

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.517 van 22 augustus 2024
in de zaak A. 237.166/IX-10.101**

In zake : de VZW SECUNDAIR ALGEMEEN-CHRISTELIJK
FUTURISTISCH EDUCATIECENTRUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Coel
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Schuttersvest 78
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Groenenhoek 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Onderwijs van 25 juli 2022 waarbij de erkenning van de school voor secundair onderwijs SAFE College met ingang van 1 september 2022 wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.564 van 24 januari 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing 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.

Auditeur Wendy Depester 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 10 juni 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Coel, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester 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. Verzoekster is het schoolbestuur van het SAFE College, gevestigd te Mechelen.

Ten tijde van de bestreden beslissing is deze school erkend door de Vlaamse Gemeenschap en heeft zij twaalf leerlingen. Zij wordt niet gesubsidieerd.

3.2. Van maandag 25 april 2022 tot vrijdag 29 april 2022 vindt in de school een brede doorlichting door de onderwijsinspectie plaats. In haar gemotiveerd verslag geeft de onderwijsinspectie met betrekking tot de erkenning van de school een ongunstig advies, “met de onmogelijkheid om te verzoeken dat de procedure tot intrekking van de erkenning niet opgestart wordt”.

Dit advies steunt op tekorten met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden voor verschillende vakken, alsook inzake het voeren van een doeltreffend beleid op het vlak van de bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne en op het vlak van leerlingenbegeleiding.

3.3. Verzoekster dient op 25 mei 2022 een bezwaarschrift in, waarna van vrijdag 10 juni 2022 tot maandag 20 juni 2022 een onderzoek door een paritair samengesteld doorlichtingsteam plaatsvindt.

Dit doorlichtingsteam besluit dat de gedane vaststellingen de argumenten uit het bezwaarschrift in ruime mate weerleggen en dat het ongunstig advies “zonder de mogelijkheid om de opschorting van de procedure tot intrekking van de erkenning in te roepen” behouden blijft.

3.4. Op 25 juli 2022 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs om de erkenning van de school “SAFE College” in te trekken met ingang van 1 september 2022.

De minister overweegt daarbij:

“De doorlichting van SAFE te Mechelen door de onderwijsinspectie heeft plaats gevonden op 25 tot 29 april 2022. Het advies luidde ongunstig met onmogelijkheid om te verzoeken dat de procedure tot intrekking van de erkenning niet opgestart wordt. Tegen dit advies heeft het schoolbestuur een bezwaarschrift ingediend op 25 mei 2022 zoals voorzien in de beroepsprocedure. Hierop werd een paritair samengesteld doorlichtingsteam door de onderwijsinspectie aangesteld. Dit doorlichtingsteam heeft zijn onderzoek gevoerd tussen 10 en 20 juni 2022. Er werden diverse tekortkomingen vastgesteld die hieronder zijn samengevat en die in de volledige verslaggeving van het paritair samengesteld doorlichtingsteam (zie bijlagen bij dit besluit) nader worden

omschreven. De aard en omvang van deze tekortkomingen hebben tot het behoud van het ongunstig advies ‘zonder de mogelijkheid om opschorting van de procedure tot intrekking van de erkenning in te roepen’ geleid.

1° Ondanks de kleinschaligheid slaagt de school er niet in de onderwijskwaliteit te garanderen en een beleid op leerlingenbegeleiding te voeren;

2° De school werkt niet volgens een continuüm van zorg. Het team weet onvoldoende wat het betekent om in de brede basiszorg al in te spelen op de (onderwijskundige) noden van de leerlingen of hoe ze een doelgerichte aanpak moet formuleren als een leerling nood heeft aan verhoogde zorg;

2° Een aantal (basis)doelen komen te beperkt aan bod of ontbreken in het aanbod. Er werden tekortkomingen in die zin vastgesteld voor meerdere vakken in de tweede of derde graad;

3° De evaluatie bestrijkt slechts een beperkt aantal doelen waardoor ze onvoldoende representatief is voor het gevalideerd doelenkader. Daarnaast spoort de evaluatie in onvoldoende mate met het beheersingsniveau van de doelen;

4° De school illustreert onvoldoende dat de informatieuitwisseling tussen leraren de samenhang in de opbouw van kennis, vaardigheden en attitudes voldoende ondersteunt;

5° De school beschikt niet over een recent globaal preventieplan en jaaractieplan, beide plannen zijn gedateerd. Het bevat bovendien weinig acties en preventiemaatregelen voortvloeiend uit risicoanalyses. Er is geen brandpreventieverslag noch een intern noodplan.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4.1. Het beroep is ingediend door verzoekster, “vertegenwoordigd door haar voorzitter [K.B.]”.

4.2. In haar memorie van antwoord doet de verwerende partij gelden dat geen beslissing voorligt om in rechte te treden, noch van de raad van bestuur van verzoekster, noch van de voorzitter of een gemachtigd bestuurder.

Zij stelt dat op het ogenblik van het indienen van het beroep in de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) voor verzoekster drie bestuurders gekend zijn, waarvan er twee met het dagelijks bestuur worden belast. De naam K.B. komt daarin niet voor, evenmin als in de oprichtingsakte.

De verwerende partij besluit hieruit dat het aan verzoekster toevalt om aan te tonen dat het beroep op een ontvankelijke wijze is ingesteld.

4.3. In de memorie van wederantwoord verwijst verzoekster naar het auditoraatsverslag in de schorsingsprocedure en naar het ‘Ultimate Beneficial Owner-register’ zoals bedoeld in de artikelen 73 en volgende van de wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’ (UBO-register), waaruit moet blijken dat K.B. bestuurder is, tevens gevolmachtigd voor het dagelijks bestuur.

4.4. Met haar laatste memorie legt verzoekster verschillende verslagen van vergaderingen van de algemene vergadering van de vereniging neer, alsook een ‘beleidsverklaring welzijn 2023’ die door K.B. als “voorzitter” is ondertekend en een verzoek tot publicatie in de Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad, ondertekend op 25 maart 2023, met vermelding van K.B. als bestuurder sinds 23 april 2019.

Beoordeling

5. Naast het hier niet aan de orde staande vermoeden ten gunste van de lastgeving aan de advocaat, heeft de wetgever met het bij wet van 20 januari 2014 ingevoegde artikel 19, zesde lid, RvS-wet ook een vermoeden ingesteld met betrekking tot de regelmatigheid van het besluit om in rechte te treden. De advocaat wordt immers verondersteld gemandateerd te zijn “door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen”.

Uit de parlementaire bespreking van deze bepaling blijkt met andere woorden dat de wetgever voor ogen stond het weerlegbaar vermoeden in te voeren dat de advocaat over een lastgeving van zijn cliënt beschikt én dat de beslissing om in rechte te treden is genomen door een fysieke persoon die handelingsbekwaam is of door de wettelijk bevoegde organen van een rechtspersoon (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 18-19).

6. Artikel 19, zesde lid, RvS-wet is geen door de wet ingevoerde fictie maar, zoals vermeld, een wettelijk vermoeden, dat – net zoals dat het geval is voor het vermoeden ingesteld bij artikel 440, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek – weerlegbaar is door de partij die de regelmatigheid van het mandaat betwist.

Aan zulk weerleggen komt een partij niet toe door loutere gissingen of twijfels te uiten. Dit zou immers de negatie zijn van de bewijslast die op de partij rust die de ontvankelijkheid betwist.

7. Samen met de verwerende partij kan worden vastgesteld dat artikel 25 van de statuten van verzoekster op het ogenblik van het instellen van het beroep luidde als volgt:

“Dagelijks bestuur en vertegenwoordiging:
De vereniging wordt in en buiten rechte, als aanlegger of als verweerder geldig vertegenwoordigd door de Raad van Bestuur door de voorzitter of een speciaal daartoe gemachtigde bestuurder.”

8. Het beroep is, zoals hiervóór reeds is aangegeven, ingesteld door verzoekster “vertegenwoordigd door haar voorzitter [K.B.]”.

9. Bij de oprichting, gepubliceerd op 23 september 2013, zijn I.K. en S.F. aangesteld als bestuurder, respectievelijk als voorzitter en als secretaris. K.B. wordt hierbij nergens vermeld, ook niet als medeoprichter, lid van de algemene vergadering.

Dat was ook, wat de publicaties betreft, de stand van zaken bij het instellen van het beroep.

10. De verwerende partij heeft de exceptie in de memorie van antwoord aan de hand van de voor het publiek vrij toegankelijke officiële informatie (Belgisch Staatsblad en KBO) voldoende onderbouwd met de hiervóór uiteengezette vaststellingen, die in de richting wijzen dat geen bewijs voorligt dat

K.B. ten tijde van het indienen van het verzoekschrift rechtsgeldig namens verzoekster kon beslissen om in rechte te treden.

11. De bewijslast is daarmee nu omgekeerd.

12.1. Verzoekster legt weliswaar een stuk voor waaruit blijkt dat de algemene vergadering op 23 april 2019 heeft besloten tot het ontslag en de benoeming van bestuurders en tot een statutenwijziging, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat K.B. bevoegd was om namens verzoekster de beslissing te nemen om in rechte te treden, dan wel verzoekster in rechte te vertegenwoordigen.

12.2. Nog daargelaten dat verzoekster om deze publicatie slechts heeft verzocht op 25 maart 2023 en dus ruim ná het instellen van het beroep, en eveneens daargelaten dat deze wijzigingen, zoals gepubliceerd op 5 december 2023, krachtens artikel 2:18 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (hierna: WVV) op het ogenblik van het instellen van het beroep niet aan derden tegenstelbaar waren, merkt de Raad van State op dat K.B. ook in de nieuwe samenstelling van het bestuursorgaan niet beantwoordt aan de voorwaarden bedoeld in artikel 25 van de statuten.

Uit de publicatie van 5 december 2023 blijkt immers dat de algemene vergadering K.B. als bestuurder heeft aangesteld, maar ook niet meer dan dat. Meer bepaald blijkt niet dat K.B. als voorzitter werd aangewezen.

13.1. Daarmtrent kan weliswaar worden gesteld dat krachtens artikel 21 van de statuten niet de algemene vergadering, maar het bestuursorgaan bevoegd is om onder zijn leden een voorzitter te benoemen.

13.2. Die vaststelling neemt niet weg dat, daargelaten de hiervóór vermelde bedenking inzake de tegenstelbaarheid, ook geen beslissing van de raad van bestuur van verzoekster voorligt waarbij K.B. tot voorzitter of tot “gemachtigde bestuurder” in de zin van artikel 25 van de statuten werd aangesteld.

13.3. De afwezigheid van K.B. in de publicaties in de Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad stoot ook op het voorschrift van de artikelen 2:9, § 1, eerste lid, 4°, en 2:15 WVV, die voor de vzw's voorschrijven dat “de benoeming en ambtsbeëindiging van de bestuurders en, in voorkomend geval, van de personen gemachtigd om de vzw te vertegenwoordigen”, moeten worden neergelegd en bekendgemaakt in de Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad.

Die publicatieverplichting is overigens ook opgenomen in artikel 19 van verzoeksters statuten.

13.4. Voor zover verzoekster doet gelden dat K.B. blijkens het UBO-register “gevolmachtigd [is] voor het dagelijks bestuur”, moet het volgende worden opgemerkt.

Ten eerste blijft verzoekster in gebreke om een uittreksel uit het UBO-register voor te leggen. In het voormelde verzoek tot publicatie van 25 maart 2023 staan ten ander twee andere personen – I.K. en S.F. – vermeld als “gedelegeerd bestuurder” die het dagelijks bestuur van de rechtspersoon uitoefenen.

Ten tweede stelt artikel 9:10, tweede lid, WVV inzake het ‘dagelijks bestuur’ het volgende:

“Het dagelijks bestuur omvat zowel de handelingen en de beslissingen die niet verder reiken dan de behoeften van het dagelijks leven van de vereniging, als de handelingen en de beslissingen die, ofwel om reden van hun minder belang dat ze vertonen, ofwel omwille van hun spoedeisend karakter, de tussenkomst van het bestuursorgaan niet rechtvaardigen.”

Het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State beantwoordt evenwel niet aan deze omschrijving, maar is integendeel een daad van beschikking. Om die reden is ook verzoeksters verwijzing naar de voorgaande schorsingsprocedure niet dienend.

Ten derde en louter ten overvloede, schrijft het derde lid van het vóórmelde artikel voor dat de bepaling dat het dagelijks bestuur wordt opgedragen aan een of meer personen enkel aan derden kan worden tegengeworpen onder de voorwaarden bepaald in artikel 2:18 WVV. Er is niet aangetoond dat aan de daarin vervatte publicatieverplichting, wat K.B. betreft, is voldaan.

13.5. Er ligt geen enkel tegenstelbaar stuk voor waaruit blijkt dat K.B. op het ogenblik van het instellen van het beroep hetzij voorzitter was, hetzij bestuurder met een speciale machtiging om verzoekster in rechte te vertegenwoordigen.

14. De overige stukken die verzoekster met haar laatste memorie neerlegt, doen niet anders besluiten.

De verslagen van 13 mei 2020, 21 april 2021 en 17 maart 2022 zijn verslagen van de algemene vergadering. Daargelaten dat de algemene vergadering, zoals gezien, niet bevoegd is om de voorzitter aan te stellen, staat K.B. daarin vermeld als lid van de algemene vergadering – en in de laatste twee ook als ‘bestuurder’ – maar niet als voorzitter.

Het feit dat K.B. de ‘beleidsverklaring welzijn 2023’ ondertekent als voorzitter, betekent niet dat hij rechtsgeldig in die functie is aangewezen.

15. Er is niet aangetoond dat K.B. bij het instellen van het beroep conform artikel 25 van de statuten van verzoekster over de vereiste hoedanigheid beschikte om verzoekster in rechte te vertegenwoordigen.

16. Het beroep is derhalve niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partij teveel betaalde bijdrage ten bedrage van 2 euro dient te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig augustus tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren