

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.730 van 13 mei 2022
in de zaak A. 231.132/IX-9730**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Helsen
kantoor houdend te 2640 Mortsel
Pieter Reypenslei 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het AUTONOOM PROVINCIEBEDRIJF PROVINCIAAL
ONDERWIJS ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sébastien Depré, Jasper De fauw en Mateusz Ryś
kantoor houdend te 1050 Brussel
Eugène Flageyplein 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepscommissie van het autonoom provinciebedrijf Provinciaal Onderwijs Antwerpen van 3 maart 2020 waarbij de definitieve uitsluiting van XXXX uit de Provinciale Middenschool wordt bevestigd.

Verzoeker vordert ook de betaling van een schadevergoeding tot herstel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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 25 april 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die *loco* advocaat Jan Helsen verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Grégoire Ryelandt, die *loco* advocaten Sébastien Depré, Jasper De fauw en Mateusz Ryś verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding betreft.

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. Verzoeker is voor het schooljaar 2019-2020 ingeschreven als leerling in het tweede leerjaar van de eerste graad aan de Provinciale Middenschool, campus Boom.

Met brieven van 4 februari 2020 deelt de schooldirecteur aan verzoeker en aan zijn ouders een overzicht mee van het gedrag van verzoeker, de leefregels die verzoeker heeft geschonden en de maatregelen die in het verleden al werden getroffen. Hij vervolgt in de brief aan de ouders – met tussen haken de variant zoals gericht aan verzoeker:

“Uw zoon [U] kan zich, ondanks de gemaakte afspraken, begeleidende gesprekken en sancties nog steeds niet houden aan de leefregels van de school.

Gelet op deze feiten adviseert de klassenraad mij dus om uw zoon [u] als tuchtmaatregel met onmiddellijke ingang uit de school uit te sluiten.

Alvorens ik een beslissing neem, nodig ik u en uw zoon [ouders] uit – als u dit wenst – voor een gesprek ter zake.

Tijdens dit onderhoud kan u uw argumenten met betrekking tot de voorgestelde tuchtmaatregel naar voor brengen. U kan zich tijdens dat onderhoud laten bijstaan door een advocaat of een andere vertrouwenspersoon.

U heeft ook recht op inzake in het dossier. U kunt daartoe een afspraak maken op het nummer [...].”

In de brief aan de ouders is voorts nog te lezen:

“Als u binnen de vijf lesdagen na de betekening van deze aangetekende brief geen afspraak hebt gemaakt, veronderstel ik dat u dit niet wenst.

De betekening is het moment waarop de postbode een eerste maal de aangetekende brief aanbiedt en die ofwel overhandigt aan de geadresseerden, ofwel op het adres van de geadresseerden een bericht achterlaat. Ze wordt aangetoond door middel van de door de post ter beschikking gestelde gegevens.”

Op 10 februari 2020 wordt de vader van verzoeker gehoord.

Met een 11 februari 2020 gedateerde brief deelt de directeur aan verzoeker en zijn ouders zijn beslissing mee om verzoeker “als tuchtmaatregel met onmiddellijke ingang definitief uit de school uit te sluiten”.

Op 17 februari 2020 dient verzoeker een bezwaar in bij het schoolbestuur, waarin hij zich erover beklagt niet zelf te zijn gehoord en vervolgens “zijn versie van de feiten” geeft.

Na verzoeker, zijn vader en zijn raadsman te hebben gehoord, bevestigt de beroepscommissie op 3 maart 2020 de tuchtmaatregel van de definitieve uitsluiting.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker put een eerste middel uit de schending van artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek en van de materiële motiveringsplicht.

Hij licht dat middel in zijn verzoekschrift als volgt toe:

“Aangezien artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek stelt dat ten aanzien van de geadresseerde, en tenzij de wet anders bepaalt, de termijnen die beginnen te lopen vanaf een kennisgeving, wanneer deze is gebeurd bij aangetekende brief, op een papieren drager berekend, beginnen te lopen vanaf de derde werkdag die volgt op die waarop de brief aan de postdiensten overhandigd werd.

Aangezien de brief gedateerd is op vrijdag 4 februari 2020 en mag aangenomen worden dat hij ook op deze datum aan de post werd aangeboden, zodat de wettelijke beroepstermijn begon te lopen vanaf de derde werkdag na de datum van beslissing, ofwel op 7 februari 2020.

Dat het hoorrecht uitgeoefend kon of diende te worden binnen de 5 dagen; Dat er geen wettelijke bepaling is die maakt dat de termijn anders zou moeten worden berekend.

Dat de beslissing om verzoeker uit te sluiten werd genomen op 11 februari 2020, zonder dat hij gehoord werd;
Dat verzoeker dan ook verzoekt om de beslissing te vernietigen, aangezien ze niet conform de wet gemotiveerd is.”

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat het een algemeen rechtsbeginsel is “dat de kennisgeving middels aangetekend schrijven, vermoed wordt te zijn ontvangen, ten laatste op de derde werkdag na de aanbieding ter post”.

6. In zijn laatste memorie weerspreekt verzoeker niet het voor hem ongunstige auditoraatsverslag, maar hij “verwijst naar zijn eerdere uiteenzetting in verzoekschrift en memorie”.

Beoordeling

7. Artikel 53bis GerW luidt:

“Ten aanzien van de geadresseerde, en tenzij de wet anders bepaalt, worden de termijnen die beginnen te lopen vanaf een kennisgeving op een papieren drager berekend:

1° wanneer de kennisgeving is gebeurd bij gerechtsbrief of bij een ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs, vanaf de eerste dag die volgt op deze waarop de brief aangeboden werd op de woonplaats van de geadresseerde of, in voorkomend geval, op zijn verblijfplaats of gekozen woonplaats;

2° wanneer de kennisgeving is gebeurd bij aangetekende brief of bij gewone brief, vanaf de derde werkdag die volgt op die waarop de brief aan de postdiensten overhandigd werd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst;

3° wanneer de kennisgeving is gebeurd tegen gedagtekend ontvangstbewijs, vanaf de eerste dag die erop volgt.”

Die bepaling heeft, naar luid van artikel 48 GerW, betrekking op “de termijnen voor het verrichten van de proceshandelingen”. Artikel 1 GerW geeft het toepassingsgebied van deze regels aan, namelijk “de organisatie van de hoven en rechtbanken, de bevoegdheid en de rechtspleging”.

8. Het instellen van een administratief beroep bij een schoolbestuur is geen proceshandeling, zodat artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing is.

9. Het schoolreglement bevat voorts als punt 4.3.2 een uitdrukkelijke regeling over de termijn om een beroep in te stellen en de wijze waarop die termijn wordt geacht aan te vangen, namelijk binnen vijf lesdagen na de betekening waarbij “[d]e betekening [...] het moment [is] waarop de postbode een eerste maal de aangetekende brief van de (campus)directeur aanbiedt en die ofwel overhandigt aan de geadresseerde(n), ofwel op het adres van de geadresseerde(n) een bericht achterlaat”. Er is dus evenmin reden om artikel 53bis GerW aanvullend en bij analogie toe te passen, wat immers minstens het stilzwijgen vereist van de toepasselijke regelgeving.

10. Het middel steunt bijgevolg op een verkeerd uitgangspunt in zoverre ervan wordt uitgegaan dat als aanvangsdatum voor de termijn van vijf lesdagen een andere datum zou moeten worden gehanteerd dan de datum waarop de kennisgevingsbrief is aangeboden door de postbode.

11. Voorts dient vastgesteld dat een gesprek met de vader van verzoeker heeft plaatsgevonden, namelijk op 10 februari 2020. De wettelijke vertegenwoordiger van verzoeker blijkt er dus wel degelijk én tijdig om te hebben gevraagd.

Uit niets blijkt evenwel dat de vader tijdens dat gesprek enige opmerking of enig voorbehoud, laat staan een bezwaar heeft gemaakt bij de afwezigheid van zijn minderjarige zoon. Evenmin blijkt dat te zijn gebeurd in de daaropvolgende uren en dagen die aan de betekening van de beslissing van de directeur zijn voorafgegaan. Niet door enige ouder en wettelijke vertegenwoordiger van verzoeker en evenmin door verzoeker zelf.

Alsdan vermocht de directeur ervan uit te gaan dat verzoeker in de gelegenheid is gesteld om rechtstreeks voor zijn belangen op te komen, maar dat noch zijn ouders en wettelijke vertegenwoordigers erop stonden dat naast de vader ook verzoeker in persoon werd gehoord en dat het standpunt van verzoeker nuttig naar voor werd gebracht door diens vader.

Om dezelfde reden mocht de directeur aannemen dat er na het gesprek met de vader van verzoeker geen nood was om nog het verstrijken van de vijf lesdagen af te wachten om een beslissing te nemen.

12. In welke mate de materiële motiveringsplicht geschonden is, verduidelijkt verzoeker niet. In die mate is het middel onontvankelijk.

13. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Het tweede middel is geput uit de “schending van de materiële motiveringsplicht, alsook schending van de formele motiveringsplicht, zoals vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk de zorgvuldigheidsverplichting, de redelijkheid en proportionaliteit en de verplichting alle gegevens en stukken van het dossier in overweging te nemen”, schending “van de zorgvuldigheidsplicht, inbegrepen het hoorrecht als algemeen rechtsbeginsel” en schending “van het hoger belang van het kind gewaarborgd in artikel 3 Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK), alsook van het hoorrecht, gewaarborgd in artikel 12 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind”.

Verzoeker licht toe dat de beroepscommissie de hoorplicht heeft geschonden. Hij betoogt:

“Aangezien dit beginsel niet rechtstreeks is opgenomen in de wet, dient verzoeker zich te baseren op de in de rechtspraak en rechtsleer ontwikkelde voorwaarden;

Zo [zijn] er twee voorwaarden vooraleer het hoorrecht toepasselijk is [...]: de door de overheid genomen maatregel is een ernstige inbreuk en de maatregel is gebaseerd op een persoonlijke gedraging van de betrokkene. In casu staat het onomstotelijk vast dat aan beide voorwaarden is voldaan: [...].

Het beginsel van behoorlijk bestuur houdt bovendien in dat de burger gehoord dient te worden en dit is daarenboven niet afhankelijk van de minderjarigheid van verzoeker; in tegendeel. Net gelet op de bescherming die internationale verdragen bieden aan minderjarigen, meer bepaald artikelen 3 en 12 is het hoorrecht, zeker in een tuchtprocedure essentieel; het mag geen loutere formaliteit zijn.

Het gehoor garandeert dat de betrokkene de mogelijkheid wordt geboden om zijn visie betreffende de beslissing te laten kennen; ook in casu werd vader niet gehoord als vertegenwoordiger; aan hem werd de procedure uitgelegd, doch over de feiten an sich was de vader van verzoeker niet van alles op de hoogte. Hij ging er immers van uit dat ook zijn zoon aanwezig zou zijn.

In casu had de directeur aan verzoeker de mogelijkheid moeten bieden om extra informatie te verschaffen, over de feiten of waar het mis zou zijn gelopen.

Zo had verzoeker meer duiding kunnen geven bij maatregelen die beweerdelijk mis waren gelopen. Verzoeker somt deze op in zijn conclusie, die nagenoeg onbeantwoord bleef. Enkel in algemene termen beweert de commissie dat zij het beroep onderzocht. Op geen enkel ogenblik gaat men in op de nochtans terechte opmerkingen van verzoeker. Hij heeft dingen die hem werden verweten wel gedaan en veel is gebaseerd op verkeerd gelopen communicatie, maar dit standpunt heeft verzoeker nooit kunnen laten kennen aan de directeur, noch aan de commissie.

[...]

Het hoorrecht houdt immers in dat verzoeker ook over een redelijke tijdsperiode dient te beschikken om zijn opmerkingen over te maken [...]; ook dit gebeurde in huidig dossier niet.

Bovendien dient de betrokkene expliciet te worden uitgenodigd om zijn zienswijze uit de doeken te doen. [...] Dit is niet gebeurd.

Daarenboven is geen enkele uitsluitingsgrond op verzoeker van toepassing. Zo was de beslissing niet urgent, verzoeker was perfect in de mogelijkheid om gehoord worden: hij was zelfs aanwezig op school toen zijn vader werd gehoord, maar is niet uit de klas gehaald. De directeur was nooit van plan hem te horen, de beslissing was immers al getroffen.

Getuige ook het standaardformulier voor verhoor, dat geen mogelijkheid biedt om de minderjarige te horen.

[...]

Bovendien vormt een inbreuk op het hoorrecht een schending van een dermate essentieel recht, dat dit de vernietiging van de beslissing kan schragen.

Het is een schending van artikel 12 van het IVRK met rechtstreekse werking in het Belgisch recht, en zeker in tuchtprocedures, die een sanctie voorzien.”

15. Verzoeker herhaalt het middel woordelijk in de memorie van wederantwoord.

16. In zijn laatste memorie gaat verzoeker omstandig in op het recht om te worden gehoord, zoals dit is gewaarborgd bij het Internationaal Verdrag over de rechten van het Kind (IVRK).

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

17. Uit de toelichting bij het middel valt dadelijk te begrijpen dat verzoeker de hoorplicht geschonden noemt, een recht dat hij stelt te ontleen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan artikel 12 IVRK.

Ook stelt hij aan de kaak dat de beroepscommissie niet is ingegaan op zijn opmerkingen. In die mate voert hij een schending aan van de formelemotiveringsplicht.

Hoe de overige in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen zijn geschonden, verzuimt verzoeker concreet toe te lichten. In die mate is het middel onontvankelijk.

b. hoorplicht

18. Artikel 12 IVRK luidt:

“1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.”

19. Verzoeker stelt dat de hoorplicht “niet rechtstreeks is opgenomen in de wet”. Hij gaat er blijkbaar aan voorbij dat bij het nemen van maatregelen bij schending van leefregels, het recht van de leerling om vooraf te worden gehoord uitdrukkelijk is geregeld in artikel 123/9, 2°, VCSO:

“Voor een tuchtdossier gelden de volgende regels, inherent aan tuchtrechtspleging:

[...]

2° de betrokken personen evenals de leerling, eventueel bijgestaan door een vertrouwenspersoon, worden gehoord.”

Hieruit blijkt, dat de decreetgever aan de leerling méér rechten biedt om te worden gehoord dan artikel 12 IVRK. Waar het verdrag nog openlaat of het horen “hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling” gebeurt, verschaft de Codex aan de leerling hoe dan ook het recht om rechtstreeks te worden gehoord.

Met toepassing van artikel 41, IVRK, is het dan die strengste norm, die geldt.

20. Geheel in lijn hiermee, bepaalt ook punt 4.3.2 van het schoolreglement:

“Als de begeleidende klassenraad de (campus)directeur adviseert om je een tuchtmaatregel op te leggen, dan word je samen met je ouder(s) vooraf met een aangetekende brief uitgenodigd voor een gesprek met de

(campus)directeur over deze tuchtmaatregel en de feiten die hiertoe aanleiding hebben gegeven. Je kan je tijdens dit gesprek laten bijstaan door een advocaat of een andere vertrouwenspersoon. Je ouder(s) moeten om dit gesprek vragen binnen de vijf lesdagen na de betekening van deze aangetekende brief.”

21. Het staat buiten betwisting dat de tuchtoverheid zowel verzoeker als zijn ouders heeft uitgenodigd voor een gesprek. Zowel verzoeker als zijn ouders en wettelijke vertegenwoordigers hebben dus een uitnodiging ontvangen waarin hen erop gewezen is dat zij het recht hadden om te worden gehoord. De vader van verzoeker is gehoord, voorafgaand aan de beslissing van de directeur tot definitieve uitsluiting van verzoeker.

Hiervóór is al vastgesteld dat de vader van verzoeker op geen enkel ogenblik tijdens het onderhoud met de directeur – of voordien, bij het maken van de afspraak voor het gesprek – heeft opgemerkt, niet te willen of te kunnen spreken voor zijn zoon en dat naderhand noch verzoeker noch zijn wettelijke vertegenwoordigers hebben verzocht om verzoeker alsnog in persoon te horen, zodat de directeur er in redelijkheid mocht van uitgaan dat verzoeker niet vroeg om in persoon te worden gehoord.

22. Het recht om gehoord te worden, impliceert niet dat de tuchtoverheid slechts mag beslissen nadat de leerling effectief is gehoord. Het volstaat dat de leerling de mogelijkheid is geboden om zijn recht uit te oefenen. De leerling mag aan zijn recht verzaken, of hij mag er genoegen mee nemen dat dit horen niet in persoon gebeurt maar door middel van een raadsman, een wettelijke vertegenwoordiger of een andere vertrouwenspersoon.

Volledigheidshalve zij aangestipt dat de wettelijke vertegenwoordiger van verzoeker niet heeft geweigerd om te worden gehoord – integendeel, een gesprek heeft op zijn vraag plaatsgevonden – en dat nog minder wordt beweerd dat verzoeker en zijn wettelijke vertegenwoordigers tegenstrijdige belangen hebben.

23. Ook het tweede middel kan in die mate niet tot nietigverklaring leiden.

c. formelemotiveringsplicht

24. Verzoeker mocht in het auditorsverslag het volgende lezen:

“22. Verzoeker voert ook nog kritiek aan op de beslissing van de beroepscommissie. Hij verwijt haar met name ‘(o)p geen enkel ogenblik (in te gaan) op (zijn) nochtans terechte opmerkingen’.

In die mate voert hij een schending aan van de formelemotiveringsplicht.

23. Verzoeker bedenkt in zijn verzoekschrift in verband met zijn inhoudelijke kritiek op de tenlasteleggingen zelf – en vat dit dus zelf zo samen – dat hij ‘dingen die hem werden verweten wel (heeft) gedaan’, maar dat ‘veel is gebaseerd op verkeerd gelopen communicatie’.

24. Daarop heeft de beroepscommissie wel degelijk een afdoende antwoord geboden.

In de bestreden beslissing valt immers – ‘(t)en gronde’ – te lezen dat ‘het gedrag van (verzoeker) op zich niet wordt betwist’, dat verzoeker ‘telkens een verklaring (wordt) gegeven waarom zijn gedrag anders geïnterpreteerd zou moeten worden’, dat de commissie ‘deze ‘verklaringen’ niet [bijvalt]’, dat ‘(u)it het dossier blijkt dat (verzoeker) weinig respect heeft voor zowel de personeelsleden van de school, als de medeleerlingen’, dat de commissie ‘vooral zwaar (tilt) aan het gebruik van geweld door (verzoeker), meer bepaald het trappen en slaan van een medeleerling én het duwen tegen een arm van een leerkracht’, dat ‘(t)egenover het recht van (verzoeker) op onderwijs (...) het recht van de leerkrachten en de leerlingen (staat) om in een veilige en serene schoolomgeving les te kunnen geven, dan wel volgen’, dat de commissie vaststelt ‘dat de tijdens het schooljaar jegens (verzoeker) genomen maatregelen bij schending van de leefregels, zoals een gedragscontract, geen verandering van zijn gedrag tot gevolg hadden’, maar dat ‘(i)ntegendeel’ ‘in zijn gedrag een escalatie (is) waar te nemen die uiteindelijk uitmondde in het hogervermelde fysiek geweld’.

Hoe de commissie daarmee niet de voormelde inhoudelijke bezwaren van verzoeker heeft ontmoet, verduidelijkt verzoeker verder niet en is ook niet evident zichtbaar.”

25. Verzoeker herhaalt in zijn laatste memorie zijn grief, maar weerspreekt noch die vaststellingen, noch die conclusie. De Raad van State kan ze, na eigen onderzoek, onverminderd bijvallen.

In die mate is het middel dan ook ongegrond.

26. Het tweede middel wordt verworpen.

V. Schadevergoeding tot herstel

27. Aangezien geen onwettigheid is vastgesteld, moet het verzoek om schadevergoeding tot herstel worden afgewezen.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

28. De verwerende partij vraagt de toekenning van het basisbedrag van 700 euro als rechtsplegingsvergoeding.

Gelet op het bepaalde in artikel 30/1, § 2, tweede lid, RvS-Wet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgesteld op het minimale bedrag.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State verwerpt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Het niet-verschuldigde rolrecht van 200 euro voor het verzoek tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren