

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.541 van 25 september 2014
in de zaak A. 212.256/IX-8358**

In zake: Egzon MURIQI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Hoorebeke
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure Rechts 162
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
de Scholengroep 22 – Panta Rhei
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Elie Van Acker en Gerd Leyns
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Brugsesteenweg 591

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de directeur van het Atheneum Koninklijk Lyceum van 18 februari 2014 om Egzon Muriqi definitief te verwijderen uit 3 HAT van het Atheneum Koninklijk Lyceum met ingang van donderdag 20 februari 2014 en voor zoveel als nodig de beslissing van de directeur van het Atheneum Koninklijk Lyceum van 26 februari 2014 om de vraag [...] tot het instellen van een beroepscommissie als onontvankelijk af te wijzen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 september 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Cochez, die *loco* advocaat Karel Van Hoorebeke verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Gerd Leyns, 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. Verzoeker is tijdens het schooljaar 2013-2014 leerling in het eerste leerjaar van de tweede graad handel – talen (tso) in het atheneum koninklijk lyceum te Gent, onderwijsinstelling die behoort tot de scholengroep 22 van het Gemeenschapsonderwijs.

3.2. Met een ter post aangetekende brief van 18 februari 2014 deelt de directeur van de school aan de ouders van verzoeker mee dat hij, op grond van een aantal feiten en na advies van de klassenraad, heeft beslist om verzoeker “definitief te verwijderen met ingang van donderdag 20 februari 2014”. Onderaan die brief staat vermeld:

“Ik verwijs naar het schoolreglement – deel orde- en tuchtmaatregelen en beroep – om u van uw rechten op de hoogte te brengen.”

Daar is – handgeschreven – aan toegevoegd:

“(in bijlage).”

3.3. Met een aangetekende brief van 21 februari 2014 stelt de raadsman van verzoeker hiertegen beroep in.

Hij richt zich met zijn brief tot:

“Atheneum Koninklijk Lyceum
De heer [D.B.]
Algemeen Directeur
Kortrijksesteenweg 12
9000 Gent.”

Na zijn grieven te hebben uiteengezet, vraagt hij “dan ook binnen de termijn van drie lesdagen de beroepscommissie bijeen te roepen”.

3.4. Op 26 februari 2014 antwoordt de directeur van het atheneum koninklijk lyceum als volgt:

“Ik heb uw brief de dato 21 februari 2014 in goede orde ontvangen. De aangetekende brief heb ik ongeopend gelaten omdat u mij ten onrechte aanschrijft als ‘algemeen directeur’. In werkelijkheid is dit de heer [D.M.] met adres Ooievaarsnest 3, te Gentbrugge. In de brief stelt u, meester Karel Van Hoorebeke, in naam van de ouders Muriqi beroep in tegen de beslissing door mij genomen om Muriqi Egzon definitief te verwijderen van school met ingang van donderdag 20 februari 2014.

Uw vraag tot het instellen van een beroepscommissie is onontvankelijk omdat het reglement heel duidelijk stelt dat:

Pagina 48: binnen de drie lesdagen na kennisname van de tuchtmaatregel heb jij en/of je ouders recht op overleg met de directeur.

Pagina 49: om de beroepsprocedure te kunnen opstarten, moeten de ouders eerst gebruik hebben gemaakt van hun recht op overleg met de directeur.

Om die redenen en omdat de termijn voor overleg nu overschreden is, moet ik – na samenspraak met de heer algemeen directeur [...] – uw vraag tot het instellen van een beroepscommissie verwerpen.

Voor verdere stappen moeten wij u doorverwijzen naar het mogelijk in te stellen annulatieberoep dat beschreven wordt op pagina 49 van ons schoolreglement:

[...].”

3.5. Met brief van 7 maart 2014 richt de raadsman van verzoeker zich tot de directeur, waarin hij aangeeft dat “[zijn] cliënten [...] zich [beroepen] op hun recht op overleg zoals voorzien in het uittreksel schoolreglement – deel orde- en tuchtmaatregelen en beroep – dat u bij uw brief van 18 februari 2014 hebt gevoegd (zie kopie in bijlage) en waarin geen termijn vermeld staat in tegenstelling met wat u vermeldt in uw brief van 26 februari 2014”.

Op dezelfde dag richt hij ook een brief aan de algemeen directeur, waarin hij omstandig protesteert tegen de houding van de directeur en uiteenzet dat hem niet verweten mag worden een brief niet aan de juiste persoon te hebben gericht. Volgens verzoekers raadsman is het voorts “volledig belachelijk om thans nu te beweren dat er eerst nog overleg had dienen te gebeuren vooraleer de beroepsprocedure op te starten”, aangezien er al overleg was geweest met de ouders van verzoeker op 13 februari 2014 en de directeur toen zijn beslissing onmiddellijk heeft meegedeeld. In deze brief verzoekt hij “om zo snel mogelijk de beroepscommissie te willen bijeenroepen”. Hij besluit “[z]onder afbreuk te doen aan hetgeen voorafgaat”, dat hij alsnog bij afzonderlijke brief aan de directeur een verzoek tot overleg formuleert en dat hij dit nog vermag te doen omdat in het uittreksel van het schoolreglement dat hem was bezorgd samen met de tuchtbeslissing geen termijn staat vermeld binnen welke het verzoek tot overleg moet worden geformuleerd.

3.6. Op 12 maart 2014 laat de directeur aan de raadsman van verzoeker weten:

“Uw cliënten hadden recht op overleg binnen de drie lesdagen na de betekening per aangetekende zending van de tuchtmaatregel (pagina 48 van het schoolreglement). De brief werd verstuurd op maandag 17 februari 2014 en ontvangen op dinsdag 18 februari 2014. De termijn verstreek derhalve op vrijdag 21 februari om 17u.

Het schoolreglement (hoofdstuk 5: tuchtreglement en beroepsprocedure bij definitieve uitsluiting) was toegevoegd aan de brief die aan de ouders werd betekend.

Ik zal dan ook aan het verzoek (gedateerd op 7 maart 2014) tot overleg geen gevolg geven omdat de termijn ruim is overschreden.”

De algemeen directeur, op zijn beurt, verwijst in zijn brief van dezelfde datum naar het schoolreglement en besluit dat “heel duidelijk [is] dat de beroepsprocedure noch naar timing noch naar vorm werd gerespecteerd en dus niet ontvankelijk is. Dit is geen beoordeling maar een vaststelling”. Hij voegt daar nog aan toe:

“Wat de beweringen van de directeur omtrent het feit dat hij geen algemeen directeur is betreft, stel ik vast dat, als het volgens uw redenering niet de persoon is maar wel het orgaan dat belangrijk is, u alleen de functie had dienen te vermelden. De brief was niet enkel gericht aan de algemeen directeur maar wel aan de heer [D.B.], die hiervoor – gezien het een aangezekende zending betrof – heeft moeten tekenen.”

IV. Toepassing korte debattenprocedure

A. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij sluit zich in haar memorie van antwoord aan bij een ambtshalve door het auditoraat opgeworpen exceptie, dat het beroep slechts ontvankelijk is in de mate het is gericht tegen de in het kader van het administratief beroep genomen eindbeslissing, namelijk de beslissing van de directeur van het atheneum koninklijk lyceum te Gent waarbij het beroep van verzoeker onontvankelijk wordt verklaard.

Op de terechtzitting verzet verzoeker zich niet tegen deze exceptie.

Ze is gegrond. In de mate de tuchtbeslissing van 18 februari 2014 wordt bestreden, is het beroep niet ontvankelijk want gericht tegen een niet in laatste aanleg genomen beslissing.

B. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

5. Het tweede middel is geput uit de “niet-naleving van het tuchtreglement, meer algemeen de algemene beginselen inzake recht van verdediging, inspraak en transparantie, het zorgvuldigheidsbeginsel en *patere legem*-beginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, het materiële motiveringsbeginsel en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

In dat verband voert verzoeker onder meer aan dat de verwerende partij haar eigen tuchtreglement niet heeft nageleefd, door hem de mogelijkheid te ontnemen om de in dat reglement voorgeschreven beroepsprocedure bij definitieve uitsluiting op te starten. Hij is van oordeel dat hij wel degelijk binnen drie lesdagen nadat de beslissing tot uitsluiting aan hem was betekend, schriftelijk en op gemotiveerde wijze een beroep heeft ingesteld. Hij argumenteert andermaal dat overleg met de directeur in de concrete omstandigheden zinloos was, maar dat hoe dan ook niet de directeur maar de beroepscommissie moest oordelen over de eventuele onontvankelijkheid.

6. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker het overleg voorafgaand aan de tuchtmaatregel verwacht met het eveneens vereiste overleg dat de eerste stap is en moet zijn in de administratieve beroepsprocedure.

Zij wijst erop dat verzoeker steeds is bijgestaan door een raadsman met ervaring in deze procedures, zodat hij zich niet op onwetendheid mag beroepen.

Welnu, zo vervolgt de verwerende partij, verzoekers raadsman beriep zich op 21 februari 2014, “in elk geval binnen de 3 lesdagen na kennisname van de tuchtmaatregel” niet op zijn recht op overleg met de directeur doch wel op zijn recht een beroepsprocedure op te starten bij de beroepscommissie. Verzoeker verzaakte aan zijn recht op overleg en heeft hiermee het verdere verloop van de beroepsprocedure op de helling gezet. Dit herhaalt de raadsman van verzoeker volgens de verwerende partij met nog meer duidelijkheid in zijn brief van 7 maart 2014 aan de algemeen directeur.

Beoordeling

7. Tussen partijen is niet betwist dat de raadsman van verzoeker na de kennisgeving van de tuchtmaatregel op 21 februari 2014 heeft gereageerd binnen de door het toepasselijk reglement voorgeschreven termijn van drie lesdagen.

8. Wel neemt de verwerende partij verzoeker kwalijk dat hij niet om overleg heeft gevraagd maar, in de vaste overtuiging dat dit overleg zinloos zou zijn en niet meer behoefde, onmiddellijk de samenkomst van de beroepscommissie heeft gevraagd, wat pas de na het overleg volgende stap is in de administratieve beroepsprocedure.

9. Gewis was de brief van 21 februari 2014 niet zonder schoonheidsfouten. Hij is gericht aan de persoon van de directeur en op zijn adres, maar aan de functie van de algemeen directeur. In de brief wordt evenwel voortdurend in de u-vorm geschreven, op een wijze die er onmiskenbaar van doet blijken dat verzoeker zich tot de directeur richt en niet tot de algemeen directeur. Overheen een paar bladzijden worden de grieven door verzoeker omtrent deze tuchtmaat-

regel uiteengezet, om te besluiten met het verzoek de beroepscommissie bijeen te roepen.

10. Uit de niet verkeerd te begrijpen bewoordingen in de brief kon de directeur alleszins afleiden dat verzoeker beroep wenste in te stellen tegen de beslissing waarbij hij definitief wordt uitgesloten.

Dat verzoeker niet vraagt om overleg, maar gewag maakt van de beroepscommissie, is dan geen reden om tot de onontvankelijkheid van het beroep te besluiten.

Er moet immers worden aangenomen dat de directeur – of desnoods de algemeen directeur – beter geplaatst is dan wie ook om precies te weten wat gedaan kan worden tegen een beslissing waarbij een leerling definitief wordt uitgesloten. Het viel dan ook aan die directeur of algemeen directeur toe om de brief van verzoeker te zien als de eerste stap in de betwisting van de tuchtmaatregel van de definitieve uitwijzing – uit de brief van de raadsman van verzoeker blijkt ondubbelzinnig dat hij het beroep tegen de tuchtbeslissing wil opstarten – en derhalve de in het schoolreglement vastgestelde procedure met eerst het recht op overleg met de directeur op gang te brengen.

11. De door verzoekers raadsman in latere brieven van 7 maart 2014 gebezigde bewoordingen, geschreven nadat hem werd gemeld dat zijn beroep onontvankelijk was, vermogen niet de eerdere foutieve respons van de directeur *post factum* te regulariseren.

Overigens leest de Raad in die brieven geenszins dat verzoekers raadsman formeel afstand zou hebben gedaan van het recht op overleg. Hij spreekt weliswaar als zijn persoonlijke mening uit, de nood aan dat overleg ‘belachelijk’ te vinden, maar poogt voorts vooral in te spelen op de reactie van de directeur en de algemeen directeur op zijn eerste brief van 21 februari 2014 in de hoop te redden wat te redden valt door, eensdeels, alsnog uitdrukkelijk het overleg te vragen aan

de directeur én, anderdeels, de beroepscommissie proberen uit te lokken bij de algemeen directeur.

12. Door dadelijk het beroep als onontvankelijk te verwerpen omdat niet eerst het recht op overleg werd uitgeput en omdat intussen de termijn om dat recht op overleg te doen gelden was verstreken, is de bestreden beslissing onwettig.

Het middel is in de besproken mate gegrond. Terecht heeft het auditoraat geoordeeld dat aldus met korte debatten aan het geschil een oplossing kan worden gegeven.

13. Hiermee is niet gesteld dat de tuchtmaatregel zelf onwettig is.

Enkel zal, na de hierna uit te spreken nietigverklaring, blijken dat het opstarten door verzoeker van de beroepsprocedure nog geen regelmatig gevolg heeft gekregen.

De Raad van State brengt voor zoveel als nodig onder de aandacht van de partijen, dat de administratieve beroepsprocedure tegen beslissingen tot definitieve uitsluiting recent op essentiële punten is gewijzigd door de decreetgever. Die wijziging is, zonder enige overgangsmaatregel en dus met onmiddellijke werking, op 1 september 2014 in werking getreden. Partijen zullen overeenkomstig de nieuwe regeling moeten handelen. Zouden zij nog de oude regeling toepassen, dan zouden zij *contra legem* handelen.

De ironie van de zaak is, dat in artikel 123/7 van de Codex Secundair Onderwijs voortaan geen overleg meer wordt verplicht gesteld – maar het ook niet wordt verboden. Dit overleg – waarvan uit dit arrest blijkt dat verzoeker geacht moet worden het regelmatig te hebben aangevraagd – zou dus enkel nog aan de orde zijn ingeval het eigen schoolreglement 2014-2015 dit nog steeds oplegt. Zo dit niet meer het geval is moet verzoeker een nieuwe termijn worden aangezegd om

een gemotiveerd beroep in te stellen bij de beroepscommissie ‘nieuwe stijl’ overeenkomstig de artikelen 123/7 en 123/8 van de Codex Secundair Onderwijs in samenhang met de voorschriften van het schoolreglement 2014-2015. Omdat dit schoolreglement evenwel niet aan de Raad is bezorgd en de partijen geen verzoek hebben gedaan overeenkomstig artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ofschoon hen daartoe een termijn is verleend, kan de Raad zich er niet specifiek over uitspreken.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directeur van het athe-neum koninklijk lyceum te Gent van 26 februari 2014 om het beroep van Egzon Muriqi tegen de hem opgelegde tuchtmaatregel onontvankelijk te verklaren.**
- 2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot niet-tigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegings-vergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 september 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren