

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 68.248 van 23 september 1997
in de zaak A. 74.376/XII-31.**

In zake : Ivo LEMAHIEU,
die woonplaats kiest bij
Advocaat B. MAES,
kantoor houdende te BRUSSEL,
de Villegaslaan 33-34

tegen :

1. de Autonome Raad voor het Gemeenschaps-
onderwijs (Argo),
2. de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd
door de Vlaamse regering.

DE VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Ivo LEMAHIEU op 16 mei 1997 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "de beslissing van de Raad van Beroep van verwerende partij, gewezen op 18 maart 1997, waarbij verzoekers beroep tegen de hem op 24 juni 1996 door het instellingshoofd en door een pedagogische adviseur toegekende evaluatie 'onvoldoende' ongegrond werd verklaard";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota's van de verwerende partijen;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur-Afdelingshoofd H. VERHULST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 juli 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 september 1997;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter J. BORRET;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat B. MAES, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat O. DUGARDYN die loco Advocaat P. DEVERS verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur-Afdelingshoofd H. VERHULST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat verzoeker vastbenoemd leraar secundair onderwijs in het gemeenschapsonderwijs is; dat hij als zodanig met ingang van 1 september 1994 is aangesteld aan het Koninklijk Technisch Atheneum (K.T.A.) Horteco te Vilvoorde; dat hij gedurende twee opeenvolgende schooljaren een evaluatie "onvoldoende" kreeg; dat hij daartegen beroep instelde bij de raad van beroep van het personeel van het gemeenschapsonderwijs; dat zijn beroep bij de bestreden beslissing als ongegrond werd verworpen;

2. Overwegende dat de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (Argo), eerste verwerende partij, vraagt buiten de zaak te worden gesteld; dat hij argumenteert dat de bestreden beslissing niet uitgaat van een van zijn organen, maar van een orgaan van de Vlaamse Gemeenschap;

Overwegende dat de Raad in zijn arresten nr. 52.621, OSIER, van 30 maart 1995 en nr. 60.770, BOGAERTS, van 4 juli 1996 heeft aangenomen dat de raad van beroep van het personeel van het gemeenschaps-onderwijs geen orgaan van de Argo is, maar van de Vlaamse Gemeenschap; dat hij ook in de onderhavige zaak die opvatting huldigt;

Overwegende dat hij niettemin de Argo niet buiten de zaak stelt; dat verzoeker ter terechtzitting vraagt dat het voorwerp van zijn vordering "bij wijze van gevolgtrekking" wordt uitgebreid tot het besluit van 24 april 1997 van de centrale raad van de Argo om "de beslissing van de Raad van Beroep van het personeel van het Gemeenschapsonderwijs, waarbij het beroep van de heer Ivo LEMAHIEU, tegen de evaluaties "onvoldoende" ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard, uit te voeren en de definitieve ambtsneerlegging uit te spreken"; dat verzoeker van deze beslissing nog geen kennis had toen hij zijn vordering instelde; dat, zoals de eerste verwerende partij het zelf schrijft, de centrale raad tot het nemen van die beslissing verplicht was als eenmaal verzoekers beroep bij de raad van beroep was afgewezen; dat inderdaad artikel 88 van het decreet rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs inhoudt dat voor de vast benoemde personeelsleden evaluaties als aan verzoeker gegeven leiden tot definitieve ambtsneerlegging en dat, blijkens artikel 32 van het besluit van 22 mei 1991 van de Vlaamse Executieve betreffende onder meer de evaluatie van vast benoemde personeelsleden, de centrale raad van de Argo binnen de maand uitvoering moet geven aan de desbetreffende beslissing van de raad van beroep; dat derhalve wanneer er reden blijkt te zijn om de beslissing van de raad van beroep te schorsen, er ipso facto ook reden is om de beslissing van de centrale raad te schorsen; dat derhalve op de vraag van verzoeker om het voorwerp van zijn vordering uit te breiden tot de beslissing van de

centrale raad kan worden ingegaan; dat de Argo, van wie die centrale raad een orgaan is, dus in de zaak moet blijven; dat zijn verzoek om buiten de zaak te worden gesteld, wordt afgewezen;

3. Overwegende dat verzoeker als eerste annulatiemiddel de schending aanvoert van de verplichting tot formele motivering opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;

3.1. Overwegende dat tot goed begrip van verzoekers uiteenzetting van dat middel de motivering van de bestreden beslissing hierna wordt gereproduceerd :

"Gezien het administratief dossier, inzonderheid de evaluatie 'onvoldoende' d.d. 31 mei 1995 toegekend door de heer Hervé VANDENBOSSCHE, instellingshoofd van het KTA Horteco te Vilvoorde.

Gezien het bezwaarschrift van de heer LEMAHIEU tegen voormelde evaluatie 'onvoldoende' d.d. 7 juni 1995 en de beslissing van de heer Hervé VANDENBOSSCHE d.d. 7 juni 1995 waarbij, na onderzoek van het bezwaarschrift, de evaluatie 'onvoldoende' wordt behouden.

Gezien de evaluatie 'onvoldoende' d.d. 24 juni 1996 toegekend door de heer Hervé VANDENBOSSCHE en de evaluatie 'onvoldoende' d.d. 24 juni 1996, toegekend door de heer Roger COENEN, pedagogisch adviseur.

Gezien het beroep d.d. 28 juni 1996 door de heer LEMAHIEU tegen voormelde evaluaties 'onvoldoende', ingesteld bij brief waaraan gehecht een bezwaarschrift.

...
Gezien de verslagen van de bijkomende onderzoeken opgesteld door de pedagogisch adviseurs, Roger COENEN en Marcel DE MARES, d.d. 17 oktober 1996, zoals bevolen door de Raad van Beroep op 8 oktober 1996 ingevolge het verzoek van de heer LEMAHIEU.

Gezien de opmerkingen van de heer LEMAHIEU op het bijkomend onderzoek van 3 november 1996.

...
Overwegende dat alle evaluaties 'onvoldoende' gesteund zijn op precieze feiten en tekortkomingen die opgenomen zijn in verschillende schriftelijke nota's en verslagen die ter kennis werden gebracht van de heer LEMAHIEU en die door de door hem geformuleerde opmerkingen niet worden weerlegd.

Overwegende dat zoals blijkt uit het zittingsblad van 8 oktober 1995 (lees : 1996), de heer LEMAHIEU in zijn verklaringen ter zitting de opmerkingen van de pedagogisch adviseur op het inhoudelijk vlak niet ernstig betwist, doch wel wijst op een zijn inziens gunstige evolutie, ook op het vlak van de tucht.

Overwegende dat uit de evaluaties d.d. 24 juni 1996 blijkt dat, zelfs indien er een bepaalde evolutie ten gunste zou zijn geweest, die niet van aard was het functioneren van de heer LEMAHIEU als voldoende te kunnen beschouwen.

Overwegende dat deze vaststellingen worden bevestigd door het door de pedagogisch adviseurs uitgevoerde bijkomend onderzoek.

Overwegende immers dat de heer LEMAHIEU in zijn schriftelijk verweer van 3 november 1996 een aantal besluiten, zoals die blijken uit de bijkomende verslagen van de heren COENEN en DEMARES, niet ontkracht.

Overwegende dat beide pedagogische adviseurs uit de controle van de voormelde schriften van een aantal leerlingen vaststellen dat het niveau van de inhoud van deze schriften te summier en te zwak is en de leerlingen hierdoor in de onmogelijkheid verkeren de aangebrachte leerinhouden op een correcte manier te beheersen.

Overwegende dat de toegekende evaluaties 'onvoldoende' in overeenstemming zijn met de terzake geldende reglementaire bepalingen.";

3.2. Overwegende dat bij de uiteenzetting van zijn middel verzoeker er terecht van uitgaat dat een afdoende formele motivering een motivering is die de verzoekende partij in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de door haar bestreden beslissing is genomen; dat hij meent dat in zijn geval daar niet aan is voldaan, ten eerste niet omdat de omvang van de motivering ("zeven overwegingen in totaal") in schrill contrast staat met het belang, de aard en het voorwerp van de bestreden beslissing, ten tweede niet om de volgende reden :

"Geen enkele overweging van de aangevochten beslissing bevat precieze en concrete redenen waaruit verzoeker zou kunnen opmaken waarom de door hem uitvoerig en punt per punt uitgewerkte stellingen en verweermiddelen, resp. in zijn bezwaarschrift dd. 28 juni 1996 (vier pagina's) en in zijn antwoordnota dd. 3 november 1996 (acht pagina's),

niet of niet voldoende of slechts gedeeltelijk
gegrond werden bevonden, integendeel.

Zo valt in de aangevochten beslissing te lezen -in
zeer algemene, vage, ja soms duistere bewoordingen-
dat de precieze feiten en tekortkomingen vermeld in
de verslagen en nota's door de opmerkingen van
verzoeker 'niet worden weerlegd', dat, zelfs indien
er een bepaalde evolutie ten gunste zou zijn geweest,
deze 'niet van aard was het functioneren van (ver-
zoeker) als voldoende te kunnen beschouwen', en dat
verzoeker in zijn verweer van 3 november 1996 'een
aantal' besluiten (welke dan wel? welke niet?) uit de
bijkomende verslagen van de pedagogische adviseurs
'niet ontkracht'.

Kortom, dergelijke overwegingen zijn stijl-
clausules, die kunnen gelden voor om het even welk
ander gelijkaardig geval.

Zij voldoen dus geenszins aan de wettelijke
vereisten inzake formele motivering van bestuurs-
handelingen.";

3.3. Overwegende dat in het bestreden besluit de
raad van beroep verwijst naar de verschillende
evaluaties "onvoldoende" van verzoekers prestaties, naar
de verslagen van de bijkomende onderzoeken en naar de
reacties van verzoeker op die evaluaties en die ver-
slagen; dat blijkens de motivering van zijn besluit hij
zich in weerwil van die reacties door die evaluaties en
die verslagen overtuigd acht van het feit dat verzoeker
onvoldoende heeft gepresteerd; dat in de ogen van de
Raad van State die motivering voor verzoeker begrijpe-
lijk is aangezien ze hem in staat stelt aan de hand van
de stukken waar de raad van beroep naar verwijst aan te
tonen dat dit orgaan op zicht van die stukken niet tot
de overtuiging die de zijne is, kon komen; dat verzoeker
daar trouwens een poging toe doet met zijn tweede
annulatiemiddel waarin hij onder meer schending van de
materiële motiveringsverplichting en van het redelijk-
heidsbeginsel aanvoert;

Overwegende dat het enige concrete element
uit verzoekers betoog dat ernstig kan doen denken aan
schending van de formele motiveringsverplichting, zijn
kritiek is op de overweging uit de bestreden beslissing

"dat de heer LEMAHIEU in zijn schriftelijk verweer van 3 november 1996 een aantal besluiten, zoals die blijken uit de bijkomende verslagen van de heren COENEN en DEMARES, niet ontkracht"; dat de raad van beroep hier immers in het midden laat welke besluiten wel en welke niet verzoeker heeft ontkracht; dat dit element op zichzelf echter onvoldoende lijkt te zijn om het verwijt van niet afdoende formele motivering de nodige ernst te verlenen; dat de desbetreffende overweging immers niet geïsoleerd mag worden en met name samen met de daaropvolgende gelezen lijkt te moeten worden; dat raadpleging van het dossier van de zaak immers uitwijst dat wat in laatstbedoelde overweging te lezen staat blijkbaar die besluiten uit de bijkomende verslagen van de pedagogisch adviseurs zijn die, naar het oordeel van de raad van beroep -terecht of onterecht oordeel, maar dat is geen zaak van formele, wel van materiële motivering-, niet door verzoeker ontkracht zijn; dat daarbij komt dat door aan te tonen -alweer een zaak van materiële motivering- dat hij alle besluiten van de bijkomende verslagen heeft ontkracht -of op zijn minst dat onbewezen is dat hij ze niet heeft ontkracht- verzoeker de bewuste overweging als materieel onjuist kan doen verschijnen, wat de vraag naar haar formele waarde irrelevant zou maken;

Overwegende kortom dat de formele motivering duidelijk maakt dat de raad van beroep verklaart stukken van de eerste verwerende partij en stukken van verzoeker met elkaar geconfronteerd te hebben en uit die confrontatie ten nadele van verzoeker geconcludeerd te hebben; dat aldus voor verzoeker duidelijk is gemaakt dat als hij op het stuk van de motivering wil zegevieren hij moet aantonen dat deze confrontatie niet tot deze conclusie kon leiden; dat dit aantonen echter de materiële motivering als voorwerp heeft;

Overwegende dat verzoekers eerste annulatiemiddel niet de vereiste ernst vertoont;

4. Overwegende dat verzoeker in zijn tweede annulatiemiddel aanvoert èn schending van de materiële motiveringsverplichting èn schending van het redelijkheidsbeginsel èn schending van het recht van verdediging;

4.1. Overwegende dat met betrekking tot de materiële motiveringsplicht verzoeker er zich "allereerst" over beklaagt dat niet alle motieven "kenbaar" zijn;

Overwegende dat de kenbaarheid van de motieven de formele motivering raakt; dat verzoeker het trouwens preciezer heeft over de overweging uit het bestreden besluit dat hij "een aantal besluiten" niet heeft ontkracht", welk gegeven juist omdat het de vraag naar de formele motivering raakt, bij de behandeling van het eerste annulatiemiddel werd besproken;

4.2. Overwegende dat met betrekking tot de materiële motiveringsplicht verzoeker voorts de motieven van de bestreden beslissing "niet draagkrachtig" noemt; dat hij betoogt wat volgt :

"2.1. Verzoeker herhaalt dat hij formeel betwist ter zitting van 8 oktober 1996 'de opmerkingen van de pedagogisch adviseur op het inhoudelijk vlak niet ernstig (te hebben) betwist'. Hij hield zich, ook ter zitting, strikt aan de inhoud van zijn bezwaarschrift van 28 juni 1996, waarin sub nr. 1 (Beroepsbekwaamheid) alle inspectieverslagen in zeven punten werden weerlegd.

2.2. De overweging dat 'alle evaluaties 'onvoldoende' gesteund zijn op precieze feiten en tekortkomingen die opgenomen zijn in verschillende schriftelijke nota's en verslagen ... die door de door hem geformuleerde opmerkingen niet worden weerlegd', is reeds door haar gestandaardiseerde vorm niet draagkrachtig. Het gaat gewoon niet op dat de Raad van Beroep aldus met één pennetrek ettelijke pagina's precieze en omstandige verweermiddelen tegen diezelfde nota's en verslagen verwerpt.";

4.2.1. Overwegende ten aanzien van het eerste punt dat in haar nota de tweede verwerende partij stelt dat het zittingsblad van de zitting van 8 oktober 1996 "zich in het bundel bevond, bundel dat nadien, o.m. met het oog op de inzage in de schriften van de leerlingen, nog geruime tijd ter inzage was van verzoeker, die desaan-gaande, op de eindzitting van 14 januari 1997, geen enkele opmerking formuleerde";

Overwegende dat ter terechtzitting verzoeker die verklaring niet tegenspreekt; dat hij evenmin van bijzondere omstandigheden doet blijken op grond waarvan van hem redelijkerwijs niet kon worden verlangd dat hij zijn grief niet reeds aan de raad van beroep kenbaar maakte; dat de Raad van State dus aanneemt dat de raad van beroep terecht de door verzoeker bekritiseerde overweging in zijn motivering heeft opgenomen;

4.2.2. Overwegende ten aanzien van het tweede punt, dat verzoeker de daar bekritiseerde overweging alweer isoleert;

Overwegende dat de "precieze en omstandige verweermiddelen" waar verzoeker zich op beroept, zijn neergelegd in het bezwaarschrift van 28 juni 1996 waarmee hij zich tot de raad van beroep richtte en in zijn schriftelijk verweer van 3 november 1996 tegen de verslagen over het bijkomend onderzoek;

Overwegende dat de raad van beroep het eerstgenoemde stuk niet negeert; dat hij wel vaststelt dat op de zitting van 8 oktober 1996, dus op een latere datum dan die van het bezwaarschrift van 28 juni 1996, verzoeker het wezenlijk houdt bij "een zijns inziens gunstige evolutie"; dat nu de Raad van State, naar sub 4.2.1. is gezien, die vaststelling als juist dient aan te nemen, hij meteen de raad van beroep gerechtigd moet achten om zich op dat argument van de gunstige

evolutie te concentreren; dat de raad van beroep dat dan ook terecht doet in de overweging waarin hij stelt dat zelfs als die evolutie er is, deze "niet van aard was het functioneren van de heer LEMAHIEU als voldoende te kunnen beschouwen";

Overwegende ten aanzien van verzoekers verweerschrift van 3 november 1996, dat de inhoud van dat stuk niet vermag aan te tonen dat de raad van beroep niet in redelijkheid uit de bijkomende verslagen zijn conclusie kon halen met betrekking tot het niveau van de inhoud van de leerlingenschriften;

Overwegende, samengevat, dat verzoekers kritiek op de door hem in zijn tweede punt geciteerde overweging maar ernstig genomen zou kunnen worden wanneer men alle samenhang loochent tussen die overweging en de erop volgende overwegingen; dat de Raad hierboven heeft moeten vaststellen dat die samenhang bestaat;

4.3. Overwegende dat blijkens zijn betoog over het schenden van het redelijkheidsbeginsel verzoeker zich een verkeerd beeld vormt van dat beginsel;

Overwegende dat het redelijkheidsbeginsel dan geschonden is wanneer een beslissing gesteund is op motieven die op zich in feite juist en in rechte dienstig zijn, maar waarmee de inhoud van de beslissing in kennelijke wanverhouding staat; dat kritiek op de motieven op zich van een beslissing dus niet thuishoort onder de noemer schending van het redelijkheidsbeginsel;

4.3.1. Overwegende dat verzoekers betoog over schending van het redelijkheidsbeginsel als volgt luidt :

"Zo blijkt de heer DE MARES (die slechts één bezoek aan een les van verzoeker wijdde, nl. op 23 maart 1995) niettemin, in zijn bijkomend verslag (gelast door de Raad van Beroep op 8 oktober 1996), plots te kunnen besluiten 'dat het onderwijs ... verstrekt door de heer LEMAHIEU ... geen garantie kan bieden dat de leerlingen de aangeboden leerinhouden, zelfs minimaal, ook effectief beheersen'. Diezelfde adviseur had ter zitting van 8 oktober 1996 -waarop hij niet was uitgenodigd- nochtans laten weten dat het door verzoeker gevraagd bijkomend onderzoek onmogelijk kon leiden tot een adekwate en volledige beoordeling ...

Verder werd in de aangevochten beslissing hoegenaamd geen rekening gehouden met een aantal objectieve gegevens ingeroepen door verzoeker, t.w. dat hij de overgrote meerderheid van de verplichte leerinhouden in elk leerjaar heeft behandeld, dat tevens de waarde (motivatie, verstandelijk vermogen, inzet enz.) van elke individuele leerling in acht diende genomen bij de beoordeling van de inhoud van de schriften en dat niet eens een vergelijking werd gemaakt tussen de pedagogische prestaties van verzoeker vóór en na 1995, rekening houdend met het feit dat deze in het verleden steeds als voldoende werden geëvalueerd.";

4.3.2. Overwegende dat alle elementen van dat betoog er toe strekken de juistheid of het bewezen zijn van de motieven van verzoekers evaluaties "onvoldoende" in twijfel te trekken; dat ze dus overeenkomstig het onder 4.3. overwogene rechtens niet dienstig zijn ter ondersteuning van het middel schending van het redelijkheidsbeginsel;

Overwegende dat, met name waar hij verwijst naar zijn voldoende presteren vóór 1995, verzoeker mogelijk bedoelt dat het tegen alle redelijkheid ingaat dat hij om reden van de hem verweten tekorten een definitieve ambtsneerlegging oploopt; dat zodanige kritiek zich echter zou richten tegen artikel 88 van het rechtspositiedecreet, dat immers onvoorwaardelijk tot het treffen van die maatregel verplicht tegen personeelsleden die gedurende twee opeenvolgende schooljaren een evaluatie "onvoldoende" hebben gekregen; dat de Raad

niet bevoegd is om een decretale bepaling aan het redelijkheidsbeginsel te toetsen;

4.4. Overwegende dat om zijn recht van verdediging geschonden te noemen verzoeker betoogt :

"De inhoud van de aangevochten beslissing toont op zichzelf aan dat zich verweren voor verzoeker volstrekt zinloos was, welke ook zijn verweermiddelen mochten zijn.

De Raad van Beroep deed kennelijk geen inspanning om acht te slaan op de door verzoeker formeel en omstandig aangevoerde verweermiddelen, laat staan deze naar behoren te onderzoeken en te beantwoorden.";

4.4.1. Overwegende dat, mede in acht nemend wat hierboven werd overwogen over het middel schending van de materiële motiveringsverplichting, de Raad dat middel iedere ernst moet ontzeggen;

4.5. Overwegende dat geen van verzoekers annulatiemiddelen de ernst vertoont die een schorsing kunnen wettigen; dat de vordering derhalve moet worden afgewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig september 1900 zevenennegentig, door :

de H. J. BORRET, kamervoorzitter,

Mevr. S. DOMS,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. BORRET.