

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 209.304 van 30 november 2010  
in de zaak A. 180.770/XII-5007**

In zake: Fran DAUWE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Werner Daem  
kantoor houdend te Zellik  
Noorderlaan 30  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Alain François en Jeroen Fastenaekels  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Louizalaan 99  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 2 februari 2007, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de decaan van de faculteit geneeskunde en farmacie [van de Vrije Universiteit Brussel] gedateerd op 9 oktober 2006 [en] ontvangen op 8 december 2006, waarbij de aanvraag van [Fran Dauwe] tot gecombineerde inschrijving werd afgewezen”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 204.601 van 3 juni 2010 zijn de debatten heropend en is de zaak opnieuw opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 21 september 2010.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een aanvullende memorie ingediend.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mathias Hertegonne, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Martel, die loco advocaat Alain François verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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 volgt tijdens het academiejaar 2005-2006 met een gecombineerde inschrijving aan de Vrije Universiteit Brussel het tweede en derde jaar kandidaat-arts.

Zij blijkt geslaagd voor het tweede kandidaatsjaar, maar niet voor alle opleidingsonderdelen van het derde kandidaatsjaar.

3.2. Op 26 september 2006 dient verzoekster een aanvraag in voor een gecombineerde inschrijving voor het derde jaar kandidaat-arts en het eerste jaar arts, waarbij zij verklaart voor het basisjaar (het derde kandidaatsjaar) nog de vakken microbiologie, moleculaire en cellulaire pathologie en fysiologie III (respectievelijk 8, 12 en 8 studiepunten) te moeten volgen. Niet betwist wordt dat zij aldus in een geval verkeert waarvoor volgens het studiereglement de toestemming is vereist van de decaan.

3.3. Op 9 oktober 2006 tekent de decaan op het aanvraagformulier zijn beslissing op : “niet aanvaard : te zwaar programma”.

Dit is de bestreden beslissing.

3.4. Verzoekster tekent beroep aan bij brief van 2 december 2006 tegen het (beweerd) uitblijven van een beslissing van de decaan in verband met haar aanvraag voor een gecombineerde inschrijving. Op 20 december 2006 stelt zij een

beroep in bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen. Die Raad beslist bij besluit nr. 2006/43 op 15 januari 2007:

“De Raad is bevoegd voor het beoordelen van studievoortgangsbepalingen. Artikel II.1, 15/ bis zoals aangevuld door het Flexibiliseringsdecreet bepaalt limitatief wat een studievoortgangsbepaling is. Het betreft een examenbeslissing, een examentuchtbeslissing, de toekenning van een bewijs van bekwaamheid, de toekenning van een vrijstelling, een beslissing over het volgen van een schakel- en/of voorbereidingsprogramma, het opleggen van een maatregel van studievoortgangsbewaking zoals bepaald in artikel 52 van het Flexibiliseringsdecreet.

Voorliggend verzoekschrift betreft een beslissing tot weigering van een gecombineerde inschrijving. Een gecombineerde inschrijving is een inschrijving waarbij aan een student een geïndividualiseerd traject wordt toegestaan met een studieprogramma samengesteld uit opleidingsonderdelen van twee verschillende jaren. De decreetgever voorziet expliciet in de mogelijkheid dat instellingen dit kunnen toestaan. Het betreft geen recht van de student.

In de ruime zin raakt een dergelijke beslissing de studievoortgang van de student.

De Raad is echter van oordeel dat deze weigeringsbeslissing niet kan beschouwd worden als een maatregel van studievoortgangsbewaking zoals voorzien in artikel 52 van het Flexibiliseringsdecreet. Deze maatregelen betreffen enkel studenten die reeds een poging hebben gedaan om een bepaald opleidingsonderdeel af te werken maar daarin gefaald hebben. Dat blijkt uit artikel 52 §2 van het Flexibiliseringsdecreet.

Aan de student wordt geen verdere inschrijving geweigerd voor reeds afgelegde opleidingsonderdelen. De student kan zich inschrijven voor de opleidingsonderdelen uit het bachelorprogramma.

De weigering tot inschrijving in het eerste jaar arts is geen maatregel van studievoortgangsbewaking in de zin van voormeld artikel 52.

Het beroep van verzoekende partij is niet ontvankelijk”.

Tegen deze beslissing tekent verzoekster geen cassatieberoep aan.

#### *IV. Rechtsmacht van de Raad van State*

4. De vraag rijst of de Raad van State bevoegd is om als annulatierechter kennis te nemen van het voorliggende geschil. Bij arrest nr. 204.601 van 3 juni 2010 zijn de debatten heropend, omdat de partijen nog niet de gelegenheid hadden gekregen om hun standpunt over de ambtshalve gerezen rechtsmachtvraag te formuleren, en werd hen de mogelijkheid gegeven om een aanvullende memorie in te dienen.

5. Verzoekster betoogt in de aanvullende memorie dat de decreetgever heeft nagelaten de voorliggende beslissing -die zij een studievoortgangsbepaling *sensu lato* noemt- onder het werkingsgebied te brengen van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen. Volgens haar kan niet worden

ontkend dat de decaan, door iemand toe te laten een aantal vakken van een vorig jaar te combineren met het volgende jaar, de studievoortgang van de betrokken student eenzijdig regelt.

Voortbouwend op de voorgaande opmerking, betoogt verzoekster dat de bestreden beslissing een eenzijdige beslissing is die al de kenmerken bevat van een derdenbindende, administratieve rechtshandeling.

Meer bepaald is in dit geval eenzijdig, zonder haar instemming, een beslissing genomen betreffende het te doorlopen studietraject en wordt derhalve een rechtstoestand in het leven geroepen op grond van de bevoegdheid waarover de decaan op dat ogenblik beschikt. Middels de bestreden beslissing wordt aan verzoekster eenzijdig de toegang tot het volgende jaar ontzegd. De decaan werkt, met de termen van artikel II.4 van het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen het zogenaamde aanvullingsdecreet, onder de verantwoordelijkheid van verwerende partij. Als hij een beslissing neemt die iemand de toegang tot een gecombineerde inschrijving ontzegt, dan treedt hij volgens verzoekster op als openbare dienst en staat hij duidelijk in reglementaire verhouding tot de student. Nu deze studievoortgangsbeslissing *sensu lato* -toentertijd- niét onder de rechtsmacht viel van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen is de Raad van State bijgevolg bevoegd in het kader van een annulatieberoep.

6. De Raad van State is er zich van bewust dat de decreetgever bij het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs-XIX artikel II.1,15/*bis*, van het aanvullingsdecreet heeft aangevuld en zodoende de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen voortaan uitdrukkelijk bevoegd heeft gemaakt voor “het weigeren van het opnemen van een bepaald opleidingsonderdeel in het diplomacontract waarvoor de student die een geïndividualiseerd traject volgt, zich nog niet eerder heeft ingeschreven”. De parlementaire bespreking van deze toevoeging doet ervan blijken dat de decreetgever dit effectief als een nieuwe bevoegdheid voor het rechtscollege in kwestie heeft opgevat (*Parl. St.* Vl. Parl. 2008-2009, nr. 2159/1, 69).

De Raad van State moet voor de voorliggende zaak niet nagaan of de thans bestreden beslissing onder die nieuwe bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen zou komen, wat verwerende partij overigens betwist. Immers, ook als wordt aangenomen dat een beslissing als de voorliggende ingevolge het decreet van 8 mei 2009 voortaan aanvechtbaar is bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, volgt daaruit niet dat ze voorheen aanvechtbaar moest zijn voor de Raad van State.

7. Luidens artikel II.3, § 1, van het aanvullingsdecreet van 19 maart 2004, sluiten het bestuur en de student door de inschrijving “een toetredingsovereenkomst”. In de parlementaire bespreking (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 1960/1, 4 en 10-11) staat daarover te lezen dat de decreetgever “meent dat de student zich op contractuele basis tot het bestuur verhoudt (onafhankelijk van de aard van de betrokken instelling)” en dat “[d]oor de inschrijving [...] de wilsovereenstemming [wordt] bekrachtigd”. De decreetgever kiest uitdrukkelijk voor de “contractuele kwalificatie” van de aard van de rechtspositie van de student en dat “impliceert de toepasselijkheid van het gemene civiel recht en het feit dat geschillen inzake deze rechtsverhouding voor de gewone rechter moeten worden gebracht”. Die verhouding wordt in contrast gebracht met geschillen die voortspruiten uit “de verhouding student-examencommissie”, die “publiekrechtelijk van aard” wordt genoemd.

Over die laatste bepaalt artikel II.4, van het aanvullingsdecreet:

“Het bestuur, of enig orgaan dat werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur, treedt bij het nemen van een studievoortgangsbepaling op als openbare dienst, die in een reglementaire verhouding staat tot de student”.

Tegelijk draagt de decreetgever de geschillenregeling voor deze studievoortgangsbepalingen evenwel op aan de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen (oorspronkelijk nog “Raad voor examenbetwistingen” genaamd) “in het licht van de bevoegdheidsafbakening tussen de justitiële en de administratieve rechter, vastgelegd in artikelen 144 en 145 G.W.”. De decreetgever oordeelt immers “dat het recht op een studiebewijs en op een behoorlijke examenbepaling van politieke aard is”, reden waarom “op grond van de bepalingen van artikel 145 G.W. een administratief rechtscollege in het leven [kan] worden geroepen, belast met de beslechting van examengeschillen” (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 1960/1, 18).

8. Artikel 25 van het decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen (het flexibiliseringsdecreet) luidt:

“Het instellingsbestuur biedt bij de inschrijving van de student de keuze tussen een creditcontract, een diplomacontract en een examencontract. De in het eerste lid bedoelde contracten maken onderdeel uit van de toetredingsovereenkomst of worden na de inschrijving gesloten in het raam van de toetredingsovereenkomst. De instellingen kunnen in hun onderwijsregeling vastleggen dat bepaalde opleidingsonderdelen wegens hun aard niet in aanmerking komen voor een examencontract. Dit dient te worden gemotiveerd”.

In het kader van zo een contract “wordt overeenstemming bereikt over het studietraject op grond waarvan een graad of diploma van een opleiding, respectievelijk een creditbewijs kan worden behaald” (artikel 26, § 1, van het flexibiliseringsdecreet).

Een wijziging in het diplomacontract van de studieomvang, de opleidingsonderdelen die in het traject moeten of kunnen worden opgenomen en de studieomvang en volgtijdelijkheid van deze opleidingsonderdelen gebeurt door het instellingsbestuur en de student gezamenlijk indien de wijziging betrekking heeft op een geïndividualiseerd studietraject (artikel 28, § 2, tweede lid, 2/, van het flexibiliseringsdecreet), “het gaat hier immers om een bijna puur contractueel tot stand gekomen traject” (*Parl. St. VI.Parl. 2003-2004, nr. 2154/1, 18*).

9. De bestreden beslissing van de decaan om het geïndividualiseerd studietraject van verzoekster niet te aanvaarden komt neer op een weigering om met de aangevraagde wijziging van het studiecontract in te stemmen. Een andere onderwijsinstelling met onderwijsbevoegdheid in het studiegebied geneeskunde is overigens geenszins gebonden door de bestreden beslissing en kan, in voorkomend geval, autonoom en op eigen gronden oordelen over een aanvraag tot gecombineerde inschrijving die verzoekster er zou indienen.

Uit de regelgeving zoals hiervoor aangehaald en die op dit punt door de partijen niet wordt bestreden, volgt dat de voorliggende betwisting door de decreetgever is opgevat als een geschil over de contractuele rechtsbetrekking tussen partijen. De decreetgever heeft dit geschil meer bepaald beschouwd als betrekking hebbend op een politiek subjectief recht. Beslechting van geschillen betreffende politieke subjectieve rechten behoort krachtens artikel 145 van de Grondwet tot de

bevoegdheid van de justitiële rechter, “behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen”. Welnu, de bevoegdheid om zich uit te spreken over het voorliggende geschil is door de decreetgever niet uitdrukkelijk aan de Raad van State toebedeeld, laat staan nog dat ze kan worden ingepast in de algemene annulatiebevoegdheid die artikel 14, § 1, van die wetten aan de Raad van State heeft verleend. Ambtshalve dient te worden besloten dat het huidig annulatieberoep niet tot de rechtsmacht van de Raad van State behoort.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 30 november 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Dierk Verbiest,        | kamervoorzitter, |
| Johan Lust,            | staatsraad,      |
| Geert Van Haegendoren, | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Frank Bontinck,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Dierk Verbiest**