

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.537 van 15 juni 2017
in de zaak A. 218.626/IX-8835**

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:

Sofie MOORTHAMERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Fernand Keuleneer
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het administratief cassatieberoep

1. Het administratief cassatieberoep, ingesteld op 3 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. 2806 van 2 februari 2016 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 11.847 van 14 maart 2016 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 15 mei 2017.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die tevens *loco* advocaat Alain François verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Fernand Keuleneer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts heeft 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. De verwerende partij is in het academiejaar 2015-2016 ingeschreven aan de VUB in de opleiding ‘Master in de Geneeskunde’.

3.2. Op 15 september 2015 stelt de verwerende partij zich kandidaat om toegelaten te worden tot de master-na-master in de specialistische geneeskunde, en meer bepaald tot de specialisatie-opleiding geriatrie.

Met een brief van 30 oktober 2015 wordt haar door de decaan van de faculteit geneeskunde van de VUB meegedeeld “als voorzitter van de gelegenheidscommissie, [...] dat deze commissie in zitting van 19 oktober 2015, unaniem geoordeeld heeft dat u geen plaats binnen het VUB-contingent voor specialisatie kan gegeven worden”.

In het verslag van deze gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 is een lijst opgenomen van de studenten 4^{de} master geneeskunde, gerangschikt volgens het gemiddelde percentage dat zij behaald hebben over de drie masterjaren geneeskunde, die “in aanmerking komen voor een VUB-ticket om de opleiding master na master in de specialistische geneeskunde tijdens het volgende academiejaar op te starten, op voorwaarde dat zij dit academiejaar hun diploma arts behalen en op voorwaarde dat ze geselecteerd worden door de stagemeester van hun voorkeur opleiding”. De rangschikking vermeldt ook de kandidaat huisartsen. Het verslag vermeldt dan *in fine* het volgende:

“De commissie beslist unaniem dat Mevr. Sofie Moorthamers niet gerangschikt wordt en dat zij niet in aanmerking komt voor een plaats binnen het VUB contingent voor de discipline waarin zij opgeleid wil worden. De door Mevr. Sofie Moorthamers behaalde studieresultaten wegen immers niet op tegen de vaststelling van de commissie dat Mevr. Sofie Moorthamers heeft doen blijken dat zij niet over de vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid) beschikt waar een toekomstig arts-specialist in de Geriatrie aan moet voldoen. De commissie houdt bij haar beoordeling bovendien rekening met de trage studievoortgang en het bijzonder lange studietraject van Mevr. Sofie Moorthamers in het kader van de basisopleiding Bachelor en Master in de Geneeskunde.”

3.3. De verwerende partij stelt op 3 november 2015 een beroep in bij de interne beroepsinstantie van de onderwijsinstelling.

3.4. Op 12 november 2015 deelt de voorzitter van de interne beroepsinstantie aan de verwerende partij mee “dat de interne beroepsinstantie niet bevoegd is” en dat het beroep “bijgevolg onontvankelijk” is.

3.5. Tegen deze beslissing stelt de verwerende partij een beroep in bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, die met het thans bestreden arrest de voor hem bestreden beslissing van de interne beroepsinstantie van 12 november 2015 vernietigt en de beroepsinstantie beveelt om uiterlijk 2 maart 2016 een nieuwe beslissing te nemen.

3.6. De verwerende partij dient tegen de beslissing van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 en de beslissing van de beroepsinstantie van 12 november 2015 ook een annulatieberoep in bij de Raad van State, dat wordt verworpen bij arrest nr. 234.296 van 31 maart 2016. Het arrest stelt vast dat “[n]iet wordt betwist dat de voorliggende zaak een onderwijsgeschil betreft, meer bepaald over de toegang tot een opleiding in het hoger onderwijs” en dat een betwisting over een weigering tot inschrijving in de master-na-masteropleiding door de decreetgever is opgevat als een geschil over de contractuele rechtsbetrekking tussen partijen.

IV. Herinnering aan het voorwerp waarover de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen stelt uitspraak te doen met het bestreden arrest

4.1. In zijn arrest nr. 2806 van 2 februari 2016 oordeelt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen onder meer dat hij “bevoegd is om deze zaak te onderzoeken” en dat “de beslissing beschouwd [moet] worden als een studievoortgangsbepaling *sensu lato*”.

4.2. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft vastgesteld “op basis van voorliggend dossier”, “dat om te worden toegelaten tot de academische vervolgopleiding in de specialistische geneeskunde (de master- na masteropleiding) een student in het bezit moet zijn van een zgn. ‘universitair attest’ of ‘aanvaardingsattest’” en dat “[v]oorliggend beroep [...] betrekking [heeft] op de weigering tot afgifte van het voormelde aanvaardingsattest, wat impliceert dat [de huidige verwerende partij] niet toegelaten wordt tot de master- na master opleiding in de specialistische geneeskunde”.

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft vervolgens “de beslissing” in “deze zaak”, of het voorwerp van de vordering waarover hij uitspraak doet, in zijn op dit punt niet bestreden arrest omschreven als volgt:

“Uit de lezing van voorliggende beslissing blijkt wel duidelijk dat de gelegenheidscommissie heeft geoordeeld dat verzoekende partij [lees: de thans verwerende partij] niet over de nodige competenties (vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid)) beschikt om een attest te krijgen. Dat dit tot gevolg heeft dat verzoekster niet wordt geselecteerd en derhalve niet kan worden ingeschreven is *in se* niet de beslissing die de Raad onderzoekt, maar wel de onderliggende beslissing, met name: de vraag of de beoordeling over de competenties van verzoekster regelmatig en niet kennelijk onredelijk is gebeurd. Het is derhalve niet de niet-selectie of niet-inschrijving *in se* die in voorliggend dossier voorligt, maar wel de evaluatiebeslissing over de door verzoekster bereikte competenties/beroepsattitude in vergelijking met de begincompetenties die noodzakelijk zijn voor het volgen van een master- na masteropleiding in de Specialistische Geneeskunde. Dit is een studievoortgangsbepalende beslissing die de Raad moet kunnen beoordelen op regelmatigheid en redelijkheid.”

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen leidt dit af uit de vaststelling dat de gelegenheidscommissie de andere kandidaten rangschikt volgens studieresultaten, maar uitdrukkelijk stelt met de studieresultaten van de verwerende partij geen rekening te houden, want “[d]e door [de huidige verwerende partij] behaalde studieresultaten wegen immers niet op tegen de vaststelling van de commissie dat [zij] heeft doen blijken dat zij niet over de vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid) beschikt waar een toekomstig arts-specialist in de Geriatrie aan moet voldoen” en dienovereenkomstig de verwerende partij *niét* opneemt in de louter op de studieresultaten gestoelde rangschikking van de kandidaten die onder twee nog te vervullen voorwaarden “in aanmerking komen voor een VUB-ticket”. De beslissing waarover de eerste rechter zich uitspreekt heeft dus geen verband met de toentertijd nog federale regeling inzake de contingentering van het medisch aanbod overeenkomstig artikel 35^{novies} van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, thans artikel 92, § 1, 1°, van de op 10 mei 2015 gecoördineerde wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, zoals die regeling gold ten tijde van de bedoelde weigeringsbeslissing en het koninklijk besluit van 12 juni 2008 ‘betreffende de planning van het medisch aanbod’ – aan die onderlinge vergelijking van de kandidaten voor de toewijzing van de zogenaamde “VUB-tickets” in het kader van die contingentering komt verzoekster

volgens de commissie en de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen immers niet eens toe.

4.3. Het is over deze handeling dat de eerste rechter in het thans bestreden arrest heeft geoordeeld rechtsmacht te beschikken.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

5. In het enige middel, zoals het is samengevat in de memorie van wederantwoord op basis waarvan de Raad van State overeenkomstig artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’ uitspraak doet, voert verzoekster de schending aan van artikel II.285 *juncto* artikel I.3, 69°, van de Codex Hoger Onderwijs (hierna ook: VCHO).

Verzoekster zet uiteen dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen over een toegewezen bevoegdheid beschikt die “niet [kan] worden uitgebreid onder het mom van een zogenaamde ‘grondwetsconforme interpretatie van een studievoortgangsbeslissing’”, zeker niet wanneer het Grondwettelijk Hof hierover nog geen standpunt heeft ingenomen.

De bestreden beslissing erkent volgens verzoekster weliswaar het voorgaande, alleen meent de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen uit arrest nr. 200.012 van 26 januari 2010 van de Raad van State de mogelijkheid te putten om de hem toegewezen bevoegdheid “meer homogeen [te] benaderen op grond van het gelijkheidsbeginsel of vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid” en aldus een “grondwetsconforme interpretatie” van het begrip ‘studievoortgangsbeslissing’ te kunnen voorstaan. Daarop gaat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen op zoek naar “ge-

meenschappelijke kenmerken” die ten grondslag liggen aan de ‘studievoortgangsbepalingen’ van artikel I.3, 69°, VCHO.

De verwijzing naar arrest nr. 200.012 van 26 januari 2010 van de Raad van State kan verzoekster evenwel niet overtuigen. De in die zaak voorliggende beslissing betrof een evaluatiebeslissing *ex post*, waarvan werd vastgesteld dat ze door “onachtzaamheid” van de decreetgever niet in de lijst van artikel I.3, 69°, VCHO was opgenomen, of, een andere interpretatie, waarvan de parlementaire stukken aangaven dat de indieners van het amendement destijds zelfs niet de noodzaak zagen om die beslissing nog eens uitdrukkelijk toe te voegen aan de lijst van ‘studievoortgangsbepalingen’.

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen is niet bevoegd voor beslissingen inzake het al dan niet toekennen van een aanvaardingsattest voor de manama in de specialistische geneeskunde, aangezien zo een beslissing niet onder de thans geldende decretale invulling van het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ kan worden gebracht.

Verzoekster zet vervolgens uiteen om welke redenen “de weigering tot toekenning van een plaats voor specialisatie binnen het VUB-contingent” volgens haar geen studievoortgangsbepaling is in de zin van elk van de *litterae* onder artikel I.3, 69°, VCHO. Een en ander doet verzoekster besluiten dat het beroep dat de verwerende partij bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft ingesteld, geen studievoortgangsbepaling in de zin van het meervermelde artikel I.3, 69°, VCHO tot voorwerp heeft, zodat die Raad ook niet bevoegd was om van het geschil kennis te nemen en er uitspraak over te doen.

Zelfs als het de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen toegestaan zou zijn om zijn bevoegdheid ruim op te vatten – wat verzoekster betwist – dan nog moet volgens haar worden geoordeeld dat haar beslissing om het universitair attest aan verzoekster te weigeren, “naar

aard en gevolg” “substantieel” verschilt van de studievoortgangsbeslissingen vermeld in artikel I.3, 69°, VCHO. Verzoekster zoekt daarvoor aansluiting bij een eerdere uitspraak nr. 2801 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen van 27 januari 2016, waarin de Raad oordeelde “dat geschillen omtrent en geweigerde inschrijving, hetzij in het algemeen, hetzij in het raam van een voorafgaand bekwaamheidsonderzoek in het bijzonder, niet aan zijn bevoegdheid zijn toegewezen”.

6. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat “de Vlaamse Gemeenschap de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen oprichtte met het oog op de beslechting van geschillen die rijzen in het kader [van] evaluatiebeslissingen genomen over studenten tijdens hun studievoortgang. Deze principiële beslissing van de Vlaamse Gemeenschap werd gestoeld op de overweging dat betwistingen over studievoortgangsbeslissingen snel en efficiënt dienen afgehandeld te worden en het streven naar rechtszekerheid”.

Zij doet vervolgens gelden dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangbeslissingen in de bestreden beslissing heeft geoordeeld dat verzoekster eerst een “onderliggende beoordelingsbeslissing” heeft genomen, waarin werd nagegaan of de verwerende partij voldoende studie- en stageresultaten kon voorleggen en of zij over de vereiste professionele vaardigheden beschikte, om vervolgens de “effectieve weigeringsbeslissing” te nemen. Bij die “onderliggende beoordelingsbeslissing” gebeurde een “evaluatie [...] van de competenties/beroepsattitude” van de verwerende partij. Een en ander blijkt volgens de verwerende partij ook uit het verslag van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 en uit de brief van de decaan van 29 oktober 2015. Verzoekster heeft dus wel degelijk een evaluatiebeslissing genomen. De verwerende partij ziet een verschil met de beslissing die aanleiding heeft gegeven tot cassatiearrest nr. 232.534 van 13 oktober 2015 van de Raad van State en de daaropvolgende beslissing van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen van 27 januari 2016, waar de vordering telkens beperkt bleef tot een beslissing van de selectiecommissie om de kandidaat niet te selecteren als arts-specialist in

opleiding en de weigering om aan de kandidaat een attest buiten contingent af te leveren.

De verwerende partij meent dat het voormelde arrest van 13 oktober 2015 eveneens relevantie mist voor de voorliggende zaak omdat de Raad van State alleen heeft nagegaan of de weigering van een universitair attest een ‘examenbeslissing’ is in de zin van artikel I.3, 69°, a), VCHO en de vraag heeft opengelaten of die beslissing onder een ander onderdeel van artikel I.3, 69°, van die Codex kan worden gebracht “of zelfs nog anderszins” kan worden beoordeeld. In zijn daaropvolgende beslissing van 27 januari 2016 heeft de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen vooreerst geoordeeld dat de betrokken weigeringsbeslissing “niet onder art. I.3, 69° b)-g) Codex Hoger Onderwijs viel”, om vervolgens “in het tweede deel van het arrest” tot de vaststelling te komen “dat een weigering tot inschrijving grondwetsconform is omdat (1) de snelheid waarmee de Raad oordeelt geen criterium des onderscheid is, en (2) het gelijkheidsbeginsel niet geschonden werd gezien de beslissingen bedoeld in art. I.3, 69°, g) Codex Hoger Onderwijs enkel betrekking hebben op reeds ingeschreven studenten”. Dit verschilt met het thans ter beoordeling voorliggende arrest, omdat daarin werd nagegaan “of de beslissing van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 beschouwd kan worden als een studievoortgangsbepaling *sensu lato*”.

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft al in eerdere beslissingen geoordeeld dat het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ niet limitatief of restrictief moet worden geïnterpreteerd. Met uitzondering van de examentuchtbeslissing, houden alle studievoortgangsbepalingen een beoordeling in van de competenties van een persoon; ze zijn namelijk alle (1) een beoordelings- of valorisatiebeslissing (2) die een oordeel inhoudt over de competenties en de bereikte resultaten van een student en (3) die kadert in een opleiding in het hoger onderwijs. In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de invulling van het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ op een “homogene manier” kan worden benaderd “om zo tot een grondwetsconforme interpretatie te

komen”. Ook de beoordelingsbeslissing van verzoekster is (1) een beoordeling van (2) de competenties van de verwerende partij (3) die kadert in de opleiding manama in de specialistische geneeskunde, en aldus een ‘studievoortgangsbepaling’ *sensu lato*. Ook het meervermelde arrest van 13 oktober 2015 van de Raad van State zou in die richting wijzen. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft zich overigens ook al bevoegd verklaard voor de beoordeling van een toelatingsproef, vereist om toegang te krijgen tot een opleiding, wat in wezen niet verschilt van de thans voorliggende beslissing.

De verwerende partij is van oordeel dat een restrictieve interpretatie van het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ – namelijk in de zin dat de weigering van een universitair attest géén studievoortgangsbepaling is – een “ongerechtvaardigde ongelijke behandeling” zou uitmaken, aangezien ook de beslissing te haren aanzien genomen “in [haar] aard en gevolgen dezelfde is als een studievoortgangsbepaling”, terwijl in het ene geval de rechtsbescherming wordt geboden door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen en zij zich, wat haar zaak betreft, tot de “niet-gespecialiseerde” burgerlijke rechter zou moeten wenden, die dan ook nog eens “door de band genomen trager uitspraken [velt dan] de Raad”. Daartegenover staat dat de oprichting van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen precies tot doel had “een rechter te vormen voor de [evaluatiebepalingen] die gevelde worden in het hoger onderwijs”, “een gespecialiseerde en snelle rechtsbescherming in te stellen” en “de rechtszekerheid [te waarborgen]”, doelstellingen die op de helling komen te staan door de ambigue bewoordingen van artikel I.3, 69°, VCHO. Een en ander verplicht tot een grondwetsconforme interpretatie van deze bepaling: wanneer een wetsbepaling vatbaar is voor meerdere interpretaties, moet de rechter de voorkeur geven aan een interpretatie die met de Grondwet overeenstemt en moet hij de interpretatie die strijdt met de Grondwet afwijzen. Een dergelijke interpretatie brengt de thans ter discussie staande beoordelingsbeslissing van verzoekster – met als implicatie de weigering van een universitair attest – onder de toetsingsbevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

Mocht de Raad van State echter van oordeel zijn dat de beoordelingsbeslissing waarbij zij niet geschikt werd bevonden toch niet tot de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen behoort, dan dringt de verwerende partij aan op het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Volgens haar zou het verschil in rechtsbescherming tussen haar situatie en die van andere studenten die wel de beoordeling van hun competenties als een studievoortgangsbepaling kunnen aanvechten bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling zijn.

Beoordeling

7. Verzoekster voert de schending aan van artikel II.285 *juncto* artikel I.3, 69°, VCHO, waarbij de essentie van het middel luidt dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen een verkeerde invulling heeft gegeven aan het begrip ‘studievoortgangsbepaling’, wat hem ertoe gebracht heeft zich bevoegd te achten om over de aan zijn oordeel onderworpen beslissingen te oordelen.

8. Artikel II.285 VCHO luidt:

“Er wordt een Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, verder ‘de Raad’ genoemd, opgericht bij de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap.

De Raad doet als administratief rechtscollege uitspraak over de beroepen die door studenten of personen op wie de beslissing betrekking heeft, worden ingesteld tegen studievoortgangsbepalingen, na uitputting van de in afdeling 2 bedoelde interne beroepsprocedure. De Raad doet als administratief rechtscollege uitspraak over de verzoeken die studenten in uitvoering van artikel II.204 rechtstreeks bij hem indienen om hun leerkrediet aan te passen omdat ze zich in een overmachtsituatie bevonden en de instelling voor hen geen aangepaste examenregeling heeft geboden.

De beslissingen genomen door het instellingsbestuur en door de stuurgroep Databank Hoger Onderwijs op grond van de procedure bedoeld in artikel IV.93, kunnen worden aangevochten voor de Raad. De Raad beoordeelt of de bestreden vermeldingen in overeenstemming zijn met de decretale en reglementaire bepalingen en, desgevallend, met de van toepassing zijnde onderwijs- en examenreglementen. De behandeling van

een verzoekschrift ter zake door de Raad leidt tot de gemotiveerde afwijzing van het beroep op grond van de onontvankelijkheid of ongegrondheid ervan, of tot de gemotiveerde vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing. In dat laatste geval brengt het instellingsbestuur of de door de stuurgroep aangewezen persoon de bestreden vermelding onverwijld in overeenstemming met de dragende redenen die hebben geleid tot de uitspraak van de Raad.

Personen die nog niet ingeschreven zijn aan een instelling voor hoger onderwijs kunnen tegen een beslissing over een aanvraag om vrijstelling op grond van EVK's of van een bewijs van bekwaamheid maar 1 keer een beroep instellen bij de Raad ingeval ze in een periode van 4 jaar een aanvraag met dezelfde of vergelijkbare strekking hebben ingediend bij meerdere instellingen. Een dergelijk beroep dat een tweede keer is ingesteld, is onontvankelijk."

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen ontleent aan het begrip 'studievoortgangsbepaling' krachtens artikel II.285, tweede lid, VCHO, zijn bevoegdheid om als administratief rechtscollege te oordelen. Niet wordt beweerd immers, dat een geschil over de *sub* 4.2 vermelde bepaling op een andere in artikel II.285 VCHO vermelde grond door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen mag worden opgelost.

Naar artikel I.3, 69°, VCHO bepaalt, is een 'studievoortgangsbepaling' één van de volgende beslissingen:

- “a) een examenbeslissing, zijnde elke beslissing die, al dan niet op grond van een deliberatie, een eindoordeel inhoudt over het voldoen voor een opleidingsonderdeel, meer opleidingsonderdelen van een opleiding, of een opleiding als geheel;
- b) een examentuchtbeslissing, zijnde een sanctie opgelegd naar aanleiding van examenfeiten;
- c) de toekenning van een bewijs van bekwaamheid, dat aangeeft dat een student op grond van eerder verworven competenties of eerder verworven kwalificaties bepaalde competenties heeft verworven;
- d) de toekenning van een vrijstelling, zijnde de opheffing van de verplichting om over een opleidingsonderdeel, of een deel ervan, examen af te leggen;
- e) een beslissing waarbij het volgen van een schakel- en/of voorbereidingsprogramma wordt opgelegd en waarbij de studieomvang van dergelijk programma wordt vastgesteld;
- f) het opleggen van een maatregel van studievoortgangsbewaking, bedoeld in artikel II.245 [lees: II.246];

- g) 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;
- h) een beslissing inzake gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma van hoger onderwijs met een Vlaams diploma van hoger onderwijs genomen krachtens artikel II.256.”

9. Niet wordt betwist dat de opleiding in de specialistische geneeskunde zoals aangeboden door verzoekster, is ingebed in een ‘master-na-masteropleiding’, in de zin van artikel II.190 VCHO. Tussen partijen bestaat er geen onenigheid over dat de in geding zijnde opleiding die door verzoekster wordt georganiseerd (mede) beheerst wordt door de Vlaamse regelgeving inzake onderwijs, in het bijzonder de Codex Hoger Onderwijs.

Dit impliceert dat het instellingsbestuur niet enkel rekening heeft te houden met de contingentering van de toegang tot de beroepsopleiding die volgt uit de toentertijd federale regelgeving inzake de planning van het medisch aanbod.

Hij mag de inschrijving tot de master-na-masteropleiding waarin die beroepsopleiding is ingebed ook aan andere criteria onderwerpen, inzonderheid door ze overeenkomstig artikel II.190, § 2, VCHO afhankelijk te maken van een onderzoek naar de bekwaamheid van de student om de master-na-masteropleiding te volgen.

Denkbaar is ook dat de in artikel II.273, § 2, tweede lid, 2°, VCHO bedoelde rechtspositieregeling van de student toelaat dat een student in het kader van een bij artikel II.280 VCHO bedoelde interne tuchtprocedure als sanctie het verbod wordt opgelegd om opnieuw ingeschreven te worden.

Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, blijkt uit de stukken waarop de Raad van State als cassatierechter vermag acht te slaan, dat de thans voorliggende weigering om de verwerende partij toe te laten tot de vervolgopleiding waarover de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen zich heeft uitgesproken, alleszins vreemd is aan de contingentering van de beroepsop-

leiding en het eventueel niet toereikend zijn van het quotum geattesteerde kandidaten.

10. Terwijl betwisting bestaat tussen partijen over de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen om te oordelen over de in deze zaak aan die Raad voorgelegde beslissing, zijn partijen én de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen zelf het erover eens dat voormelde beslissing niet onder te brengen is in één van de *litterae* van artikel I.3, 69°, VCHO, dat het begrip ‘studievoortgangsbeslissing’ definieert.

In die mate wordt het arrest van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen niet aangevochten.

11. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen noemt deze in één van de *litterae* van artikel I.3, 69°, VCHO vermelde beslissingen de studievoortgangsbeslissingen *sensu stricto* en de thans aan zijn oordeel onderworpen beslissing een studievoortgangsbeslissing *sensu lato*.

Hij oordeelt in het bestreden arrest over de eigen rechtsmacht daaromtrent wezenlijk als volgt:

“5. Bij de oprichting van de Raad heeft de decreetgever ervoor gekozen om aan de Raad geen algemene bevoegdheid toe te kennen voor (alle) eenzijdige beslissingen die door een hogeronderwijsinstelling in het kader van haar onderwijsopdracht ten aanzien van een student worden genomen. In de loop der jaren werden in het kader van een flexibele context van het hoger onderwijs naast de ‘examenbeslissing’ ook andere studievoortgangsbeslissingen, die een attestering van de bekwaamheid (al dan niet voorafgaand aan de opleiding) betreffen, uitdrukkelijk toegevoegd aan de lijst van beslissingen waarvoor de Raad bevoegd is (zoals hoger aangegeven).

Door toename over de jaren heen van de opgesomde studievoortgangsbeslissingen wordt de juiste bepaling van de bevoegdheid van de Raad op basis van deze lijst echter steeds complexer omdat ze vaak ook afhangt van de concrete formulering van het beroepsschrift of de formulering van de beslissing, of omdat er een inhoudelijke verwevenheid is tussen verschillende soorten beslissingen. Zolang er echter decretaal geen ruimere invulling van de bevoegdheden gebeurt, waardoor de rechtszekerheid zou

gebaat zijn, is de Raad in principe enkel bevoegd voor die aspecten die [hem] uitdrukkelijk zijn toegewezen. Dit wil zeggen dat een bepaalde beslissing steeds onder de decretaal omschreven studievoortgangsbepalingen moet kunnen gebracht worden.

Het komt de Raad dus niet toe om zelf zijn uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid uit te breiden met nieuwe soorten van beslissingen in het licht van een grondwettelijke interpretatie, tenzij voorafgaand een arrest van het Grondwettelijk Hof hem hiertoe de ruimte geeft. De vraag die wel rijst, is of de Raad de hem toegewezen bevoegdheid meer homogeen kan benaderen op grond van het gelijkheidsbeginsel of vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid. De Raad is van oordeel dat in het licht van het arrest nr. 200.012 van 26 januari 2010 van de Raad van State een dergelijke grondwetsconforme interpretatie van een studievoortgangsbepaling mogelijk moet zijn. De Raad van State heeft in de context van dat arrest gesteld dat de ‘rechtstreekse diplomering’ (hoewel niet expressis verbis voorkomend in de decretale opsomming), door haar gemeenschappelijke aard en gevolg amper te onderscheiden van de overige studievoortgangsbepalingen, wel degelijk tot de bevoegdheid van de Raad behoort. Het betrof in casu een eindoordeel over de reeds elders verworven competenties en kwalificaties met het oog op het rechtstreeks uitreiken van een diploma, wat in se een combinatie betreft van hoger aangehaalde studievoortgangsbepalingen a) (examenbeslissing) en d) (vrijstellingsbeslissing op grond van EVC-EVK). De Raad van State heeft naar het oordeel van deze Raad met dit arrest de weg aangegeven naar een meer homogene benadering van de bevoegdheid van de Raad.

In de lijn hiervan kan gesteld worden dat, ingeval een bepaalde beslissing aan de gemeenschappelijke kenmerken (wat aard en gevolg betreft) beantwoordt, die de Raad hoger heeft vastgesteld, eigen aan de genoemde decretaal uitdrukkelijk toegewezen studievoortgangsbepalingen, deze als een studievoortgangsbepaling sensu lato kan beschouwd worden waarvoor de Raad bevoegd is.

6. In het licht van het voorgaande wordt verder onderzocht in hoeverre de beslissing van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 beschouwd kan worden als een studievoortgangsbepaling en derhalve beantwoordt aan de hoger opgesomde gemeenschappelijke criteria.

De Raad leest in de antwoordnota van verwerende partij dat deze beslissing wordt genomen op basis van een bekwaamheidsonderzoek en een vergelijkende selectie van de kandidaten. Verwerende partij stelt verder in haar antwoordnota dat er in casu geen enkele evaluatie van enige opleiding of onderdeel daarvan aan de orde is, noch dat het gaat om een valorisatie van eerder verworven competenties. Verwerende partij verwijst ook in dit verband naar een arrest van de Raad van State van 13 oktober 2015 waarin de kwalificatie van de toekenning of weigering van een aanvaardingsattest als ‘examenbeslissing’ zeer nadrukkelijk werd afgewezen.

Zonder in te gaan op de specificiteit van de hoger vermelde zeer complexe zaak (besluit nr. 2014/113 van 30 september 2014) heeft, zoals hoger reeds aangegeven, de Raad van State (zonder zich zelf uit te spreken over de bevoegdheid van deze Raad) weliswaar in zijn arrest nr. 232.534 van

13 oktober 2015 in concreto in de betreffende zaak geoordeeld dat er geen sprake was van een examenbeslissing (en ook niet, in ruimere formulering, van een evaluatiebeslissing) in de zin van artikel I.3, 69°. Dit verhindert echter niet dat ook in voorliggende zaak de in concreto genomen beslissing van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 getoetst wordt op haar onderscheid naar aard en gevolg met de studievoortgangsbeslissingen opgesomd in de Codex Hoger Onderwijs.

De Raad stelt dat bij het onderzoek in casu naar in hoeverre er in dit dossier inhoudelijk een beoordeling van de competenties, die in het kader van de master- na masteropleiding specialisatiegeneeskunde worden vooropgesteld, aan de orde is, de bewoordingen van de beslissing van de gelegenheidscommissie doorslaggevend zijn. Om te oordelen of in voorliggende zaak de door de gelegenheidscommissie genomen beslissing om het aanvaardingsattest niet toe te kennen al dan niet als een studievoortgangsbeslissing kan beschouwd worden, moet de Raad dus voorliggende beslissing en de achterliggende beweegredenen onderzoeken.

De beslissing van 19 oktober 2015 van de gelegenheidscommissie luidt:

‘De commissie beslist unaniem dat (verzoekende partij) niet gerangschikt wordt en dat zij niet in aanmerking komt voor een plaats binnen het contingent (van verwerende partij) voor de discipline waarin zij opgeleid wil worden. De door (verzoekende partij) behaalde studieresultaten wegen immers niet op tegen de vaststelling van de commissie dat (verzoekende partij) heeft doen blijken dat zij niet over de vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid) beschikt waar een toekomstig arts-specialist in de Geriatrie aan moet voldoen. De commissie houdt bij haar beoordeling bovendien rekening met de trage studievoortgang en het bijzonder lange studietraject van (verzoekende partij) in het kader van de basisopleiding Bachelor en Master in de Geneeskunde.’

De Raad is van oordeel dat voorliggende beslissing *sensu stricto* geen examenbeslissing betreft waarbij een eindoordeel wordt gegeven over een opleidingsonderdeel of een opleiding in zijn geheel en dit ook niet *sensu stricto* een andere van de in artikel I.3, 69° opgesomde studievoortgangsbeslissingen betreft.

Zoals eerder gesteld laat het hoger aangehaalde arrest van de Raad van State naar het oordeel van de Raad wel toe om de invulling van wat een studievoortgangsbeslissing is meer homogeen te benaderen op basis van gemeenschappelijke kenmerken in de zin van ‘een beoordeling van competenties in de context van een opleiding die leidt tot een vorm van attestering met belang voor de studievoortgang’.

De Raad stelt vooreerst vast dat in de beslissing van 19 oktober 2015 de aangegeven juridische en feitelijke overwegingen *prima facie* echter niet toelaten om duidelijk vast te stellen op basis van welke precieze grond tot de evaluatie ten aanzien van de verzoekende partij is besloten. De beslissing stelt dat

‘zij niet over de vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid) beschikt

waar een toekomstig arts-specialist in de Geriatrie aan moet voldoen. De commissie houdt bij haar beoordeling bovendien rekening met de trage studievoortgang en het bijzonder lange studietraject van (verzoekende partij) in het kader van de basisopleiding Bachelor en Master in de Geneeskunde.’

Ook in het kader van de reguliere opleidingsonderdelen wordt onder meer als leerresultaat vooropgesteld dat het beheersen van de algemene en specifieke beroepsgerichte competenties nodig voor de zelfstandige aanwending van wetenschappelijke of artistieke kennis op het niveau van een beginnend beroepsbeoefenaar, moeten worden verworven (artikel II.141, 4, e) Codex Hoger Onderwijs).

Heeft de commissie zich gebaseerd op resultaten van opleidingsonderdelen of deelopleidingsonderdelen, en zo ja op welke? Zijn deze resultaten definitief vastgelegd? Werd in casu een nieuw onderzoek/assessment verricht naar deze beroepsgerichte competenties en attitude op basis waarvan verzoekende partij is beoordeeld en niet geschikt verklaard? Werd de beslissing genomen op basis van eerder reeds verworven competenties in het kader van de opleiding geneeskunde die in het kader van huidige beoordeling, niet als voldoende beschouwd werden om te worden gevaloriseerd?

Uit de lezing van voorliggende beslissing blijkt wel duidelijk dat de gelegenheidscommissie heeft geoordeeld dat verzoekende partij niet over de nodige competenties (vereiste professionele kwaliteiten en waarden (zoals respect, inlevingsvermogen en verantwoordelijkheid)) beschikt om een attest te krijgen. Dat dit tot gevolg heeft dat verzoekster niet wordt geselecteerd en derhalve niet kan worden ingeschreven is in se niet de beslissing die de Raad onderzoekt, maar wel de onderliggende beslissing, met name: de vraag of de beoordeling over de competenties van verzoekster regelmatig en niet kennelijk onredelijk is gebeurd. Het is derhalve niet de niet-selectie of niet-inschrijving in se die in voorliggend dossier voorligt, maar wel de evaluatiebeslissing over de door verzoekster bereikte competenties/beroepsattitude in vergelijking met de begincompetenties die noodzakelijk zijn voor het volgen van een master- na masteropleiding in de Specialistische Geneeskunde. Dit is een studievoortgangsbepaling die de Raad moet kunnen beoordelen op regelmatigheid en redelijkheid.

7. Op basis van de lezing van de beslissing van 19 oktober 2015 concludeert de Raad dat deze beslissing een ex post beoordeling inhoudt van de beroepsgerichte competenties van de verzoekende partij om in aanmerking te komen voor een attest waaruit blijkt dat ze succesvol een master-na masteropleiding kan volgen, wat naar het oordeel van de Raad als een studievoortgangsbepaling sensu lato kan begrepen worden. Dit is in se naar aard en gevolg niet anders dan bv. een beslissing van een examencommissie over het bereiken van de competenties gelinkt aan een bepaald opleidingsonderdeel en de uitreiking van een creditbewijs (artikel I.3, 69°, a). Dit is in se ook naar aard en gevolg niet anders dan een beslissing van een toelatingscommissie om een student niet rechtstreeks toe te laten tot een vervolgopleiding op basis van zijn kwalificaties en hem/haar al dan niet een voorbereidingsprogramma op te leggen (artikel I.3, 69°, e). Dit is in se naar aard en gevolg ook niet anders dan bepalen dat een persoon niet

over de nodige competenties beschikt om een vrijstelling te bekomen (artikel I.3, 69°, d) of om rechtstreeks gediplomeerd te worden. In al deze gevallen heeft er een beoordeling/valorisatie plaats van de competenties gelinkt aan een bepaalde opleiding en wordt de studievoortgang belemmerd of al dan niet stopgezet. De beslissing van de gelegenheidscommissie van 19 oktober 2015 beantwoordt naar het oordeel van de Raad aan de gemeenschappelijke kenmerken van deze studievoortgangsbeslissingen. De Raad stelt dan ook dat hij in het licht van het hoger geciteerde arrest van de Raad van State bevoegd is om deze zaak te onderzoeken. Bijgevolg moet de beslissing van de interne beroepsinstantie op grond waarvan het beroep is afgewezen wegens niet ontvankelijkheid worden vernietigd. In de huidige lezing van het dossier moet de beslissing beschouwd worden als een studievoortgangsbeslissing *sensu lato* en moet de interne beroepsinstantie in eerste instantie de grond van deze beslissing verduidelijken en een onderzoek doen naar de middelen ten gronde die verzoekende partij heeft voorgelegd in het kader van het interne beroep.”

12. Over de aard van de rechtsverhouding tussen de onderwijsinstelling van hoger onderwijs en de student bepaalt artikel II.273 VCHO het volgende:

“§ 1. Het bestuur en de student sluiten door de inschrijving een toetredingsovereenkomst.

Het bestuur bezorgt het e-mailadres dat de student bij de instelling heeft aan de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. Het bestuur bepaalt en wijzigt de algemene voorwaarden van de overeenkomst, met inachtnaam van de participatierechten van de studentenraad, zoals bedoeld in Hoofdstuk 4, van deze titel.

Deze algemene voorwaarden worden vastgelegd in:

1° het onderwijs- en examenreglement;

2° de rechtspositieregeling van de student, waarin ten minste worden opgenomen:

a) de wederzijdse rechten en plichten van het bestuur en de student en de gevolgen van de niet-naleving daarvan,

b) de wegwijsinformatie bedoeld in artikel 29, §1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.”

13. Tijdens de parlementaire bespreking van de geciteerde bepaling – die teruggaat op artikel II.3 van het intussen opgeheven 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’, ook ‘aanvullingsdecreet’

genoemd – is over de aard van de rechtspositie van de student nog het volgende in de memorie van toelichting gepreciseerd (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 4 en 10):

“De decreetgever meent dat de student zich op contractuele basis tot het bestuur verhoudt (onafhankelijk van de aard van de betrokken instelling). Voorafgaand aan de inschrijving maakt de student een weloverwogen keuze (vraagzijde) tussen verschillende instellingen op grond van hun onderscheiden specifieke kenmerken (aanbodzijde). Door de inschrijving wordt de wilsovereenstemming tussen vraag en aanbod bekrachtigd.

De gerealiseerde overeenkomst is een toetredingsovereenkomst, waarvan de algemene voorwaarden neergelegd worden in een aantal algemeen geldende documenten, waaronder de genoemde, duidelijk herkenbare rechtspositieregeling. Door de inschrijving aanvaardt de student dat deze documenten door het bestuur kunnen worden gewijzigd. Een behoorlijk bestuur vereist evenwel dat dergelijke wijzigingen op een discursieve manier gebeuren, in samenspraak met de studentenafgevaardigden.

[...]

De decreetgever kiest aldus voor een uitdrukkelijke accentuering van het contractueel karakter van bovengenoemde verhouding.

[...]

Binnen bedoelde overeenkomst bestaan algemene voorwaarden, die uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd in duidelijk herkenbare documenten als de onderwijs- en examenregeling en de nieuwe rechtspositieregeling van de student.

M.E. Storme heeft op overtuigende wijze onderbouwd dat dergelijke algemene voorwaarden eenzijdig wijzigbaar zijn door het bestuur. De aanvaarding van standaardvoorwaarden houdt volgens deze auteur de aanvaarding in van een beding van partijbeslissing: de aanvaardende partij gaat ervan uit gebonden te zijn als en slechts als die algemene voorwaarden niet onredelijk zijn.”

De memorie van toelichting laat voorts nog opmerken dat “het contractenrecht, [...] de uitvoering van overeenkomsten op redelijke wijze en ter goeder trouw vooropstelt” (*ibidem*, 13).

De decreetgever kiest dus 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” (*ibidem*, 10-11).

De kwalificatie van (pre)contractuele verhouding tussen (kandidaat-)student en hogeronderwijsinstelling, in het bijzonder wat de inschrijving betreft, wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wat het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen’ (ook het ‘flexibiliseringsdecreet’ genoemd) is geworden, met name bij de bepaling die later artikel II.195 VCHO is geworden (*Parl.St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2154/1, 17):

“Deze bepaling verleent de student het recht zich in te schrijven aan de instelling van zijn keuze voor zover hij voldoet aan de decretale en reglementaire toelatingsvoorwaarden. Het weigeren van een inschrijving komt neer op een onrechtmatige en gerechtelijk sanctioneerbare weigering om een toetredingsovereenkomst aan te gaan.”

14. Die contractuele verhouding en justitiële geschillenbeslechting worden in contrast gebracht met geschillen die voortspruiten uit “de verhouding student-examencommissie”, die “publiekrechtelijk van aard” wordt genoemd (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 11). Op de principieel contractuele relatie heeft de decreetgever daarom in een uitzondering voorzien.

Artikel II.274 VCHO bepaalt daarover:

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

De *ratio legis* van die bepaling wordt als volgt toegelicht in de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 4):

“De verhouding student – examencommissie is in tegenstelling tot het voorgaande publiekrechtelijk van aard (ook in vrije instellingen). In deze verhouding is – uiteraard – geen voorafgaande wilsovereenstemming over de wijze waarop de examencommissie haar taken zal waarnemen. De commissie treedt volledig unilateraal op, en neemt daarbij voor de student bindende beslissingen. De werking van de examencommissie wordt door de overheid gedetermineerd in die zin dat de doelstellingen van de generieke kwaliteitswaarborgen vervat in artikel 58, § 2, van het decreet van

4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen vanzelfsprekend de basis van het beslissingsproces in de schoot van de commissie uitmaken.

Het Hof van Cassatie heeft inderdaad bevestigd dat een vrije instelling, erkend door de Gemeenschap, optreedt als administratieve overheid, indien haar werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kan nemen die derden binden.

De decreetgever meent aldus dat een examencommissie daadwerkelijk als overheid optreedt.”

Voorts wordt opgemerkt dat examencommissies “optreden als administratieve overheden bij het nemen van deliberatiebeslissingen” (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 8).

Aldus draagt de decreetgever de geschillenregeling voor deze beslissingen van de examencommissies op aan een administratief rechtscollege, 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 examenbedeling 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. 2003-04, nr. 1960/1, 18).

Omtrent de uitbreiding van de bevoegdheid van dit rechtscollege om te oordelen over ‘studievoortgangsbepalingen’ stelt de memorie van toelichting bij het ontwerp van wat later het flexibiliseringsdecreet is geworden, onder meer wat volgt (*Parl.St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2154/1, 28-29):

“Het ‘Aanvullingsdecreet’ heeft een rechtsbeschermingsmethodiek ontwikkeld inzake examenbeslissingen (en examentuchtbeslissingen). Deze kunnen het voorwerp uitmaken van een intern beroep, waarna zij desgevallend kunnen worden voorgelegd aan een bijzonder administratief rechtscollege. Eén van de ratio’s om tot deze systematiek over te gaan, was volgens de memorie van toelichting gelegen in het feit dat examenbeslissingen administratieve rechtshandelingen zijn, ook wanneer zij uitgaan van examencommissies van vrije instellingen. De memorie heeft verwezen naar het zgn. arrest-Meulenijzer van het Hof van Cassatie, waarin ge-

steld wordt dat vrije onderwijsinstellingen optreden als administratieve overheden in die hoedanigheden waarin zij (ten minste) erkend zijn en gecontroleerd worden door de overheid én zij eenzijdig beslissingen kunnen nemen die derden binden (Cass., 6 september 2002, NJW 2002-2003, afl. 4, 130, met noot).

Bij de besprekingen van de verschillende ontwerpteksten voorafgaand aan dit decreet is bijzondere aandacht besteed aan het feit dat de flexibilisering van de studievoortgang aanleiding geeft tot onderscheiden rechtshandelingen die qua aard en juridische natuur nauw aansluiten bij de examenbeslissingen zoals deze vandaag door examencommissies worden genomen.

[...]

Eén en ander vormt een oplisting van de administratieve rechtshandelingen die inzake studievoortgang door een instellingsbestuur (onafhankelijk van de rechtsaard ervan) kunnen worden genomen.

De bestuurlijke logica die bij het ‘Aanvullingsdecreet’ werd gevolgd, moet dientengevolge worden doorgetrokken t.a.v. de nieuwe categorieën administratieve rechtshandelingen die goeddeels door voorliggend decreet werden gecreëerd. Om die reden zijn ook de opgesomde handelingen onderhevig aan een intern beroep en aan een beroep bij het administratief rechtscollege, omschreven in het ‘Aanvullingsdecreet’.

De opgesomde administratieve rechtshandelingen worden door voorliggende artikels omschreven als ‘studievoortgangsbeslissingen’. Het administratief rechtscollege krijgt de aldus meer correcte benaming ‘Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen’.”

Met artikel II.285 VCHO draagt de decreetgever dan ook aan – thans – de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen op om “als administratief rechtscollege uitspraak [te doen] over de beroepen die door studenten of personen op wie de beslissing betrekking heeft, worden ingesteld tegen studievoortgangsbeslissingen, na uitputting van de [...] interne beroepsprocedure”.

15. Uit wat voorafgaat volgt dat de contractuele aard van de rechtsrelatie van de onderwijsinstelling met haar student door de decreetgever als regel is gesteld en dat het optreden van die instelling waarvoor de decreetgever een administratief rechtscollege in het leven heeft willen roepen, als uitzondering op de gelding van die rechtsrelatie is opgevat en dus strikt moet worden uitgelegd.

16. Dit betekent dat de opsomming van wat onder het begrip ‘studievoortgangsbeslissing’ moet worden verstaan, namelijk die beslissingen die in

artikel I.3, 69°, VCHO staan vermeld, een exhaustieve lijst uitmaakt en dat er geen ruimte is om wat de eerste rechter studievoortgangsbeslissingen *sensu lato* noemt, onder zijn rechtsmacht te brengen.

17. Dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen van oordeel is dat hij een “onderliggende beslissing” onderzoekt, zodat het “derhalve niet de niet-selectie of niet-inschrijving in se [is] die in voorliggend dossier voorligt, maar wel de evaluatiebeslissing over de door verzoekster bereikte competenties/beroepsattitude in vergelijking met de begincompetenties die noodzakelijk zijn voor het volgen van een master- na masteropleiding in de Specialistische Geneeskunde”, doet niet anders besluiten en is in het licht van de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen niet relevant. Die “onderliggende beslissing” of “evaluatiebeslissing” is net zo min als “de niet-selectie of de niet-inschrijving” onder te brengen in één van de studievoortgangsbeslissingen gedefinieerd in artikel I.3, 69°, VCHO.

18. De verwerende partij kan niet nuttig verwijzen naar vroegere beslissingen van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, waarin deze laatste het begrip ‘studievoortgangsbeslissing’ welwillend – lees: niet-limitatief – zou hebben geïnterpreteerd. Arresten van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen hebben geen precedentswaarde, en al zeker niet voor de cassatierechter. De in dat verband door de verwerende partij aangehaalde beslissing werd overigens niet aan de Raad van State als cassatierechter voorgelegd ter beoordeling van de rechtsmacht van de eerste rechter.

19. Ook arrest nr. 200.012 van 26 januari 2010 van de Raad van State laat niet toe anders te besluiten.

In dit arrest overwoog de Raad van State:

“7. De Raad van State heeft reeds eerder moeten vaststellen dat de decreetgever bij het uitbouwen van een systeem van rechtsbescherming van

de student in het hoger onderwijs niet steeds met de gewenste helderheid en ondubbelzinnigheid zijn inzichten heeft neergeschreven.

Zo zag de Raad van State – en met hem de rechtzoekende student – zich geconfronteerd met de dadelijke werking van de bevoegdheidsregeling wegens het ontbreken van overgangsbepalingen bij de inwerkingtreding ervan, in bij voorbeeld de arresten nr. 139.777 van 25 januari 2005 [...] en nr. 147.123 van 30 juni 2005 [...].

De Raad van State heeft overwogen in het arrest nr. 182.124 van 17 april 2008 [...] dat in weerwil van de letter van de decretale bepalingen niet alleen de toekenning van een vrijstelling, maar ook de weigering van een vrijstelling te beschouwen valt als een ‘studievoortgangsbeslissing’, waartegen in eerste aanleg beroep open staat bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

In hetzelfde arrest nr. 182.124 heeft de Raad van State moeten vaststellen uit lectuur van het gehele decreet van 19 maart 2004, zoals toentertijd gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, dat volgens de bedoeling van de decreetgever de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen wel degelijk was uitgebreid tot studievoortgangsbeslissingen en dat in artikel II.15, dat naar de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen toen nog verwees met de term ‘examen(tucht)beslissingen’, ‘louter uit onachtzaamheid’ deze wijziging was nagelaten.

In het arrest nr. 199.770 van 21 januari 2010 [...] is dan weer aangenomen dat de hoedanigheid van ‘student’ niet determinerend is om de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen af te lijnen, maar dat blijkens de wil van de decreetgever ook degene die een vrijstelling aanvraagt zonder ingeschreven te zijn in de onderwijsinstelling na uitputting van het georganiseerd beroep toegang moet krijgen tot de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

8. De Raad van State meent in de huidige stand van de procedure dienvolgens dat met de bedoeling van de decreetgever ter dege rekening moet worden gehouden ten einde de draagwijdte van de besproken artikelen – en dus de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen – te kunnen begrijpen.

Welnu, uit de hiervoor geciteerde verantwoording van het amendement dat heeft geleid tot artikel 51 van het flexibiliseringsdecreet, blijkt ondubbelzinnig de bedoeling van de indieners van dit amendement – daarin gevolgd door de unanieme commissie – dat de beslissing die het instellingsbestuur neemt met toepassing van dit artikel ‘vatbaar [is] voor intern beroep in de instelling (artikel II. 13 aanvullingsdecreet) en voor beroep bij het nieuwe administratief rechtscollege (aangezien het gaat om een examenbetwisting in ruime zin)’.

De indieners beschouwen dergelijke beslissing bijgevolg klaarblijkelijk als een studievoortgangsbeslissing, waarvoor de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen bevoegd is.

Het argument dat die beslissing niet voorkomt in de limitatieve opsomming van artikel II.2, 15^o bis, overtuigt prima facie niet om de bevoegd-

heid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen uit te sluiten.

Immers lijkt aangenomen te moeten worden dat het opnieuw om een onachtzaamheid gaat, of nog veeleer dat de indieners van het amendement, door gewag te maken van ‘een examenbetwisting in ruime zin’, zelfs niet de noodzaak zagen om die beslissing nog eens uitdrukkelijk toe te voegen aan de definitie van studievoortgangsbepaling en dat mocht volstaan met de definitie ‘examenbeslissing’, die onder meer refereert aan ‘elke beslissing die, al dan niet op grond van een deliberatie, een eindoordeel inhoudt over het voldoen voor een [...] opleiding als geheel’ en de definitie van ‘toekenning van een bewijs van bekwaamheid’, ‘dat aangeeft dat een student op grond van eerder verworven competenties of eerder verworven kwalificaties bepaalde competenties heeft verworven’.”

Zoals de Raad van State al in zijn arrest nr. 232.534 van 13 oktober 2015 heeft overwogen, waren in de zaak die tot het geciteerde arrest nr. 200.012 heeft geleid – op het eerste gezicht, want beoordeeld in een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid – in de parlementaire werken tekstuele argumenten aanwezig om op grond van de bedoeling van de decreetgever tot een interpretatie van de begrippen ‘examenbeslissing’ en ‘toekenning van een bewijs van bekwaamheid’ en aldus tot de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen te besluiten.

Voor de thans voorliggende zaak is hiervóór aangetoond dat concluderen tot de bevoegdheid van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen voor de in deze zaak aan de orde zijnde beslissing – waarvan overigens als gezien noch de partijen, noch de eerste rechter beweert dat ze een examenbeslissing of een toekenning van een bewijs van bekwaamheid omhelst – precies zou ingaan tegen de uitdrukkelijke wil van de decreetgever, namelijk zijn duidelijke en welbewuste keuze voor de contractuele rechtsrelatie.

De decreetgever heeft dit soort geschillen 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 voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen toebedeeld.

20. De verwerende partij vraagt tevergeefs dat de Raad van State een grondwetsconforme interpretatie aan artikel I.3, 69°, van de Codex Hoger Onderwijs zou geven.

Zoals reeds hiervóór is overwogen, heeft de decreetgever immers uitdrukkelijk ervoor gekozen dat geschillen inzake de contractuele rechtsverhouding tussen de onderwijsinstelling en de student voor de gewone rechter moeten worden gebracht, zodat het optreden van die instelling waarvoor de decreetgever een administratief rechtcollege in het leven heeft willen roepen, als uitzondering op de gelding van die rechtsrelatie is opgevat en dus strikt moet worden uitgelegd.

Om die redenen is opdat de in geding zijnde beslissing gebracht zou kunnen worden onder de rechtsmacht van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen een uitdrukkelijke beslissing vereist van de decreetgever, zo bijvoorbeeld door een wijziging van artikel II.285 VCHO of door een toevoeging van het bekwaamheidsonderzoek, bedoeld in artikel II.190, § 2, tweede lid, VCHO als een nieuwe categorie van beslissingen aan de opsomming van studievoortgangsbepalingen in artikel I.3, 69°, VCHO.

Een dergelijke bevoegdheidstoewijzing aan de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen valt, gelet op de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de rechterlijke macht – met inbegrip van de Raad van State – uitsluitend aan de Vlaamse decreetgever toe door middel van een formele decreetswijziging en kan niet door middel van een rechterlijke interpretatie gebeuren, aangezien de draagwijdte van een duidelijke rechtsregel niet kan worden aangepast door middel van een dergelijke extensieve interpretatie. Met andere woorden, nu het bedoelde artikel I.3, 69°, VCHO en zijn *ratio legis* duidelijk zijn, bestaat er geen ruimte om die bepaling in een

verruimende zin uit te leggen, tegen de uitdrukkelijke wil van de decreetgever in, teneinde er een zogenaamde “grondwetsconforme” interpretatie aan te geven.

Prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof

21. Of artikel I.3, 69°, VCHO een “ongerechtvaardigde ongelijke behandeling” in het leven zou roepen, zoals de verwerende partij betoogt, is een vraag waarvan het antwoord niet aan de Raad van State, maar aan het Grondwettelijk Hof toevalt. Er is reden om het Hof hierover te ondervragen.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende vraag voorgelegd:

Schenden de artikelen II.285, tweede lid, en I.3, 69°, van de Codex Hoger Onderwijs de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, en 13 EVRM, doordat de beoordelingsbeslissing waarbij een student niet geschikt wordt bevonden en zo geen ‘universitair attest’ (in de zin van artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 ‘betreffende de planning van het medisch aanbod’) kan verkrijgen, hetgeen nodig is om een master-na-masteropleiding specialistische geneeskunde aan te vatten, geen voor de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen aanvechtbare studievoortgangsbepaling is, terwijl andere studenten studievoortgangsbepalingen die evenzeer een beoordeling van competenties en bereikte resultaten in het kader van hun opleiding in het hoger onderwijs willen betwisten, wel voor de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen kunnen opkomen in rechte?

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast, na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof, een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 juni 2017,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren