RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 233.491 van 18 januari 2016
in de zaak A. 214.832/IX-8580

In zake: de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Alain François en Erika Leenknecht
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

Thibault CALLEBAUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Wauters
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het administratief cassatieberoep

1. Het administratief cassatieberoep, ingesteld op 23 januari 2015, strekt tot de nietigverklaring van besluit nr. 2014/474 van 23 december 2014 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 11.103 van 19 februari 2015 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 november 2015.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaerts, die *loco* advocaten Alain François en Erika Leenknecht verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sophie Bleux, die *loco* advocaat Kris Wauters verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. In de bestreden beslissing vat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen de feitelijke gegevens van de zaak als volgt samen:

> "3.1. Verzoekende partij [in deze cassatieprocedure: de verwerende partij] is tijdens het academiejaar 2013-2014 ingeschreven in het voorbereidingsprogramma in geschiedenis.
> Het beroep betreft de weigering van inschrijving in de master in de geschiedenis wegens onvoldoende leerkrediet.
> 3.2. Verzoekende partij stelde op datum van 7 oktober 2014 een intern beroep in bij de interne beroepscommissie van de onderwijsinstelling.
> 3.3. Bij beslissing van de interne beroepscommissie op datum van 20 oktober 2014 werd het intern beroep onontvankelijk verklaard.

De interne beroepsbeslissing stelde dat de interne beroepsinstantie niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen weigeringen op grond van onvoldoende leerkrediet.
De beslissing op intern beroep werd bij fax van 21 oktober 2014 en per aangetekend schrijven van 21 oktober 2014 aan verzoekende partij overgemaakt.
3.4. Bij aangetekend schrijven van 24 oktober 2014 diende verzoekende partij een verzoekschrift in bij de Raad."

Over de grond van de zaak oordeelt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen als volgt:

"De Raad stelt vast dat de in artikel II.205 Codex Hoger Onderwijs aan de onderwijsinstelling toegekende discretionaire bevoegdheid inzake inschrijving bij negatief leerkrediet (in casu na het reeds eerder behalen van een masterdiploma) bij elk verzoek tot inschrijving minstens drie opties betreffende de rechtspositie van de student impliceert. De instelling kan de door de student gevraagde inschrijving weigeren. De instelling kan de student zonder meer toelaten. Tenslotte kan de instelling de student tot inschrijving toelaten mits betaling van een hoger inschrijvingsgeld.
In casu blijkt artikel 86 OER 2014-2015 elke discretionaire bevoegdheid uit te sluiten. Naar het oordeel van de Raad stemt dit niet overeen met artikel II.205 Codex Hoger Onderwijs.
De Raad wijst erop dat een hogeronderwijsinstelling bij het uitoefenen van een haar toegekende discretionaire bevoegdheid, zoals uit artikel II.205 Codex Hoger Onderwijs volgt, algemene rechtsbeginselen moet naleven. De Raad wijst erop dat verwerende partij het voorliggende verzoek om inschrijving, in casu van een student met een leerkrediet lager dan of gelijk aan nul, op basis van het dossier (bv. studieverleden, ingeroepen bijzondere omstandigheden, inschrijving met het oog op het bekomen van een bijkomend masterdiploma …) moet oordelen welk van voormelde drie opties zich opdringen. Meer in het bijzonder moet de instelling oordelen of een inschrijving geweigerd moet worden, dan wel toegestaan. In het laatste geval dient zij te oordelen of een verhoogd studiegeld wordt gevraagd of niet. De instelling moet deze beslissing afdoende motiveren in het licht van de bijzonderheden van het individuele dossier.
Gelet op het feit dat de niet-gemotiveerde beslissing tot weigering steunt op artikel 86 OER 2014-2015, dat niet conform artikel II.205 Codex Hoger Onderwijs wordt uitgevoerd, kan zij thans niet in stand blijven.
Het middelonderdeel is gegrond."

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen verklaart het beroep vervolgens ontvankelijk en gegrond, vernietigt "[d]e weigeringsbeslissing en de beslissing van de interne beroepscommissie" en legt

aan de bevoegde instantie van de onderwijsinstelling op “uiterlijk op 9 januari 2014 een nieuwe beslissing [te nemen] rekening houdend met de hoger vermelde overwegingen”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. Het enige middel is geput uit de schending van artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs.

Dit artikel luidt:

> “Een hogeschool of universiteit kan de inschrijving van een student weigeren als hij een leerkrediet heeft dat kleiner of gelijk is aan nul.
> In afwijking van het eerste lid kan het instellingsbestuur een student met een leerkrediet kleiner dan of gelijk aan nul niet weigeren voor de inschrijving voor een initiële masteropleiding als de student voldoet aan de toelatingsvoorwaarden voor deze masteropleiding, vermeld in deel 2, titel 4, hoofdstuk 1, afdeling 2, onderafdeling 3 en nog niet eerder een masterdiploma behaalde.”

5. Verzoekster betoogt dat zij ter uitvoering van deze bepaling in haar onderwijs- en examenreglement 2014-2015 (OER) – artikel 86 – ervoor heeft geopteerd op te nemen dat een student met een leerkrediet dat lager dan of gelijk is aan nul niet wordt toegelaten tot de inschrijving of herinschrijving voor een initiële bachelor- of masteropleiding via diplomacontract of voor een opleidingsonderdeel via creditcontract.

Artikel 86 OER, dat de grondslag vormt van de beslissing tot weigering van de verwerende partij, is volgens verzoekster in overeenstemming met artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen geeft een verkeerde lezing aan voormeld artikel II.205 die ingaat tegen de *ratio legis* van het systeem van het leerkrediet en de financiering van de hogeronderwijsinstellingen in het algemeen. In

tegenstelling tot wat de bodemrechter heeft geoordeeld, heeft de decreetgever met artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs niet meer willen doen dan te voorzien in een ruime discretionaire bevoegdheid in hoofde van de instellingen van hoger onderwijs, wat inhoudt dat zij over een grote mate van beleidsvrijheid beschikken in de keuze van de middelen om het wettelijk gestelde doel te bereiken. De decreetgever heeft het aldus aan de hogeronderwijsinstellingen willen overlaten om te oordelen of zij studenten met een leerkrediet lager dan of gelijk aan nul, alsnog inschrijven, zonder dat hij de verleende discretionaire beoordelingsbevoegdheid in die mate zou hebben beperkt dat hij zou hebben willen uitsluiten dat de instellingen deze aangelegenheid met een verordenend optreden regelen. De bodemrechter heeft te dezen niet alleen een onwettige interpretatie gegeven aan artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs, hij heeft die interpretatie ook in de plaats van deze van verzoekster gesteld en is aldus zijn marginale toetsingsbevoegdheid te buiten gegaan.

6. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat de beslissing van verzoekster tot weigering van de inschrijving betrekking heeft op haar ‘toegangsrecht’ tot het hoger onderwijs. Zij verwijst naar verschillende internationale en grondwettelijke bepalingen die het recht op onderwijs – ook het hoger onderwijs – waarborgen en brengt met betrekking tot de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in herinnering dat na afloop van de leerplicht een reglementering van de gewaarborgde toegang mogelijk is, op grond van de behoeften en mogelijkheden van de gemeenschap en het individu, zonder dat daarbij evenwel het gelijkheidsbeginsel mag worden geschonden.

De verwerende partij brengt in herinnering dat overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet, de essentiële aspecten van het onderwijs door de wetgevende macht moeten worden geregeld. De beleidskeuze situeert zich aldus bij de decreetgever en niet bij de individuele onderwijsinstellingen. Het Grondwettelijk Hof heeft trouwens herhaaldelijk gesteld dat het niet aan de individuele overheden toevalt om onnauwkeurigheden of onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen. De individuele onderwijsinstellingen hebben enkel de

mogelijkheid om het door de decreetgever gekozen beleid uit te voeren en daartoe kunnen hen opdrachten worden verleend, maar zij krijgen niet de bevoegdheid om het beleid nader te bepalen of te moduleren. Het begrip ‘inrichting van het onderwijs’ heeft een algemene strekking, waaronder ook de toegang tot het onderwijs dient begrepen.

De verwerende partij leest in artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs een toepassing van de bevoegdheidsverdeling zoals neergeschreven in artikel 24, § 5, van de Grondwet. De beleidskeuze voorziet in een mogelijkheid tot weigering, niet in een absoluut reglementair verbod. Daaruit volgt dat de decreetgever heeft beoogd dat een hogeronderwijsinstelling ieder individueel dossier onderzoekt. Wanneer de decreetgever geen duidelijkheid schept, is het niet aan de betrokken instelling om zelf op algemene wijze een beleid te kiezen. Ingeval van een discretionaire bevoegdheid mag een administratieve overheid slechts een beslissing nemen indien zij de feiten werkelijk heeft onderzocht en heeft kunnen afwegen of haar beslissing in overeenstemming is met het redelijkheidsbeginsel. Een automatische weigering valt niet binnen de grenzen van het uitgestippelde beleid, maar vormt er een verstrenging van. Overigens zou een algemeen verbod het gelijkheidsbeginsel schenden, zodat de decreetgever daarin zeker niet kan hebben voorzien. De verwerende partij meent dat ook de parlementaire stukken erop wijzen dat telkens een onderzoek van ieder individueel dossier noodzakelijk is.

De verwerende partij besluit dat artikel 86 OER van verzoekster in strijd is met de bepalingen van artikel II.205, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs.

7. In haar memorie van wederantwoord valt verzoekster de verwerende partij bij waar zij stelt dat enkel de decreetgever de essentiële aspecten van de toegang tot het onderwijs vermag te regelen. Maar dat blijkt ook te zijn gebeurd. De decreetgever heeft met het systeem van leerkrediet in het algemeen, en met artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs in het bijzonder, de toegang tot

het hoger onderwijs op basis van de draagkracht van de gemeenschap gereglementeerd. Hij heeft daarbij uitdrukkelijk de principiële keuze gemaakt dat een negatief leerkrediet kan leiden tot een weigering van de inschrijving. Artikel 86 OER is daarmee volledig in overeenstemming; verzoekster heeft louter toepassing gemaakt van de door de decreetgever vastgestelde principes en geboden mogelijkheden.

Beoordeling

8. Luidens artikel II.195, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs schrijft een student zich in aan de instelling van zijn keuze “voor zover hij voldoet aan de decretale en reglementaire toelatingsvoorwaarden”.

Bij artikel II.205, eerste lid, van dezelfde Codex krijgen de instellingen van hoger onderwijs door de decreetgever het recht toegekend om de inschrijving van studenten te weigeren wanneer hun leerkrediet kleiner is dan of gelijk is aan nul. Anders dan de verwerende partij betoogt, gaat die principiële beleidskeuze uit van de decreetgever.

Het grondwettelijk en internationaal gewaarborgd recht op onderwijs impliceert geen onbegrensd recht op inschrijving en staat een reglementering in functie van, onder meer, de financiële mogelijkheden van de gemeenschap niet in de weg. De verwerende partij toont niet aan dat artikel II.205 een disproportionele beperking vormt van het recht op onderwijs.

9. Verzoekster heeft van het voormelde artikel II.205 toepassing gemaakt bij artikel 86 OER:

> “§1. Een student of kandidaat-student van wie het leerkrediet lager dan of gelijk aan nul is, wordt niet toegelaten tot de inschrijving of herinschrijving voor een initiële bachelor- of masteropleiding via diplomacontract of voor een opleidingsonderdeel via creditcontract.”

10. De decreetgever laat het aan de betrokken instelling over om de bedoelde studenten te weigeren, toe te laten met verhoogd inschrijvingsgeld of toe te laten zonder meer. Artikel II.205 van de Codex Hoger Onderwijs, gelezen in het licht van de autonomie waarover de instellingen van hoger onderwijs beschikken, verzet zich niet ertegen dat de laatstgenoemden die keuze bij algemene beleidsmaatregel vaststellen in een onderwijs- en examenreglement.

11. Door van de tegenovergestelde opvatting uit te gaan, schendt de bestreden beslissing de in het middel aangevoerde bepaling.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt besluit nr. 2014/474 van 23 december 2014 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, behalve in zoverre het besluit uitspraak doet over de ontvankelijkheid van het beroep.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest zal in de registers van voormeld rechtscollege worden overgeschreven en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het deels vernietigde besluit.

4. De aldus beperkte zaak wordt verwezen naar de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, anders samengesteld.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 januari 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Geert Van Haegendoren**