

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.435 van 21 april 2020
in de zaak A. 228.678/IX-9586**

In zake: de ARTESIS PLANTIJN HOGESCHOOL ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

XXXX

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 juli 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. 5082 van 12 juli 2019 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 13.434 van 14 augustus 2019 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2020.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. De feiten, zoals die blijken uit het arrest van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, kunnen als volgt worden samengevat.

Verweerder is sinds het academiejaar 2013-2014 ingeschreven in de opleiding ‘Bachelor in het bedrijfsmanagement – rechtspraktijk’.

Hem wordt initieel geweigerd om zich in te schrijven voor het academiejaar 2017-2018, maar op 30 november 2017 wordt hem de herinschrijving voor het academiejaar 2017-2018 toegestaan onder bindende voorwaarden.

Op grond van het motief dat verweerder de bindende voorwaarden niet heeft nageleefd, wordt hem de herinschrijving voor het academiejaar 2018-2019 geweigerd.

Verweerder stelt op datum van 10 oktober 2018 een beroep in bij de administratieve beroepsinstantie van de onderwijsinstelling.

Die beroepsinstantie verklaart het beroep op 25 oktober 2018 ontvankelijk, doch ongegrond.

Verweerder stelt op 2 november 2018 bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen een beroep tot nietigverklaring in van de voormelde beslissing van de beroepsinstantie van 25 oktober 2018.

Met arrest nr. 4868 van 8 april 2019 vernietigt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen de beslissing van de beroepsinstantie van 25 oktober 2018.

Op 30 april 2019 verklaart die beroepsinstantie het beroep van verweerder ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond, onder voorbehoud van het resultaat van het cassatieberoep bij de Raad van State tegen het arrest van 8 april 2019.

Verweerder stelt op 10 mei 2019 bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen een beroep tot nietigverklaring in van de voormelde beslissing van de beroepsinstantie van 30 april 2019.

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen vernietigt bij arrest nr. 5082 van 12 juli 2019 de beslissing van de beroepsinstantie van 30 april 2019.

De Raad van State verbreekt bij arrest nr. 246.751 van 21 januari 2020 voormeld arrest nr. 4868 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen van 8 april 2019.

IV. Onderzoek van het eerste cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van artikel I.3, 69°, *iuncto* artikel II.285, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs (VCHO), omdat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen zich schuldig heeft gemaakt aan machtsoverschrijding.

De weigering tot inschrijving voor het academiejaar 2018-2019 waartegen verweerder opkomt, is geen studievoortgangsbeslissing als bedoeld in de aangevoerde bepalingen en een betwisting hierover valt niet onder de rechtsmacht van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

Verweerder vermag niet zich een nieuwe beroepsmogelijkheid te verschaffen met een beroep tegen de beslissing tot weigering tot inschrijving op grond van een beweerd onjuiste opname van een bindende voorwaarde in een door hem eerder ondertekend diplomacontract. Uit artikel I.3, 69°, f), VCHO blijkt wel dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen zich kan uitspreken over het opleggen van een maatregel van studievoortgangsbewaking, zoals het opleggen van een bindende voorwaarde tot het behalen van een studierendement van 60%, maar het beroep van verweerder in cassatie was niet tegen deze beslissing gericht.

Beoordeling

5. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen doet luidens artikel II.285, tweede lid, VCHO “als administratief rechtscollege uitspraak over de beroepen die door studenten of personen op wie de beslissing betrekking heeft, worden ingesteld tegen studievoortgangsbeslissingen, na uitputting van de [...] interne beroepsprocedure”.

Niet wordt beweerd, noch ziet de Raad van State ambtshalve, dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen in de voorliggende zaak uitspraak zou hebben gedaan op grond van een andere hem door de decreetgever toevertrouwde bevoegdheid.

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

- “a) een examenbepaling, zijnde elke bepaling 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 bepaling 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.246;
- g) het weigeren van het opnemen van een bepaald opleidingsonderdeel in het contract waarvoor de student die een geïndividualiseerd traject volgt, zich nog niet eerder heeft ingeschreven;
- h) een bepaling inzake gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma van hoger onderwijs met een Vlaams diploma van hoger onderwijs genomen krachtens artikel II.256;
- i) een individuele bepaling houdende de weigering tot inschrijving op basis van ontoereikend leerkrediet of een leerkrediet lager dan of gelijk aan 0, indien niet het gevolg van een algemene reglementaire bepaling.”

7. Artikel II.246, § 1, VCHO luidt:

“Het instellingsbestuur kan maatregelen van studievoortgangsbewaking nemen:

1° als een student de cesuur voor de proef niet behaalt als vermeld in artikel 188/1, tweede lid, of niet aan de voorwaarde tot verplichte deelname aan die proef heeft voldaan, kan de instelling een remediëring opleggen;

1°/1 indien een student geen 60% van de ingeschreven studiepunten verworven heeft een vorig academiejaar kan bij een nieuwe inschrijving aan eenzelfde of andere instelling een bindende voorwaarde opgelegd worden. Deze bindende voorwaarden betreffen in beginsel geen evaluatie- en/of deliberatiecriteria die strenger zijn dan de regels die in de instelling algemeen gelden.

Het instellingsbestuur kan de studievoortgang van de student wel afhankelijk maken van een deliberatie door het orgaan of de persoon die verantwoordelijk is voor de bepaling van de studievoortgang.

Bij het niet naleven van deze bindende voorwaarde kan de student een volgend academiejaar geweigerd worden in dezelfde instelling waar de bindende voorwaarde is opgelegd;

2° indien uit de gegevens van het dossier blijkt dat een volgende inschrijving in het hoger onderwijs geen positief resultaat zal opleveren kan de inschrijving van de student geweigerd worden.”

In de memorie van toelichting preciseert de steller van het ontwerp dat heeft geleid tot deze bepaling, dat de maatregelen van studievoortgangsbewaking “kunnen bestaan uit ‘het opleggen van bindende voorwaarden’ wat in punt 1° [*lees thans*: punt 1°/1] wordt omschreven” of “‘een weigering van een volgende inschrijving in het hoger onderwijs’ inhouden zoals omschreven in punt 2°” (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 325/1, 36-37):

“De opbouw van het artikel wordt vereenvoudigd om meer duidelijkheid te creëren. Instellingen kunnen maatregelen van studievoortgang nemen. Die kunnen bestaan uit ‘het opleggen van bindende voorwaarden’ wat in punt 1° wordt omschreven, of ‘een weigering van een volgende inschrijving in het hoger onderwijs’ inhouden zoals omschreven in punt 2°.
[...]

De inhoudelijke aanpassingen zijn gedaan binnen volgend kader van premissen:

- inperken van de tendens naar studieduurverlenging;
- snellere opvolging van resultaten gekoppeld aan betere begeleidingsmaatregelen en een eventuele heroriëntering;
- studenten die van elders instromen moeten op eenzelfde manier kunnen opgevolgd worden als de eigen studenten;
- de autonomie van de instellingen moet maximaal bewaard worden.

Punt 1° betreft het opleggen van bindende voorwaarden als maatregel van studievoortgangsbewaking.

Decretaal wordt vastgelegd dat instellingen de mogelijkheid hebben om dwingende voorwaarden te koppelen aan een volgende inschrijving ingeval een student niet de grens van 60% studierendement (de verhouding tussen de opgenomen en verworven studiepunten) haalt het vorige academiejaar. Zoals in het verleden is deze bepaling gradueel opgebouwd. In-

geval de student niet voldoet aan de opgelegde bindende voorwaarden kan het daaropvolgende academiejaar de inschrijving worden geweigerd.

[...]

Het niet naleven van bindende voorwaarden bij inschrijvingen kan leiden tot weigering van een nieuwe inschrijving aan diezelfde instelling. Gezien deze eigen invulling van de bindende voorwaarden gekoppeld aan het specifieke beleid van een bepaalde instelling, zijn de in een bepaald studiecontract opgelegde bindende voorwaarden in principe niet overdraagbaar over instellingen heen. In die zin kan het niet behalen van een bindende voorwaarde opgelegd op basis van de regels van een bepaalde instelling, niet automatisch leiden tot het weigeren van een nieuwe inschrijving in een andere instelling. In geval het aangewezen is om een student op basis van de eigen reglementering onmiddellijk te weigeren kan van de mogelijkheid van het weigeren op dossier gebruik worden gemaakt.

Punt 2° betreft de weigering van een volgende inschrijving in het hoger onderwijs als maatregel van studievoortgangsbewaking.

Niet in alle gevallen kunnen bindende voorwaarden soelaas brengen. Als uit het dossier blijkt dat een student in een bepaalde opleiding (of ruimer in meerdere opleidingen in een bepaalde instelling) weinig kans heeft om binnen een redelijke termijn het diploma te behalen, heeft de instelling de mogelijkheid om deze student te weigeren of is de student die wenst verder te studeren verplicht om zich te heroriënteren.

Het dossier van een student kan zowel studiegerelateerde elementen als persoonlijke elementen omvatten. Studiegerelateerde elementen kunnen betrekking hebben op het recent afgelopen studietraject of het ruimere studieverleden van een student al dan niet in dezelfde instelling (zeer zwak studierendement, herhaaldelijk falen voor bepaalde opleidingsonderdelen enzovoort). Een dergelijke weigering vereist een motivering.

De aangepaste regelgeving laat een ruime autonomie aan de instellingen. Er is in die zin geen verzwarende van de administratieve lasten ten aanzien van de bestaande toestand. De toetsing van de betreffende bepalingen gebeurt via de werking van de Raad voor betwistingen betreffende studievoortgangsbeslissingen die bevoegd is om beroepen van studenten te behandelen.”

8. Artikel II.273 VCHO luidt:

“§ 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 II.5, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

9. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 235.790 van 19 september 2016 meer omstandig heeft uiteengezet, volgt uit diverse bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs – inzonderheid uit het zo-even aangehaalde artikel II.273 VCHO – ondersteund door de parlementaire bespreking van die bepalingen, dat de contractuele aard van de rechtsrelatie van de onderwijsinstelling met haar student door de decreetgever als regel is gesteld. De decreetgever heeft uitdrukkelijk gekozen voor de “contractuele kwalificatie” 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” (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 10-11).

Dit betekent dat het optreden van die instelling die de decreetgever als administratief rechtscollege in het leven heeft willen roepen, als uitzondering op de gelding van die rechtsrelatie is opgevat en dus strikt moet worden uitgelegd en dat de opsomming van wat onder het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ moet worden verstaan, namelijk die beslissingen die in artikel I.3, 69°, VCHO staan vermeld, een exhaustieve lijst uitmaakt.

10. 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’ 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 regle-

mentaire toelatingsvoorwaarden. Het weigeren van een inschrijving komt neer op een onrechtmatige en gerechtelijk sanctioneerbare weigering om een toetredingsovereenkomst aan te gaan.”

Een onderwijsinstelling kan om uiteenlopende redenen de inschrijving voor een opleiding weigeren. Die weigering kan steunen op de vaststelling dat de algemene toelatingsvoorwaarden niet zijn vervuld. Voor bepaalde opleidingen is in artikel II.186 VCHO en volgende in bijzondere toelatingsvoorwaarden voorzien, waarvan een inschrijving afhankelijk kan worden gesteld – onder meer een artistieke toelatingsproef, een toelatingsexamen arts, een toelatingsexamen tandarts, een geschiktheidsonderzoek, het voltooien van een voorbereidingsprogramma, het deelnemen aan een niet-bindende toelatingsproef, het bezit van een bepaald diploma. Het instellingsbestuur mag bij een eerste inschrijving ook taalvoorwaarden opleggen (artikelen II.193 en II.194 VCHO).

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 tuchtprocedure als sanctie het verbod wordt opgelegd om opnieuw ingeschreven te worden.

11. Gelet op wat voorafgaat, is een weigering tot inschrijving in beginsel geen studievoortgangsbepaling in de zin van artikel I.3, 69°, VCHO.

12. Hierop heeft de decreetgever twee uitzonderingen voorzien.

In de eerste plaats is er de weigering tot “volgende inschrijving” als maatregel van studievoortgangsbewaking als bedoeld in artikel II.246, §1, 2°, VCHO. Dit punt 2° refereert aan de weigering van een inschrijving, door eender welke instelling van hoger onderwijs, op basis van het dossier van de kandidaat-student. Dit dossier “kan zowel studiegerelateerde elementen als persoonlijke elementen omvatten” waaruit blijkt “dat een student [...] weinig kans heeft om binnen een redelijke termijn het diploma te behalen” (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 325/1, 37).

Bij decreet van 16 juni 2017 is de rechtsmacht van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen met artikel I.3, 69°, i), VCHO ook uitgebreid tot beslissingen houdende de weigering tot inschrijving, indien het een weigering betreft “op basis van ontoereikend leerkrediet of een leerkrediet lager dan of gelijk aan 0, indien niet het gevolg van een algemene reglementaire bepaling”.

13. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen doet in het bestreden arrest uitspraak over een beroep dat gericht is tegen een beslissing van 30 april 2019 – genomen in graad van administratief beroep – met betrekking tot de weigering tot (her)inschrijving van verweerder.

Het voorliggende geval past niet in de twee categorieën, vermeld *sub* 12.

Aan verweerder zijn als maatregel van studievoortgangsbewaking bindende voorwaarden opgelegd, als bedoeld in artikel II.246, § 1, 1°/1, VCHO. Hij heeft die maatregel van studievoortgangsbewaking niet aangevochten.

Die bindende voorwaarden vormen dan een element van de inschrijvingsvoorwaarden en dus, eenmaal ze door de student zijn aanvaard, van de toetredingsovereenkomst tussen de student en de onderwijsinstelling als bedoeld in artikel II.273, § 1, VCHO.

Thans wordt hem door dezelfde instelling die de bindende voorwaarden heeft opgelegd een inschrijving in het volgende academiejaar geweigerd, precies om de reden dat verweerder die voorwaarden niet zou hebben nageleefd. Zoals artikel II.246, § 1, 1°/1, vierde lid, VCHO uitdrukkelijk melding maakt van deze mogelijkheid, is die weigering te onderscheiden van de “weigering op basis van het dossier”, bedoeld in punt 2° van dezelfde paragraaf, die opgelegd mag worden door eender welke onderwijsinstelling en louter op dossier.

14. Geschillen die voortvloeien uit de niet-naleving van de onder punt 1°/1 bedoelde bindende voorwaarden, met inbegrip van de weigering tot inschrijving, zijn in beginsel geschillen over de contractuele relatie tussen de student en de onderwijsinstelling – *in casu* over de gevolgen van de niet-naleving van de plichten van de student overeenkomstig zijn toetredingsovereenkomst – tenzij ze door de decreetgever aan de rechtsmacht van de gewone rechter zijn onttrokken en aan de administratieve rechter zijn toegewezen.

15. De noodzakelijk strikte interpretatie van het begrip ‘studievoortgangsbepaling’ als uitzondering op het primaat van de contractuele verhouding tussen de student en de instelling van hoger onderwijs laat niet toe om de bepaling waarbij een inschrijving wordt geweigerd wegens de niet-naleving door de student van de door hem in de toetredingsovereenkomst aangenomen plichten, als studievoortgangsbepaling te kwalificeren. Enkel die weigeringen tot inschrijving die de decreetgever uitdrukkelijk en ondubbelzinnig als studievoortgangsbepaling in artikel II.3, 69°, VCHO heeft aangewezen, behoren tot de rechtsmacht van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

Van zo een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige bevoegdheidstoewijzing is geen sprake.

16. Het middel is gegrond.

V. Tweede middel

17. Er is geen reden om in te gaan op het tweede middel dat, gesteld dat het gegrond zou zijn, niet kan leiden tot een ruimere nietigverklaring.

VI. Cassatie zonder verwijzing

18. Aangezien de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen zonder rechtsmacht is om over het beroep uitspraak te doen en

evenmin moet oordelen over kosten, is er na cassatie niets meer te oordelen en is er geen reden om de zaak naar een anders samengestelde kamer te verwijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. 5082 van 12 juli 2019 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verwerende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig april tweeduizend twintig, 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