

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 192.585 van 23 april 2009
in de zaken A. 154.529/XII-4225.
A. 154.531/XII-4235.**

In zake : Maria Margarida FIGUEIREDO BAPTISTA RODRIGUES,
die woonplaats kiest bij
advocaat F. Rogge,
kantoor houdende te Nazareth,
's Gravenstraat 42

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Maria Margarida Figueiredo Baptista Rodrigues op 6 augustus 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de beslissing genomen door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek meegedeeld bij brief van 07.06.2004 waarbij het Portugees diploma ‘Licenciatura em Linguas e Literaturas Modernas” van verzoekende partij, in 1981 uitgereikt door de Universidade de Lisboa, niet als volledig gelijkwaardig werd erkend met de Vlaamse academische graad van Licentiaat in de taal- en letterkunde” (zaak A.154.529);

Gelet op het arrest nr. 138.456 van 14 december 2004 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek van de verzoekende partij tot voortzetting van de procedure;

Gezien het verzoekschrift dat Maria Margarida Figueiredo Baptista Rodrigues op 6 augustus 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

“a. 1. Besluit van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek dd. 07.06.2004 waarbij aan verzoekster wordt medegedeeld dat haar Portugees diploma ‘Licenciatura em Linguas e literaturas Modernas’ in 1981 uitgereikt door de Universidade de Lisboa niet als volledig gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse academische graad van Licenciataat in de taal- en letterkunde;

a.2. Besluit van de gemachtigde ambtenaar in naam van de Vlaamse Minister van Onderwijs en Vorming dd. 18 juni 2004, stellende dat het Portugees diploma ‘Licenciatura em Linguas e Literaturas Modernas (Estudos Portugeses e Alemacs)’ , uitgereikt door de Universidade de Lisboa op 30 september 1981 aan mevrouw Maria Margarida Figueiredo Baptista Rodrigues, geboren op 2 april 1959, een buitenlands hoger diploma is waarvan het niveau gelijkwaardig is met het niveau van een basisopleiding van één cyclus verstrekt door een hogeschool in de Vlaamse Gemeenschap (niveaugelijkwaardigheidsbesluit), zoals medegedeeld bij schrijven van 29.06.2004”;
(zaak A.154.531);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in de beide zaken;

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

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikkingen van 12 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van adviseur M. Broucke, die verschijnt voor verwerende partij;

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

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. Bij schrijven van 21 augustus 2002 dient verzoekster bij NARIC-Vlaanderen een aanvraag in voor erkenning van haar in 1981 aan de Universiteit van Lissabon behaalde licentie in “Moderne Talen en literaturen, studies Portugees-Duits”. Op 22 augustus 2002 dient verzoekster een ‘aanvraagformulier academische gelijkwaardigheidserkenning’ in, waarbij ze verwijst naar haar schrijven van 21 augustus 2002.

1.2. Op 7 juni 2004 deelt N. Vercruysse, afdelingshoofd van de afdeling universiteiten van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap verzoekster mee :

“Op basis van de negatieve adviezen van de geconsulteerde universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap wordt uw Portugees diploma ‘Licenciatura em Linguas e Literaturas Modernas’, in 1981 uitgereikt door de Universidade de Lisboa niet als volledig gelijkwaardig erkend met de Vlaamse academische graad van Licentiaat in de taal- en letterkunde.

Deze negatieve beslissing is als volgt gemotiveerd :

- er werd geen scriptie gemaakt en de scriptie wordt in Vlaanderen als een essentieel onderdeel van de opleiding beschouwd.

Voor een eventuele gelijkwaardigheid van uw diploma met een Vlaams hogescholendiploma wordt uw dossier overgemaakt aan de afdeling Hogescholen [...]”.

Dit is de bestreden beslissing in de zaak 154.529 en de eerste bestreden beslissing in de zaak 154.531.

1.3. Op 18 juni 2004 beslist W. Leybaert, afdelingshoofd van de afdeling hogescholen van dezelfde administratie, dat het diploma van verzoekster een buitenlands hoger onderwijs diploma is waarvan het niveau gelijkwaardig is met het niveau van een basisopleiding van één cyclus verstrekt door een hogeschool in de Vlaamse Gemeenschap.

Dit is de tweede bestreden beslissing in de zaak 154.531, waarvan verzoekster kennis wordt gegeven met een schrijven van 29 juni 2004.

De procedure

2. Verzoekster preciseert in de memories dat “door omstandigheden” twee procedures aanhangig zijn gemaakt. Zowel zij als de verwerende partij vragen dat de zaken met het oog op een gezamenlijke behandeling zouden worden samengevoegd.

Op deze vraag kan worden ingegaan.

De ontvankelijkheid

3.1. Wat de bestreden beslissing van 18 juni 2004 betreft betoogt verzoekster dat ze als een afgeleide beslissing te aanzien is van het eerste bestreden besluit, dat nooit aanleiding was geweest tot die beslissing zonder de weigering tot erkenning van de gelijkwaardigheid van haar diploma met de academische graad en dat beide beslissingen samen tot gevolg hebben dat zij haar diploma in België niet op academisch niveau kan aanwenden. Zij erkent anderzijds dat bij een eventuele verwerping van haar beroep tegen de eerste beslissing, zij geen belang heeft bij de vernietiging van de tweede beslissing.

Volgens verwerende partij daarentegen is het beroep in de zaak 154.531 niet ontvankelijk wat het besluit van 18 juni 2004 betreft. Volgens haar is er geen samenhang tussen beide beslissingen omdat ze genomen zijn op grond van een verschillende reglementering. Ze mochten dan ook niet in een en hetzelfde verzoekschrift worden bestreden. Voorts heeft verzoekster bij een gebeurlijke nietigverklaring ervan ook geen belang, want het is een positieve beslissing waarvan zij geen nadeel ondervindt. De reeds verkregen erkenning betekent niet dat een bijkomende erkenning uitgesloten zou zijn in de toekomst; bij een nietigverklaring van de eerste beslissing zal de administratie zelfs verplicht zijn een nieuwe beslissing te nemen, rekening houdend met de overwegingen van het arrest.

3.2. De tweede exceptie is gegrond. Het beroep in de zaak 154.531 is enkel ontvankelijk wat zijn eerste voorwerp betreft. Aangezien verzoekster hoe dan ook geen belang heeft bij een nietigverklaring van het haar begunstigende besluit van 18 juni 2004, om de redenen die verwerende partij aangeeft in de memorie van antwoord, behoeft de eerste exceptie van verwerende partij geen antwoord.

De gegrondheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In de zaak 154.531 voert verzoekster in een *eerste middel*, *eerste onderdeel* onder meer de schending aan van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992 houdende vaststelling van de voorwaarden tot en van de procedure van de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften met de diploma's van de academische graden met uitzondering van de academische graden van de eerste cyclus en machtsoverschrijding, omdat uit de afwezigheid van enige vermelding terzake in het bestreden besluit kan worden vermoed dat niet onmiddellijk een delegatiebesluit zoals reglementair vereist aanwezig is, zodat er kan worden vanuit gegaan dat de bestreden beslissing van 7 juni 2004 door een onbevoegde overheid werd genomen, hetgeen de onwettigheid ervan met zich meebrengt.

5. Verwerende partij antwoordt dat het niet is omdat de beslissing er geen melding van maakt, dat er geen delegatiebesluiten zouden zijn. Bij artikel 11, § 5, 5/, van het ministerieel besluit van 26 augustus 2002 machtigt de minister de directeur-generaal van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek om elke beslissing te nemen met betrekking tot het erkennen van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's van de academische graden zoals bedoeld in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992. Bij artikel 8, § 2, van het besluit van 30 januari 2003 delegeert de directeur-generaal deze bevoegdheid verder aan het afdelingshoofd van de afdeling Universiteiten, zijnde N. Vercruysse.

Beoordeling

6. In de memorie van wederantwoord verklaart verzoekster dat zij zich kan “verzoenen” met de toelichting aangaande de delegatie van bevoegdheid met betrekking tot de genomen beslissing “voor zover de medegedeelde feitelijke gegevens kloppen”.

De Raad van State hoeft niet na te gaan of deze voorwaardelijke “verzoening” als een afstand van het middel moet worden begrepen. De bevoegdheid van de steller van de akte raakt immers de openbare orde en moet desnoods door de Raad van State ambtshalve worden opgeworpen.

7. Volgens artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992 houdende vaststelling van de voorwaarden tot en van de procedure van de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma’s en studiegetuigschriften met de diploma’s van de academische graden met uitzondering van de academische graden van de eerste cyclus, waarvan de toepasselijkheid te dezen niet wordt betwist, wordt de erkenning verleend door de “gemeenschaps-minister”, “of zijn gemachtigde”.

Zoals in het arrest Cloet, nr. 94.149 van 20 maart 2001 en het arrest Raes, nr 165.304, van 30 oktober 2006 voor analoog geformuleerde regelingen inzake erkenning van diploma’s, huldigt de Raad van State ook voor de huidige zaak de zienswijze dat enkel de minister van Onderwijs of zijn gemachtigde kan beslissen over de gelijkwaardigheid van diploma’s en dat zulke machtiging formeel tot uiting moet worden gebracht in een delegatiebesluit waarbij de betreffende minister een ambtenaar machtigt de beslissingen in kwestie te nemen.

Verwerende partij legt met haar memorie van antwoord afschriften voor van artikel 11, § 5, 5/, van het ministerieel besluit van 26 augustus 2002 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van artikel 8, § 2, van het besluit van 30 januari 2003 van de directeur-generaal houdende subdelegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek.

Artikel 11, § 5, 5/, van het ministerieel besluit van 26 augustus 2002 machtigt de directeur-generaal van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek om elke beslissing te nemen met betrekking tot het erkennen van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma’s van de academische graden zoals bedoeld in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992. Dit besluit is bekendgemaakt in de tweede uitgave van het Belgisch Staatsblad van 24 september 2002.

Artikel 12, § 1, van datzelfde ministerieel besluit bepaalt dat de leidend ambtenaar de “hiervoor in aanmerking komende bevoegdheden” na overleg met de secretaris-generaal, subdelegeert aan ambtenaren van zijn administratie tot op het meest functionele niveau. Artikel 12, § 2, bepaalt dat de delegatiehouder, bij gebruik van deze delegaties, boven de vermelding van zijn graad en zijn handtekening de formule “Namens de Vlaamse minister, bevoegd voor Onderwijs en Vorming” plaatst.

Artikel 8, § 2, 1/, van het besluit van 30 januari 2003 van de directeur-generaal delegeert aan de ambtenaren van rang A2 van de afdeling Universiteiten om elke beslissing te nemen met betrekking tot het erkennen van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's van de academische graden zoals bedoeld in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992. Artikel 9, § 2, van hetzelfde besluit bepaalt dat de delegatiehouder bij gebruik van deze delegatie, boven de vermelding van zijn graad en zijn handtekening de formule plaatst “Namens de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs, voor de directeur-generaal”.

8. De brief van 7 juni 2004 waarin de bestreden beslissing is vervat werd niet “namens de Vlaamse minister ...” ondertekend, maar door de voornoemde N. Vercruysse, afdelingshoofd van de afdeling Universiteiten van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek. Deze was daartoe gemachtigd op grond van de voornoemde opeenvolgende delegatiebesluiten van 26 augustus 2002 (het delegatiebesluit van de betrokken Vlaamse minister) en van 30 januari 2003 (het delegatiebesluit van de directeur-generaal).

Het delegatiebesluit van de directeur-generaal echter is, in tegenstelling tot het ministerieel besluit van 26 augustus 2002, niet bekendgemaakt.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt voorts dat geen decreet of uitvoeringsbesluit verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt “in de vorm bij deze wet bepaald”.

De erkenning of weigering tot erkenning van de gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma heeft voor de betrokken rechtsonderhorige rechtsgevolgen in voordelige of nadelige zin : onder meer bepaalt ze *in concreto* de eventuele zogenaamde civiele effecten van het diploma, zoals de toegang tot gereguleerde beroepen. De delegatie van de betreffende bevoegdheid van de minister betreft aldus niet louter de inwendige inrichting en werking van de openbare dienst en is evenmin een detailmaatregel. De voornoemde besluiten waarbij delegaties van die beslissingsbevoegdheid werden verleend zijn van belang voor de algemeenheid der burgers. Bijgevolg diende ook het delegatiebesluit van de directeur-generaal van 30 januari 2003 te worden bekendgemaakt opdat het verbindend zou zijn ten opzichte van de rechtsonderhorigen. Zulks is niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit niet aan verzoekster tegenwerpelijk was en vanuit haar oogpunt de steller van het bestreden besluit niet bevoegd was de bestreden beslissing te nemen.

Het besproken middelonderdeel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken 154.529/XII-4225 en 154.531/XII-4235 worden gevoegd.

Artikel 2.

Vernietigd wordt de beslissing van het afdelingshoofd van de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van de Vlaamse Gemeenschap, meegedeeld bij brief van 7 juni 2004, waarbij het Portugees diploma ‘Licenciatura em Línguas e Literaturas Modernas’ van Maria Margarida Figueiredo Baptista Rodrigues, in 1981 uitgereikt door de Universidade de Lisboa, niet als volledig gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse academische graad van Licentiaat in de taal- en letterkunde.

Artikel 3.

Het beroep in de zaak 154.531/XII-4235 wordt verworpen voor het overige.

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing in de zaak 154.529/XII-4225 en van de beroepen tot nietigverklaring, bepaald op 525 euro, komen ten laste van verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig april 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.