precies de vaststelling, door de feitenrechter, dat het intern beroep onterecht ontvankelijk werd verklaard omdat de vervaltermijn om dit beroep in te stellen van openbare orde is zodat er door de beroepsinstantie van de instelling niet van afgeweken mag worden.

Ten slotte geeft verzoekster een verkeerde lezing aan artikel II.22, § 2, van het aanvullingsdecreet – thans artikel II.292, § 2, Codex Hoger Onderwijs. Het daar opgenomen verval van “de verplichting om bij de aanvechting van een nieuwe ongunstige studievoortgangsbepaling genomen in opvolging van de uitspraak van de Raad [voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen] de interne beroepsprocedure uit te putten vooraleer een beroep in te stellen bij de Raad [voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen]” ziet

enkel op de procedure ná een eerste vernietiging en strekt niet ertoe eerdere procedurefouten toe te dekken.

9. Omdat de procedureregels inzake georganiseerde administratieve beroepen de openbare orde raken, vermag de verwerende partij niet aan de eventuele laattijdigheid van het beroep voorbij te gaan. Dat zij het beroep toch ten gronde heeft behandeld, wat zou kunnen inhouden dat zij het beroep als ontvankelijk beschouwde, ontslaat de administratieve rechter niet ervan om – desnoods ambtshalve – vast te stellen dat het administratief beroep niet ontvankelijk is ingesteld, hetgeen dan weer tot gevolg heeft dat ook het beroep bij die administratieve rechter onontvankelijk is.

10. Het voorgaande doet besluiten dat het auditoraat terecht heeft voorgesteld om middels de kortedebattenprocedure ambtshalve vast te stellen dat verzoekster zonder belang is bij haar beroepen.

11. De beroepen zijn onontvankelijk bij gebrek aan belang.

BESLISSING

1. De zaken nrs. A. 210.879, A. 210.883 en A. 211.300 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de cassatieberoepen.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de cassatieberoepen, begroot op 525 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 mei 2014,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Van Haegendoren