

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.228 van 25 oktober 2016
in de zaak A. 210.503/IX-8228**

In zake: Alain DE ROECK
woonplaats kiezend te 8430 Middelkerke
Populierenlaan 7

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
scholengroep 9 – Ringscholen
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 23 oktober 2013, strekt tot de nietigverklaring van “[de] beslissing van de directeur van GLTT-CVO te Sint-Genesius-Rode, om de leraarsuren in de afdeling ICT zodanig aan te wenden dat de betrekking, waarvoor [Alain De Roeck] heeft gekandideerd voor een vaste benoeming in het kader van artikel 40ter § 2 van het DRP, niet zal worden ingericht tijdens het schooljaar 2013-2014; [van de] beslissing van de directeur van GLTT-CVO te Sint-Genesius-Rode, om het opleidingsaanbod in de afdeling ICT zodanig op te stellen dat de betrekking, waarvoor [Alain De Roeck] heeft gekandideerd voor een vaste benoeming in het kader van artikel 40ter § 2 van het DRP, niet zal worden ingericht tijdens het schooljaar 2013-2014 [en van de] beslissing van de Raad van Bestuur van Scholengroep 9 Ringscholen, van 8 oktober 2013, [...] waarbij beslist werd geen gunstig gevolg te geven aan het verzoek tot uitbreiding van [de] vaste benoeming [van Alain De Roeck]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.317 van 3 februari 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de eerste twee bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een 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 12 september 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die *loco* advocaat Marc Stommels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen heeft 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 sinds 1 september 1998 aangesteld als leerkracht ICT in het CVO-GLTT te Sint-Genesius-Rode, een onderwijsinstelling die behoort tot scholengroep 9 van het Gemeenschapsonderwijs.

Met ingang van 1 januari 2002 wordt hij vast benoemd voor 16,5 uur en met ingang van 1 januari 2003 voor 18 uur.

3.2. Op de vergadering van het lokaal comité van 29 maart 2013 legt de directeur van het CVO-GLTT een lijst voor met de vacante betrekkingen op 15 april 2013. De lijst maakt onder volgnummer 36 melding van een vacante betrekking leraar SVWO Informatica-Toepassingssoftware, Webdesign 1 TV, waargenomen door B.E., TADD, met een volume van 1,5/20. De directeur deelt het lokaal comité mee dat hij deze betrekking niet vacant wenst te verklaren. De lijst vermeldt als toelichting voor het niet vacant verklaren: “instabiel”.

Naar de verwerende partij schrijft, kent het CVO-GLTT voor het schooljaar 2013-2014 een daling in het lestijdenpakket met 170 lestijden als gevolg van gewijzigde regelgeving en een daling in het aantal cursisten zodat 8,5 VTE (voltijds equivalenten) minder lesgevers tewerkgesteld kunnen worden.

3.3. Verzoeker vraagt bij brieven van 14 juni 2013 en 13 september 2013 om uitbreiding van zijn vaste benoeming onder verwijzing naar artikel 40ter van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het rechtspositiedecreet).

Dit artikel 40ter luidt ten tijde van de bestreden beslissingen:

“§ 1. [opgeheven].

§ 2. Het personeelslid dat de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt, wordt op zijn verzoek vast benoemd in een vacante betrekking in een wervingsambt, op voorwaarde dat hij:

1° de voorwaarden vervult voor vaste benoeming;
2° de vaste benoeming bij de raad van bestuur aanvraagt;
3° vanaf 1 februari voorafgaand aan de datum van vaste benoeming in dienst is in de instelling waar de betrekking te begeven is;
4° tijdelijk personeelslid is of voor een onvolledige betrekking vast benoemd is.
De betrekking hoeft niet vacant verklaard te worden.
Die vaste benoeming heeft steeds 1 januari als ingangsdatum.
§ 3. De raad van bestuur heeft de mogelijkheid om het personeelslid dat in de scholengroep wordt gereffecteerd of wedertewerkgesteld in een vacante betrekking, op zijn verzoek vast te benoemen in die betrekking.
De betrekking hoeft niet vacant verklaard te worden.
Die vaste benoeming heeft steeds 1 januari als ingangsdatum.”

Bij brief van 9 oktober 2013 wordt verzoeker meegedeeld dat de raad van bestuur heeft beslist om geen gunstig gevolg te geven aan zijn vraag tot uitbreiding:

“De Raad van Bestuur heeft jouw vraag tot uitbreiding vaste benoeming op basis van art. 40ter van het D.R.P. op zijn zitting van 8 oktober 2013 behandeld.

Vermits u niet specificeerde op basis van welke § u deze vaste benoeming vroeg, gaan we er van uit dat u deze uitbreiding vaste benoeming vroeg op basis van art. 40ter § 2 vermits u niet in aanmerking komt om een benoeming te vragen op basis van art. 40ter § 3.

Deze uitbreiding van vaste benoeming zou kunnen indien in de instelling uren open zijn waarin u deze uitbreiding zou kunnen opnemen. We dienen na te vragen bij de betrokken directie of er uren open zijn die in aanmerking komen voor deze uitbreiding. De directie liet ons schriftelijk weten dat er in de afdeling ICT op dit ogenblik geen open uren voor handen zijn. Meer nog, er zijn 3 vastbenoemde leerkrachten die in het statuut TBSOB dienen gesteld te worden, dit voor een totaal van 29 uren. Er is dus geen enkele betrekking open waarin u bijkomend uren zou kunnen opnemen.

Er zijn bijgevolg geen uren beschikbaar waarin u de uitbreiding vaste benoeming kan opeisen.”

IV. Aanwijzing van de verwerende partij

4.1. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het verzoekschrift niet ontvankelijk is “[a]angezien noch de raad van bestuur van de Scholengroep, noch de Scholengroep zelf rechtspersoonlijkheid hebben”.

4.2. Nadat de verwerende partij in het auditoraatsverslag, onder verwijzing naar arrest nr. 144.324 van 12 mei 2005 mocht lezen dat deze exceptie niet kan worden aangenomen, doet zij er uitdrukkelijk afstand van in haar laatste memorie.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Te vage omschrijving van het voorwerp

Exceptie

5. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat enkel het derde voorwerp van het annulatieberoep ontvankelijk is bestreden:

“Op p. 4 van zijn verzoekschrift noemt de heer De Roeck de hogervermelde beslissing van de raad van bestuur van de Scholengroep 8 oktober 2013 de bestreden beslissing.

Tegelijk vecht hij echter ook andere beslissingen aan, nl. de beweerde beslissingen van de directeur van GLTT-CVO om de leraarsuren in de afdeling ICT zodanig aan te wenden, en het opleidingsaanbod in die afdeling zodanig op te stellen, dat de betrekking, waarvoor de heer De Roeck heeft gekandideerd voor een vaste benoeming in het kader van artikel 40ter §2 van het DRP, niet zal worden ingericht tijdens het schooljaar 2013-2014. Die bijkomende beslissingen brengt de heer De Roeck niet bij. Nochtans zijn de middelen die hij aanvoert tot vernietiging precies gericht op die beslissingen, en niet op de beslissing van de raad van bestuur van 8 oktober 2013...

In de mate dat het beroep betrekking heeft op andere beslissingen dan de beslissing van de raad van bestuur van 9 oktober 2013 is het al te algemeen en te vaag omschreven, en dus onontvankelijk.”

Beoordeling

6. Het voorwerp van een annulatieberoep moet door de verzoekende partij voldoende duidelijk omschreven worden zodat de verwerende partij en de Raad van State het kunnen identificeren. Noch de verwerende partij, noch de Raad moet het voorwerp in de plaats van de verzoekende partij construeren.

Dit sluit niet uit dat de Raad het voorwerp van het beroep mag afleiden uit het geheel van het inleidend verzoekschrift, aan de hand bijvoorbeeld van de nadere uiteenzettingen in het verzoekschrift, van de aangevoerde middelen of van het door de verzoekende partij nagestreefde voordeel.

De onduidelijkheid in de omschrijving van het voorwerp leidt voorts niet noodzakelijk tot de onontvankelijkheid van het beroep, indien die onduidelijkheid haar oorzaak vindt in de houding van het bestuur zelf.

7. Toegepast op deze zaak, valt zonder grote moeite uit het inleidend verzoekschrift te begrijpen dat verzoeker de weigering aanvecht van de uitbreiding van zijn vaste benoeming (derde voorwerp), en de beslissingen die volgens hem noodzakelijk tot die weigering hebben geleid, namelijk de beslissing over de aanwending van het lestijdenpakket (eerste voorwerp) en de beslissing over het studie-aanbod (tweede voorwerp) in de afdeling ICT voor het schooljaar 2013-2014.

In zijn memorie van wederantwoord slaagt verzoeker erin de inhoud van het eerste en het tweede voorwerp nader te concretiseren. In zijn laatste memorie wijst hij erop dat het document dat hij daarvoor heeft gehanteerd, een protocol is dat slechts op 25 oktober 2013 zijn definitieve vorm kreeg en op die datum ook is ondertekend.

8. De verwerende partij is zelf het best geplaatst om te weten hoe zij voor het schooljaar 2013-2014 heeft beslist over de aanwending van het pakket lesuren-cursist in de afdeling ICT en over het onderwijsaanbod in diezelfde afdeling.

Voor zover verzoeker aan de verwerende partij verwijt dat zij met betrekking tot het eerste en het tweede voorwerp bepaalde advies- of overleg- en onderhandelingsprocedures heeft veronachtzaamd, antwoordt de verwerende partij in de memorie van antwoord overigens niet met het argument niet te weten

over welke beslissingen het zou kunnen gaan, maar weerspreekt zij integendeel concreet deze grieven met het argument dat deze voorgeschreven vormvereisten wél zijn nageleefd, aldus ook met haar proceshouding aangevend zeer wel te weten om welke beslissingen het gaat en in staat te zijn ze zelf te kunnen identificeren.

De verwerende partij weet ook dat zij verzoeker bezwaarlijk ten kwade kan duiden dat hij die “bijkomende beslissingen”, zoals zij ze noemt, slechts in algemene termen kan omschrijven en dat hij ze niet in afschrift bijbrengt bij zijn inleidend verzoekschrift, waarmee hij op 23 oktober 2013 voorliggend annulatieberoep heeft ingesteld. De beslissingen zelf zijn mogelijk zelfs nooit eerder als zodanig in één document geformaliseerd en het protocol is pas op 25 oktober 2013 ondertekend. In het verslag van het basisoverlegcomité van die datum onderschrijft de overheid de opmerking van een vakorganisatie dat de overheid “voortdurend [moet] bijstellen”. Alleszins toont de verwerende partij niet aan, dat verzoeker op 23 oktober 2013 reeds geacht moest worden persoonlijk over voldoende elementen en gegevens te beschikken die hem in staat stelden om het eerste en het tweede voorwerp van zijn beroep in het inleidend verzoekschrift met grotere precisie te identificeren. In zijn aanvullende memories beschrijft verzoeker integendeel, zonder door de verwerende partij ergens te worden tegengesproken, de feitelijke omstandigheden waarin cijfermateriaal dat de genomen beslissingen inzichtelijk kon maken, met moeite is bekendgemaakt.

9. Noch in de memorie van antwoord, noch in het administratief dossier, onderneemt de verwerende partij zelf een poging om haar beslissingen over de aanwending van het lestijdenpakket en over het opleidingsaanbod in de afdeling ICT voor het schooljaar 2013-2014 meer inzichtelijk te maken voor de Raad van State. Dat maakt ze echter niet minder reëel en kan bezwaarlijk aan verzoeker kwalijk worden genomen.

10. De door de verwerende partij opgeworpen *exceptio obscuri libelli* wordt verworpen.

B. Aanvechtbaar karakter van de beslissingen

Exceptie

11. In het auditoraatsverslag wordt over “de aard van de eerste twee bestreden beslissingen” ambtshalve het volgende opgeworpen:

“De beslissing houdende aanwending van het lesurenpakket en deze aan gaande het opstellen van het opleidingsaanbod [...] zijn geen voor vernietiging vatbare rechtshandelingen nu ze geen impact hebben op de rechtssituatie van verzoeker.

Mocht derhalve de voorgaande exceptie niet aangenomen worden, luidt de rechtspraak van de Raad van State dat de aanwending van lesuren en het opleidingsaanbod geen aanvechtbare rechtshandelingen uitmaken, tenzij ze tot een verandering in de rechtstoestand van de verzoekende partij aanleiding zouden geven. In casu is hetgeen verzoeker laedeert, het feit dat hij het anderhalf uur waarvoor hij kandideerde, niet heeft verkregen. Zijn rechtstoestand als vastbenoemde is ongewijzigd gebleven zodat hij er geen belang bij heeft, de eerste twee beslissingen te bestrijden.

In het arrest nr. 197.777 van 13 november 2009, Possemiers, oordeelt de Raad van State o.m.:

‘4. Mét verwerende partij stelt de Raad van State vast, zoals hij het onder meer reeds deed in het meervermeld arrest Speleers [nr. 21.037 van 17 maart 1981], dat het opstellen van een lesrooster of uurrooster van een leerkracht wel een uitvoerbare beslissing is, die in beginsel evenwel een gewone maatregel van inwendige orde betreft die niet het voorwerp van een beroep bij de Raad van State kan zijn. Dat een gewijzigde lesopdracht zekere feitelijke ongemakken kan veroorzaken doet aan die vaststelling geen afbreuk. Anders is het wel, wanneer de vaststelling van het lesrooster een weerslag heeft op de ambtelijke situatie van de leerkracht, onder meer indien haar opdracht verminderd wordt en zij daardoor in overtal komt of een deel van haar bezoldiging verliest. In dat geval raakt die handeling de persoonlijke rechtstoestand van de leerkracht zoals zij bij de benoeming is bepaald en verliest zij het karakter van louter inwendige orde’.

Het beroep tot nietigverklaring is ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de derde bestreden beslissing.”

Beoordeling

12. De betwisting die heeft geleid tot arrest nr. 197.777 betrof een individueel lesrooster van een leerkracht en de daaruit volgende wijziging van

haar lesopdracht, niet een beslissing over de aanwending van het lestijdenpakket of over het opleidingsaanbod in een ganse afdeling van een onderwijsinstelling. En zelfs dan, zo blijkt uit het aangehaalde arrest, valt niet uit te sluiten dat zo een maatregel van inwendige orde toch aanvechtbaar is.

13. Anders dan dienstaanwijzingen zoals het opstellen van een individueel lesrooster of een individuele lesopdracht, zijn de thans besproken beslissingen geen maatregelen van louter inwendige orde. Het afbouwen van het studie-aanbod raakt bijvoorbeeld de gebruikers van de openbare dienst; zo kunnen cursisten mogelijk ermee geconfronteerd worden dat zij hun opleiding niet kunnen afronden.

Dat de bedoelde beslissingen geen voor vernietiging vatbare rechtshandelingen zouden zijn, kan in zijn algemeenheid niet worden aangenomen.

14. Verzoeker is echter geen gebruiker van de openbare dienst. Integendeel draagt hij als leerkracht bij tot de onderwijsverstrekking. Een andere vraag is dus of hij in die hoedanigheid over het vereiste belang beschikt om tegen de eerste en tweede bestreden beslissingen op te komen. Het belang is weliswaar noch door de verwerende partij noch in het auditoraatsverslag in vraag gesteld, maar het is een ontvankelijkheidseis die de Raad van State desnoods ambtshalve moet onderzoeken.

15. Zoals mag blijken uit zijn arresten nr. 57.124 van 20 december 1995 inzake Feremans en nr. 200.441 van 4 februari 2010 inzake Devolder, heeft de Raad van State beroepen die zijn ingesteld door leerkrachten en gericht tegen beslissingen over de aanwending van een lestijdenpakket of de organisatie van het cursusaanbod reeds ontvankelijk verklaard. In die beide zaken betrof het wel beslissingen die een bijzonder nauwe band vertoonden met de individuele rechtspositie van de betrokken leerkracht. Er is volgens de Raad met andere woorden reden om conform zijn vaste rechtspraak de rechtsvordering die enkel het alge-

meen belang nastreeft of het louter herstel van de wettigheid – de zogenaamde *actio popularis* – af te wijzen en om te eisen dat de verzoekende partij bij de door haar gevorderde nietigverklaring een voldoende persoonlijk, rechtstreeks en zeker belang kan aantonen.

Opdat een leerkracht beschikt over de hoedanigheid en het belang om in rechte beslissingen te bestrijden, uitgaande van een onderwijsinstelling omtrent het studie-aanbod, mag inderdaad de weerslag van die beslissingen niet te veraf staan van de persoonlijke situatie van de betrokken leerkracht. Het belang van de verzoekende partij mag met andere woorden geen zodanig afgeleid belang vormen dat het te onrechtstreeks is om het beroep voor ontvankelijk te kunnen houden.

16. Zoals verzoeker in de thans voorliggende zaak evenwel terecht opmerkt, hebben de door hem als eerste en tweede voorwerp bestreden beslissingen geen louter hypothetische gevolgen voor zijn tewerkstelling, maar zijn ze dadelijk van aard te verhinderen dat zijn rechtstoestand zou wijzigen in de door hem gewenste zin, aangezien op 15 april 2013 wél een betrekking van anderhalf uur vacant was, waarvoor hij heeft kunnen kandideren maar die hem is geweigerd. Voorts heeft verzoeker die weigeringsbeslissing ook als derde voorwerp in zijn beroep betrokken. Zoals hierna bij de bespreking van het vijfde middel aan bod komt, is het enige motief om de uitbreiding van de vaste benoeming te weigeren gelegen in het feit dat er geen open uren beschikbaar zijn. Het bedoelde anderhalf uur was vacant; uit het administratief dossier blijkt niet dat andere gegadigden zich voor benoeming in dit anderhalf uur hadden gemeld en de verweerende partij weerspreekt niet dat zij het ook zonder vacantverklaring op grond van artikel 40ter van het rechtspositiedecreet aan verzoeker zou hebben toe te wijzen, indien het nog wel “open” was geweest. Dit alles doet de Raad aannemen dat het bedoelde lesuur normaal aan verzoeker zou zijn toegefallen, indien niet het studie-aanbod in de opleiding ICT en de daaruit volgende verdeling lesuren-cursist zo waren gewijzigd dat er geen “open” uren meer beschikbaar waren.

17. De Raad ziet in die omstandigheden geen reden om ambtshalve het voor verzoeker griefhoudend en door hem aanvechtbaar karakter van de bestreden beslissingen in vraag te stellen.

VI. Onderzoek van het vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een vijfde middel voert verzoeker de schending aan van de materiële motiveringsplicht. In de toelichting van het middel noemt hij daarenboven “de verplichting betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen” geschonden en laakt hij “de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

Verzoeker wijst erop dat het enige motief om de uitbreiding van zijn vaste benoeming te weigeren het niet beschikbaar zijn is van “open uren”. Dit is rechtstreeks het gevolg van de manier waarop de directeur de leraarsuren aanwendt en het opleidingsaanbod opstelt in de afdeling ICT, aldus verzoeker.

Beoordeling

19. Voor zover verzoeker de formele motiveringsplicht geschonden acht, kan het middel niet slagen.

In de kennisgeving van de derde bestreden beslissing kon verzoeker lezen dat de door hem gevraagde uitbreiding van vaste benoeming “zou kunnen indien in de instelling uren open zijn”, maar dat “in de afdeling ICT op dit ogenblik geen open uren voor handen zijn” en dat er “geen enkele betrekking open [is] waarin [hij] bijkomend uren zou kunnen opnemen”.

Zoals verzoeker het zelf aangeeft in zijn memorie van wederantwoord:

“Het ‘niet beschikbaar zijn van uren’ levert een in rechte aanvaardbaar motief op.”

Aan de formelemotiveringsplicht is bijgevolg voldaan en in die mate is het middel ongegrond.

20. Een andere vraag dan weer is het of dit motief strookt met de feitelijke gegevens van het administratief dossier, wat verzoeker het “motief van het motief” noemt en wat ziet op de rechtens vereiste feitelijke grondslag en de materiële motiveringsplicht.

In dat verband moet de Raad vaststellen dat de gegrondheid van het middel staat of valt met het lot van de beslissingen omtrent het studie-aanbod en de aanwending van het urenpakket.

Vanuit de verkeerd gebleken premisse dat enkel het vijfde middel betrekking heeft op een ontvankelijk bestreden beslissing, is het auditoraat echter aan een onderzoek van de tegen deze beslissingen aangevoerde middelen nog niet toegekomen, zodat de Raad er zich niet over mag uitspreken zonder aanvullend auditoraatsonderzoek.

21. Ter gelegenheid van het aanvullend onderzoek zal het auditoraat binnen zijn opdracht om de Raad voor te lichten, maar uiteraard enkel in geval middelen gegrond zouden blijken te zijn en desnoods na bijkomende onderzoeksdaten te hebben gesteld, ook het precieze voorwerp van de eventueel uit te spreken nietigverklaring nader preciseren.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 oktober 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren