

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 130.168 van 6 april 2004
in de zaak A. 146.939/XII-4032.**

In zake : Timothée LEFEBVRE,
 voor wie optreedt als wettelijke vertegenwoordiger
 Axel LEFEBVRE,
 wonende te Brussel,
 Notelaarsstraat 228

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
die woonplaats kiest bij
advocaat V. Van Obberghen,
kantoor houdende te Vilvoorde,
Ridderstraat 2, bus 2.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het in het Frans gesteld verzoekschrift dat Timothée Lefebvre op 24 januari 2004 heeft ingediend waarin de schorsing wordt gevorderd van de tenuitvoerlegging van “la décision de la Commissie inzake Leerlingenrechten [...] du 19 novembre 2003 telle que modifiée le 9 décembre 2003” (de beslissing van de Commissie inzake Leerlingenrechten van 19 november 2003 zoals gewijzigd op 9 december 2003);

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoeker de nietigverklaring vordert van dezelfde beslissing;

Gelet op het arrest nr. 127.439 van 27 januari 2004 waarbij de debatten worden heropend;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 10 maart 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 maart 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van Axel Lefebvre, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van verzoeker, en van advocaat O. Van Obberghen, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de ouders van verzoeker op 24 oktober 2003 klacht indienen bij de commissie inzake leerlingenrechten tegen een weigering tot inschrijving van verzoeker in de Vrije Basisschool het Angelusinstituut te Sint-Lambrechts-Woluwe;

Overwegende dat de commissie op 19 november 2003 de volgende uitspraak doet :

“4. Over de gegrondheid van de klacht inzake weigering tot inschrijving

4.1. Overwegende dat Thimothée Lefebvre geboren is op 6 december 2001; dat bijgevolg, indien verzoekende partij Thimothée Lefebvre had willen inschrijven voor het schooljaar 2003-2004 de kleuter pas ten vroegste had kunnen instappen vanaf 6 juni 2004. Dat artikel 12, § 2, van het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 bepaalt dat de laatste instapdatum voor het gewoon kleuteronderwijs voor kinderen tussen twee jaar en zes maanden en drie jaar de eerste schooldag na de paasvakantie is; dat voor het schooljaar 2003-2004 de eerste schooldag na de paasvakantie, 19 april betreft. Dat bijgevolg, Thimothée Lefebvre niet aan de toelatingsvoorwaarden voldeed om ingeschreven te kunnen worden voor het schooljaar 2003-2004 op het moment van de laatste instapdatum van dat schooljaar. Dat de school op het ogenblik dat verzoekende partij zich aanbood om Thimothée Lefebvre in te schrijven, een inschrijvingsbeleid voerde waarbij men meer dan een schooljaar op voorhand kon inschrijven; dat bijgevolg het schoolbestuur er moest van uitgaan dat de vraag tot inschrijving op 22 mei 2003 er op gericht was Thimothée in te schrijven voor dat schooljaar waarin hij aan de toelatingsvoorwaarden voldeed, en hem derhalve niet had moeten weigeren voor het schooljaar 2003-2004, maar hem in chronologische volgorde van aanvraag op de aanmeldingslijst voor het schooljaar 2004-2005 had moeten plaatsen.

4.2. Overwegende dat uit wat vooraf gaat blijkt dat de beslissing houdende de weigering tot inschrijving van Thimothée Lefebvre ongegrond is.

[...]

Artikel 1

De klacht inzake de weigering tot inschrijving van Thimothée Lefebvre in de Vrije Basisschool het Angelusinstituut, Rodebeeksesteenweg 586, 1200 Sint-Lanbrechts-Woluwe is ontvankelijk en gegrond.

Artikel 2

De Commissie adviseert de Vlaamse regering dat geen terugvordering of inhouding van de werkingsmiddelen moet plaatsvinden”;

Overwegende dat aan de ouders van verzoeker met een brief van 21 november 2003 kennis wordt gegeven van “de beslissing van de Commissie inzake Leerlingenrechten d.d. 19 november 2003”, waarbij wordt gepreciseerd :

“Tegen beslissing kan een beroep tot vernietiging ingediend worden bij de Raad van State binnen een termijn van 60 dagen”;

Overwegende dat de directeur van het Angelusinstituut op 25 november 2003 volgend schrijven richt aan de commissie inzake leerlingenrechten :

“Met dit schrijven verzoeken we U, om elk misverstand te vermijden, bevestiging van onze interpretatie van de beslissing in zaak 2003/42 van 19 november 2003.

1. De school wordt geacht de weigering van T. Lefebvre enkel voor schooljaar 2004-2005 te acteren. Bijgevolg wordt hij de eerst geweigerde voor deze klas voor schooljaar 2004-2005. Het is niet zo dat we T. Lefebvre effectief dienen in te schrijven.

2. De school wordt geacht te stellen, indien er zich tijdens het schooljaar 2003-2004 een plaats vrijkomt in deze klas (verhuis e.d.), deze plaats niet meer toekomt aan T. Lefebvre maar aan het eerst kind van 2001, geweigerd voor schooljaar 2003-2004, waarvan de geboortedatum voor 20 oktober 2001 ligt”;

Overwegende dat de directeur bij elektronisch schrijven van 12 december 2003 hierop het volgende antwoord ontvangt :

“[...]

Geachte,

De commissie heeft de brief die u stuurde naar aanleiding van de inschrijving van T. Lefebvre, tijdens de beraadslaging na de zitting van 9 december besproken.

Zij bevestigt het standpunt dat u aanhaalt in punt 1 van de brief.

Wat uw tweede punt in de brief aangaat bevestigt de commissie dat indien er in dit schooljaar nog een plaats vrijkomt in deze klas, die plaats dan eerst aangeboden wordt aan het eerste kind vermeld op de aanmeldingslijst. (Dit in de veronderstelling dat het kind voldoet aan de toelatingsvoorwaarde ten laatste op de laatste instapdatum)

[...]”;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering van verzoeker geen voor de Raad van State voor vernietiging aanvechtbare rechtshandeling als voorwerp heeft; dat zij toelicht dat de klachtprocedure voor de commissie inzake leerlingenrechten niet kan worden aanzien als een beroeps-procedure *sensu stricto*, dat het bestredene een rechtmatigheidsbeoordeling is vanwege de overheid, die daartoe haar bevoegdheid heeft gedelegeerd aan de commissie als orgaan van het actief bestuur, dat die beoordeling niet bindend is voor de weigerende onderwijsinstelling, dat overigens ook een door diezelfde commissie gegeven advies aan de regering om in voorkomend geval de werkingsmiddelen van een onderwijsinstelling in te houden of terug te vorderen niet bindend is voor de regering; dat de uitspraak van de commissie te zien is als een feitelijke vaststelling van een onwettige handeling of een aanmaning ten aanzien van de onderwijsinstelling om zich te schikken naar de bepalingen van het decreet;

Overwegende dat een annulatieberoep, en dienvolgens een vordering tot schorsing, om ontvankelijk te zijn, onder meer een uitvoerbare administratieve rechtshandeling tot voorwerp moet hebben, met andere woorden een handeling welke op zich beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen of te beletten dat deze tot stand komen;

Overwegende dat het voorwerp van voorliggend beroep een uitspraak is van de commissie inzake leerlingenrechten; dat die commissie inzake leerlingenrechten is ingesteld bij artikel IV.7 van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I (hierna : het decreet); dat deze commissie luidens artikel IV.9 van het decreet “adviseert en oordeelt naar recht inzake het recht op inschrijving, overeenkomstig de bepalingen van artikel V.1, § 2, V.2 en V.3 [van het decreet]”; dat de thans bestreden uitspraak van de commissie past in de bevoegdheid welke haar is opgedragen overeenkomstig dit artikel, in samenhang met het artikel V.3, welk luidt :

“§ 1. De Commissie oordeelt binnen een termijn van vijf kalenderdagen, die ingaat de dag na die van betekening of van poststempel, over de gegrondheid van schriftelijke klachten van belanghebbenden inzake weigeringen tot inschrijving. Klachten die na verloop van een termijn van dertig kalenderdagen na de vaststelling van de betwiste feiten ingediend worden, zijn onontvankelijk.

§ 2. Indien de Commissie de weigering niet of niet afdoende gemotiveerd acht, dient zij de Vlaamse regering van advies over het terugvorderen of inhouden van een bedrag op de werkingsmiddelen van de school. Een weigering op grond van artikel III.3, 1°, is enkel dan niet afdoende gemotiveerd wanneer overeenkomstig artikel III.5 wordt vastgesteld dat na kwestieuze inschrijving bijkomende inschrijvingen werden genomen.

§ 3. Het oordeel van de Commissie wordt uiterlijk de laatste dag van de in § 1 bedoelde termijn bij aangetekend schrijven verstuurd naar de betrokkenen. De voorzitter van het lokaal overlegplatform wordt onverwijld in kennis gesteld.”;

Overwegende dat geen enkele bepaling in het decreet aan de commissie inzake leerlingenrechten uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent, zo lijkt, om zich met haar oordeel over de inschrijving van een leerling in de plaats te stellen van het schoolbestuur; dat dit wel zo was in het oorspronkelijk in het voorontwerp van decreet uitgewerkte systeem; dat in de aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegde versie, de commissie inzake leerlingenrechten over de inschrijving van een leerling “op een onafhankelijke manier” zou beslissen “naar recht” en “in laatste aanleg”, dus in de plaats van het schoolbestuur; dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 33.027/1 van 19 februari 2002 opmerkt dat zulk systeem vragen oproept inzake het actief recht op onderwijs vermits in die gevallen het schoolbestuur “niet meer meester is over de beslissing tot inschrijving”; dat de afdeling wetgeving vervolgens schrijft (Parl. St., Vl. Parl. 2001-2002, nr. 1143/1, 139-140) :

“In zoverre de ontworpen regeling de beslissingsbevoegdheid inzake het inschrijven van leerlingen in de gevallen bedoeld in de artikelen V.1, § 2, en V.3, § 1, onttrekt aan de inrichtende macht en overdraagt aan de Commissie inzake leerlingenrechten, is ze in strijd met de vrijheid van onderwijs wat de gesubsidieerde vrije onderwijsinstellingen betreft. De decreetgever kan de onderwijszoekende binnen zekere grenzen een recht op inschrijving in de school of de vestigingsplaats van keuze verlenen, maar kan daarbij geen - zelfs onafhankelijk - administratief orgaan instellen en belasten met het nemen van beslissingen in laatste aanleg, in plaats van de inrichtende machten. Om in overeenstemming met de vrijheid van onderwijs van de gesubsidieerde vrije onderwijsinstellingen te zijn, zou het optreden bij betwistingen uitsluitend aan de rechter moeten worden overgelaten (Wat het provinciaal en het gemeentelijk onderwijs betreft, is er ook ruimte voor een tussenkomst van de toezicht-houdende overheid.)”;

Overwegende dat in het vervolgens aan het Vlaams Parlement voorgelegd ontwerp van decreet, de woorden “beslist naar recht” zijn vervangen door de woorden “oordeelt naar recht” en de woorden “in laatste aanleg” zijn weggelaten; dat de decreetgever de tekst aldus heeft aangenomen;

Overwegende dat de toelichting bij de ontworpen artikelen IV.6 en IV.8 weliswaar nog spreekt van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State tegen de beslissingen van de commissie; dat het in die toelichting echter nog gaat om een commissie die “beslist ‘in laatste aanleg’” (Parl. St., Vl. Parl. 2001-2002,

nr. 1143/1, 17); dat die toelichting bijgevolg voorbijgaat aan de zo-even vermelde wijzigingen die ingevolge het aangehaald advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State aan de tekst zijn aangebracht en, zo lijkt, de oorspronkelijke bedoeling van de steller van het ontwerp weergeeft; dat daartegenover de toelichting bij de ontworpen artikelen V.3, V.4 en V.5 beschrijft hoe de commissie “oordeelt” en “[t]en overvloede [wijst] op het feit dat belanghebbenden die menen dat geraakt is aan hun subjectieve rechten, blijvend een beroep kunnen doen op de Raad van State en/of de gemeenrechtelijke rechtbanken, die hun grondwettelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen” (Parl. St., VI. Parl. 2001-2002, nr. 1143/1, 19); dat, de opvatting over de bevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van subjectieve rechten voor rekening van de steller latend, wat voorafgaat de Raad er vooralsnog toe brengt met de memorie van toelichting wegens blijkbare dubbelzinnigheid geen rekening te houden; dat de memorie van toelichting niet opweegt tegen de tekst van het decreet zelf en de daarmee in overeenstemming te brengen latere parlementaire werkzaamheden;

Overwegende dat de minister van onderwijs en haar juridisch adviseur die optreedt “namens de minister” immers in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement bij de bespreking van het ontwerp refereren aan het advies van de Raad van State, opmerken dat het voorontwerp “naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State sterk aangepast [werd]”, dat de overheid de “controlefunctie [...] die aan de financierende en subsidiërende overheid toekomt” opdraagt aan de commissie inzake leerlingenrechten, dat de Raad van State “wel terecht de bezorgdheid geuit [heeft] dat de commissie niet in de plaats mag treden van de scholen. De scholen moeten zelf meester blijven over de inschrijving”, en over de oorspronkelijk in het voorontwerp aan de commissie toegekende opdrachten toelichten : “De Raad van State heeft gelijk dat dit strijdig is met artikel 24 van de Grondwet” (Parl. St., VI. Parl. 2001-2002, nr. 1143/10, 47);

Overwegende dat de in het voorontwerp aan de commissie inzake leerlingenrechten toegekende bevoegdheid om “in laatste aanleg” en in de plaats van het schoolbestuur tot een ambtshalve inschrijving van een leerling te beslissen, of minstens aan het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling een bindend advies over de inschrijving te geven, zeker wat het vrij gesubsidieerd onderwijs betreft op gespannen voet staat met de in artikel 24 van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid, zo zij er al niet mee in strijd komt; dat de decreetgever, door de afdeling wetgeving van de Raad van State hierop geattendeerd, wijzigingen in het

ontwerp heeft aangebracht, overigens zonder onderscheid te maken tussen de netten; dat wat voorafgaat de Raad van State er in de huidige stand van de procedure toe brengt om aan te nemen, samen met de verwerende partij zoals zij dit in de onderwijscommissie heeft verwoord en het thans voor de Raad van State andermaal in haar nota uiteenzet, dat de decreetgever met de uiteindelijk goedgekeurde decreetsbepalingen niet de bedoeling heeft gehad om enig schoolbestuur de bevoegdheid te ontnemen over de uiteindelijke beslissing inzake het al dan niet inschrijven van een leerling, kortom dat “de scholen [...] zelf meester blijven over de inschrijving”;

Overwegende dat het voorgaande meebrengt dat een uitspraak zoals de bestredene, waarbij de commissie “oordeelt naar recht inzake het recht op inschrijving”, *prima facie* geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is, nu het een niet bindende uitspraak of advies betreft die het schoolbestuur -wat de inschrijving betreft- en de Vlaamse regering -wat het terugvorderen of inhouden van een bedrag op de werkingmiddelen betreft- tot niets dwingt of hun beoordelingsbevoegdheid niet beperkt; dat een annulatieberoep, gericht tegen een dergelijke handeling die de rechtsorde in het algemeen en de rechtssituatie van verzoeker in het bijzonder niet wijzigt, niet ontvankelijk ingesteld is; dat de vordering tot schorsing als accessorium van het annulatieberoep eveneens onontvankelijk is; dat hieraan geen afbreuk doet dat de commissie op de kennisgeving van de bestreden uitspraak ten onrechte heeft vermeld dat er tegen een beroep tot vernietiging bij de Raad van State kon worden ingesteld; dat deze vergissing evenwel verzoeker heeft misleid en uiteindelijk wel een weerslag kan hebben op de uitspraak nopens de kosten; dat de exceptie in de huidige stand van het geding wordt aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zes april 2004, door :

de HH.	G. VAN HAEGENDOREN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	F. BONTINCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

G. VAN HAEGENDOREN.