RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 242.493 van 1 oktober 2018
in de zaak A. 226.236/IX-9399

In zake: Maxim MANGELINCKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Vangeel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VZW MARIAGAARD
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Hebben
kantoor houdend te 8900 Ieper
Nijverheidsstraat 2

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 25 september 2018, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de beroepscommissie van vzw Mariagaard van 14 september 2018, waarbij het aan Maxim Mangelinckx toegekende oriënteringsattest C wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2018, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Vangeel, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Daan Lernout, die *loco* advocaat Stijn Hebben 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 2017-2018 ingeschreven als leerling in het tweede leerjaar van de derde graad 'chemie' (TSO) in Mariagaard te Kwatrecht-Wetteren.

Op het einde van het schooljaar behaalt verzoeker jaartekorten voor fysica (47,5%), analytische chemie theorie (44%), organische chemie theorie (44,3%) en chemische technologie theorie (48,5%). De delibererende klassenraad kent, verwijzend naar de "[t]ekorten binnen de richtinggevende vakken van de studierichting", aan verzoeker een oriënteringsattest C toe. De klassenraad adviseert nog: "Niet overzitten in chemie".

3.2. Overleg met de directeur leidt tot een nieuwe bijeenkomst van de delibererende klassenraad op 21 augustus 2018. De notulen van die klassenraadvergadering vermelden:

> "De klassenraad blijft bij zijn beslissing."

3.3. Op 23 augustus 2018 stelt verzoeker beroep in bij het schoolbestuur.

3.4. Op 14 september 2018 beslist de beroepscommissie – "[o]verwegende de elementen aangebracht in het bezwaarschrift" om "de beslissing van de klassenraad te bevestigen: een c-attest met advies om in de richting chemie niet over te zitten". Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

> "Gelet op de absolute autonomie van de deliberende klassenraad werd de beslissing genomen om de tekorten (zowel op het totaalresultaat dagelijks werk en examen) te laten doorwegen in de uiteindelijke beslissing.
> Retrospectief voldoet hij niet aan de doelstellingen van het leerplan en prospectief voldoet hij niet om aan de slag te gaan als laborant, wat de bedoeling is van de studierichting.
> Gelet op het feit dat het schoolreglement voorziet in faciliteiten voor leerstoornissen en er nooit een attest werd ingeleverd of een formeel verzoek voor assistentie ingediend werd is er in deze correct gehandeld.
> Gelet op het feit dat de tekorten voor de examens zowel voorkomen bij schriftelijke als mondelinge examens, gelet op de opmerkingen van Maxim zelf dat hij zich zekerder voelt bij kleine leerstofonderdelen is de discrepantie tussen dagelijks werk en examens te verklaren."

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

5.1. Verzoeker beroept zich terecht op de vaste rechtspraak van de Raad van State, dat het dreigend verlies van een schooljaar niet afdoende kan worden afgewend met een gewone schorsingsprocedure en dat derhalve door hem

een beroep mag worden gedaan op de uitzonderingsprocedure van de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

5.2. Aan de eerste schorsingsvoorwaarde is voldaan, wat overigens door de verwerende partij ook niet wordt tegengesproken.

VI. Ernst van het enige middel

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker voert in een eerste, maar ook enig middel de schending aan van de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

6.2. In het algemeen stelt verzoeker dat de bestreden beslissing steunt op motieven die niet juist zijn en niet antwoordt op de grieven die hij in de fase van het administratief beroep heeft doen gelden.

6.3. Verzoeker bekritiseert het feit dat de beroepscommissie in de bestreden beslissing verwijst naar de "absolute autonomie" van de delibererende klassenraad. Daaruit leidt verzoeker af dat de beroepscommissie haar eigen bevoegdheid negeert. Hij vraagt zich voorts af hoe de autonomie van de klassenraad ertoe kan leiden dat tekorten moeten doorwegen in de eindbeslissing.

6.4. Verzoeker betoogt voorts dat hij de beroepscommissie heeft gewezen op "de diverse goede cijfers", de slaagcijfers voor de geïntegreerde proef en stage en het belang dat deze moeten krijgen en dat er slechts sprake is van één miniem tekort voor chemie. Desondanks blijft de beroepscommissie gewagen van "tekorten".

Waarom hij met een licht tekort voor één vak niet kan slagen, verneemt hij niet in de bestreden beslissing. Nochtans heeft verzoeker daarover

geargumenteerd in zijn beroepschrift. De beroepscommissie maakt in de bestreden beslissing geen concrete afweging van het "globale" dossier, dit wil zeggen alle gegevens van verzoeker. Dit geldt zeker voor het resultaat van de geïntegreerde proef, die een centrale plaats inneemt in de opleiding.

De beroepscommissie antwoordt ook niet op het argument dat de directeur verzoeker een hele zomervakantie bijlessen heeft laten volgen met het oog op een bijkomende proef, en dat die bijkomende proef niet werd toegekend.

6.5. De beroepscommissie is van oordeel dat verzoeker niet voldoet aan de leerplandoelstellingen. Verzoeker vraagt zich af welke doelstellingen en welk leerplan de commissie bedoelt en waarom hij daaraan niet zou voldoen. Als de beroepscommissie daarmee zou verwijzen naar het minieme tekort voor chemie, doet verzoeker opmerken dat hij in het eerste jaar van dezelfde graad wél "met zeer mooie cijfers" geslaagd was en het voorbije schooljaar ook voor dagelijks werk geslaagd is. Daaruit volgt volgens hem dat hij de leerplandoelstellingen wel degelijk in voldoende mate bereikt heeft.

6.6. Dat verzoeker "prospectief" niet voldoet om aan de slag te gaan als laborant, zoals de beroepscommissie stelt, blijkt nergens uit. Nochtans kan moeilijk worden tegengesproken dat verzoeker bekwaam moet worden geacht om "hogere studies" aan te vatten. Dat blijkt volgens verzoeker uit de vele slaagcijfers.

6.7. De stelling van de beroepscommissie dat zonder attest geen rekening moet worden gehouden met functiebeperkingen is alvast niet correct. Het maakt volgens verzoeker ook niet uit of de school op de hoogte was van enige functiebeperking. Ze was er en heeft een rol gespeeld. De beroepscommissie kon voor haar oordeel dus niet zomaar op de naakte cijfers steunen.

Bovendien zijn de leerstoornissen en de faalangst van verzoeker wel degelijk gemeld aan de school. Dat heeft verzoeker ook aangevoerd in zijn beroepschrift. Verzoeker en zijn ouders hebben na de kerstexamens een gesprek

gehad met de directeur en de graadcoördinator. Toen werd alleen voorgesteld om bij “de zorg” langs te gaan, wat verzoeker ook heeft gedaan. Na een tijdje moest hij niet meer gaan. Bijlessen of begeleiding heeft hij nooit gekregen. Verzoeker heeft nadien nog wel contact genomen met “de zorg”, maar telkens kreeg hij het antwoord dat het wel in orde zou komen. De ouders van verzoeker werden nooit gecontacteerd om de problemen van hun zoon te komen bespreken. Alle documenten in verband met de leerstoornissen van verzoeker zijn bekend bij het CLB. Ook daarover is in de bestreden beslissing niets terug te vinden.

6.8. De beroepscommissie gaat, tot slot, volkomen voorbij aan de faalangst van verzoeker. Deze is er nochtans de oorzaak van dat verzoeker ondermaats scoort op examens. Hij heeft daarover in zijn beroepschrift geargumenteerd en het antwoord van de beroepscommissie “mist […] elke essentie”.

7. De verwerende partij verzuimt om een nota met opmerkingen in te dienen en verklaart op de terechtzitting enkel dat zij zich naar de wijsheid van de Raad van State gedraagt.

Beoordeling

8. Verzoeker heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de artikelen 123/15 en 123/17 van de Codex Secundair Onderwijs bieden aan een leerling om een beroep in te stellen tegen een ongunstige evaluatiebeslissing van de over hem delibererende klassenraad.

Wanneer de leerling aldus een samenkomst van de beroepscommissie uitlokt, moet deze commissie kennis nemen van zijn grieven, ze beoordelen en ze beantwoorden.

9. Noch het algemeen rechtsbeginsel dat een overheidsbeslissing gegrond moet zijn op deugdelijke motieven, dit wil zeggen op motieven die in feite juist zijn en in rechte aanvaardbaar zijn, noch de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende

de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' leggen aan het bestuur – in dit geval de beroepscommissie – de verplichting op om alle grieven of middelen die door de betrokkene worden aangevoerd één voor één van antwoord te dienen. Het volstaat dat in de beslissing van de beroepscommissie de motieven worden opgenomen die de beslissing kunnen dragen.

Waar de regelgeving, zoals *in casu*, in een administratieve beroepsprocedure heeft voorzien, moet diegene die het beroep heeft ingesteld, er wel op kunnen rekenen dat zijn beroepschrift door de beroepsinstantie zorgvuldig wordt onderzocht en dat deze instantie, indien zij tot hetzelfde oordeel komt als de beslissing waartegen het beroep werd ingesteld, goede redenen heeft voor de verwerping van de aangevoerde beroepsargumenten. Wanneer het gaat om een welomschreven, gewichtige grief van diegene die het beroep heeft ingesteld, dan zullen die redenen uitdrukkelijk in de beslissing van de beroepsinstantie moeten worden weergegeven. Van een zorgvuldig handelende beroepsinstantie mag immers worden verwacht dat zij in haar beslissing formeel aandacht besteedt aan de wezenlijke grieven van diegene die het beroep heeft ingesteld en dat zij hem aldus de antwoorden geeft die laten begrijpen waarom zijn beroep wordt verworpen.

10. Verzoeker heeft in zijn beroepschrift en aanvullend beroepschrift voor de beroepscommissie onder meer – en daarmee zij benadrukt dat wat volgt geen exhaustieve opsomming is – aangevoerd dat een "globale" beoordeling van het dossier noodzakelijk was, dat er volgens hem "niet 3 tekorten voorliggen, maar slechts 1 minimaal tekort" voor chemie, daarbij erop wijzend dat de andere tekorten te situeren zijn in onderdelen van vakken waarvoor hij – *in globo* – wel geslaagd is, dat hij voor zijn geïntegreerde proef en stage goede tot zeer goede resultaten heeft behaald en dat zeker voor de geïntegreerde proef de regelgeving bepaalt dat het resultaat ervan een belangrijk element moet zijn in de evaluatiebeslissing.

Wat zijn leerstoornissen betreft – waarvan verzoeker overigens toegeeft dat hij "opener [had] moeten zijn" – geeft hij aan dat die het "enorm

verschil" verklaren tussen zijn resultaten voor dagelijks werk en de examens, dat tijdens het overleg met de directeur - voorzitter van de delibererende klassenraad in aanwezigheid van het CLB aan het licht kwam dat hij recht had op aangepaste maatregelen tijdens de examens en dat de directeur op zijn vraag naar "een tweede kans" had voorgesteld om "herexamens" te doen "mits begeleiding tijdens de vakantie" voor 'analytische chemie theorie' en 'organische chemie theorie', dat het "dagelijks werk zou blijven meetellen en de resultaten van de examens zouden vervangen worden door de herexamens", dat de directeur ook had "voorgesteld om bijles te volgen" bij een met naam genoemde leerkracht C.V.D.B., dat de directeur "voor de klassenraad contact [zou] opnemen" met de betrokken leerkracht "om [zijn] vooruitgang te bespreken", dat de bijlessen effectief een start hebben genomen op 2 juli 2018 en verzoeker een laatste bijles had op 15 augustus 2018, dat hij "minder faalangst" had, dat zijn "zelfvertrouwen groeide", dat C.V.D.B. hem "enorm [motiveerde]" en "samen met [verzoeker] [geloofde] [in] een positief resultaat", dat hij "klaar [was] om [zijn] herexamens te maken want [hij had] er een ganse vakantie hard aan gewerkt", dat hem uiteindelijk werd meegedeeld "dat de school niet zou afwijken van het C-attest" en dat hij hoopte "dat de interne beroepscommissie [hem] een tweede kans zal geven zodat [hij zijn] herexamens kan afleggen".

11. De beroepscommissie, zoals die in de Codex Secundair Onderwijs door de decreetgever is geconcipieerd, "heeft volheid van bevoegdheid, i.c. het evaluatieresultaat wordt bevestigd of door een ander vervangen op grond van inhoudelijke of procedurele aspecten" (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2421/1, 27). Zoals in elke administratieve beroepsprocedure waarbij aan het beroepsorgaan de volle hervormingsbevoegdheid wordt opgedragen om in laatste aanleg te beslissen, impliceert de zogenaamde devolutieve werking van het beroep dat de beroepen beslissing uit het rechtsverkeer verdwijnt en dat een nieuwe beslissing in de plaats ervan komt, op grond van een autonome, eigen beoordeling van de zaak door het beroepsorgaan.

Dat beroepsorgaan heeft beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de delibererende klassenraad. Het moet de zaak onderzoeken op grond van al de feitelijke gegevens die hem zijn voorgelegd.

Uit artikel 5, § 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2002 'betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs' (organisatiebesluit), dient afgeleid dat de delibererende klassenraad bij het nemen van beslissingen over het slagen of niet-slagen van leerlingen, steeds rekening moet houden met álle elementen van het leerlingendossier. In die bepaling wordt enkel gewag gemaakt van de delibererende klassenraad en ontbreekt formeel een overeenstemmende bepaling voor de beroepscommissie. Evenwel kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de beroepscommissie, die over dezelfde beslissingsmacht beschikt als de delibererende klassenraad, háár beslissing niet zou moeten steunen op alle gegevens van het leerlingendossier.

Zo niet op grond van artikel 5, § 5, van het organisatiebesluit, dan toch op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht lijkt van de beroepscommissie te mogen worden verwacht dat zij – net zoals de delibererende klassenraad dat vóór haar heeft moeten doen – haar beslissing steunt op alle nuttige gegevens van het leerlingendossier. Dit betekent, op het eerste gezicht, dat de beroepscommissie niet alleen rekening moet houden met de resultaten die onvoldoende zijn, maar ook met de resultaten voor de andere vakken of vakonderdelen, desgevallend ook met de evolutie van deze resultaten, de remediëringsmaatregelen die tijdens het jaar werden genomen, de inzet van de leerling of andere relevante gegevens eigen aan de betrokken leerling zoals, in voorkomend geval, zijn medisch dossier.

Het oordeel over het al dan niet slagen van een leerling is geen louter mathematische optelling van cijfers per vak, maar vereist een alomvattende appreciatie omtrent de vraag of de leerling de leerplandoelstellingen in hun geheel genomen en in voldoende mate heeft bereikt. Daarom is het geen vereiste, om

geslaagd te worden verklaard, dat de leerling voor elk opleidingsonderdeel afzonderlijk geslaagd is.

12.1. Als verzoeker voor de beroepscommissie uitdrukkelijk erop wijst dat in zijn ogen maar één miniem tekort voorligt, dat ook de andere resultaten moeten worden betrokken in het oordeel en dat daarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de resultaten voor de GIP en de stage, ligt het *prima facie* op de weg van de beroepscommissie om die argumenten in haar beslissing te betrekken en desgevallend aan te geven – ook formeel – waarom die elementen haar niet tot een ander besluit konden brengen.

Dat doet de beroepscommissie op het eerste gezicht evenwel niet. Zij lijkt zelfs, warempel, geen enkel woord aan die argumenten te hebben besteed en laat aldus verzoeker – en met hem de Raad van State – *prima facie* in het ongewisse waarom deze argumenten haar niet konden overtuigen.

12.2. De verwijzing in de bestreden beslissing, als éérste motief, naar de zogenaamde "absolute autonomie" van de delibererende klassenraad laat een verkeerd begrip in hoofde van de leden van de beroepscommissie vermoeden over de draagwijdte van haar bevoegdheid. Maar zelfs als deze overweging zo begrepen moet worden als zou de commissie zich ter zake hebben aangesloten bij het oordeel van de delibererende klassenraad én zijn motieven tot de hare heeft gemaakt, lijkt dit in de voorliggende zaak dan weer niet relevant te zijn. Wanneer de overwegingen van de klassenraad in het bezwaarschrift uitdrukkelijk en met een minimum aan sérieux worden betwist, lijkt een simpelweg bijvallen door de beroepscommissie van de redenering van de klassenraad immers verre van een antwoord te zijn op de grieven die jegens de klassenraadbeslissing werden geformuleerd.

13. Daarenboven moet worden vastgesteld dat verzoeker de beroepscommissie uitdrukkelijk uitgenodigd heeft om hem "een tweede kans" – versta: bijkomende proeven – toe te kennen, en dit bovendien op grond van een redenering die de representativiteit van de hem toegekende punten in vraag stelt.

14.1. De enkele verwijzing naar jaartekorten en de daaraan gekoppelde vaststelling dat de leerplandoelstellingen niet zijn bereikt lijken in de gegeven omstandigheden op het eerste gezicht niet te volstaan om die vraag naar bijkomende proeven af te wijzen.

14.2. Voor zover verzoeker de verwerende partij in het middel enige tekortkoming in de begeleiding tijdens het schooljaar verwijt, valt niet in te zien hoe dit op zich er toe moet leiden voorbij te zien aan de vastgestelde jaartekorten en het uiteindelijke studieresultaat als beter te evalueren dan wat er is geleverd.

Voorts lijken noch verzoeker noch het CLB de school in de loop van het schooljaar over enige leerstoornis of functiebeperking te hebben geïnformeerd met het oog op individuele afspraken.

Kon op het einde van het schooljaar in juni aan de delibererende klassenraad bijgevolg niet worden verweten dat hij zich uitsprak zonder kennis van de thans door verzoeker ingeroepen omstandigheden, dan moet worden vastgesteld dat alvast de directeur sedertdien voldoende reden zag om de klassenraad uitdrukkelijk opnieuw samen te roepen om zijn beslissing te heroverwegen.

Hoewel uit de kennisgeving van die beslissing niet kan worden afgeleid welke de precieze beweegredenen van de directeur waren, lijkt het in de huidige stand van de rechtspleging niet onredelijk te veronderstellen, zoals verzoeker in zijn beroepschrift voor de beroepscommissie aangaf en daarin niet wordt tegengesproken door de verwerende partij – noch in de bestreden beslissing, noch in een niet neergelegde nota met opmerkingen, noch op de terechtzitting – dat de kennisname van de problematiek van de leerstoornissen van verzoeker, de vaststelling dat verzoeker examens heeft afgelegd zonder de aangepaste maatregelen waarop hij recht zou hebben en de mogelijkheid om met passende studiebegeleiding bijkomende proeven af te leggen die dit verhelpen, de directeur ertoe hebben aangezet de klassenraad opnieuw samen te roepen.

Dit betekent, zo lijkt, dat het gegeven dat verzoeker en het CLB hierover niet eerder hebben gecommuniceerd, de klassenraad niet ervan kon ontslaan bij de heroverweging wel die feiten in overweging te nemen. Hetzelfde moet, zo lijkt, ook voor de beroepscommissie gelden, te meer daar verzoeker ook de commissie met die vraag heeft geconfronteerd.

Aan de andere kant dient de beroepscommissie wel hierin te worden bijgevallen, dat een tijdige communicatie – door een "attest" of "formeel verzoek voor assistentie" – ervoor had kunnen zorgen dat faciliteiten of extra begeleiding mogelijk ware geweest. Dit is echter vreemd aan de vraag of de beroepscommissie de door verzoeker behaalde cijfers mocht beschouwen als voldoende representatief om een eindbeslissing te nemen over het al dan niet slagen van verzoeker.

14.3. In een op de terechtzitting door de verwerende partij neergelegde eerdere beslissing van de beroepscommissie van 31 augustus 2018, wordt aangegeven dat het "[g]elet op de grote discrepantie tussen het dagelijks werk en de examens en het feit dat Maxim in het 5de jaar heeft gedubbeld (tegen het advies in van de toenmalige klassenraad) […] niet realistisch [is] om een uitgestelde beslissing te geven".

Nog daargelaten de vraag hoe deze beslissing zich verhoudt tot de thans bestreden beslissing van latere datum, overtuigt dat standpunt van de commissie op het eerste gezicht niet. Ze vertaalt misschien een niet onterechte vrees en bekommernis van de beroepscommissie maar gaat precies eraan voorbij, zo lijkt, dat nu eenmaal enkel bijkomende proeven nog kunnen aantonen of de slechte examenresultaten mogelijk door een externe oorzaak zijn te verklaren. Anderzijds valt *prima facie* niet in te zien waarom het feit dat verzoeker het eerste leerjaar van de derde graad heeft gedubbeld, bijkomende proeven in het tweede leerjaar van de derde graad moet uitsluiten.

15. Minstens op de voormelde aspecten is de bestreden beslissing *prima facie* niet afdoende gemotiveerd.

16. Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

17. Er is voldaan aan de schorsingsvoorwaarden.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de beroepscommissie van vzw Mariagaard van 14 september 2018, waarbij het aan Maxim Mangelinckx toegekende oriënteringsattest C wordt bevestigd.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 oktober 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

bijgestaan door

Silja Doms, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silja Doms **Geert Van Haegendoren**