

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.144 van 29 juni 2022
in de zaak A. 236.084/IX-10.030**

In zake: de VZW INSPIROCOLLEGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Greet Louwet
kantoor houdend te 3800 Sint-Truiden
Tongersesteenweg 60
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Groenenhoek 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 juni 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse regering van 18 maart 2022 om de programmatieaanvraag van de vzw Inspirocollege – secundair onderwijs tweede graad Architecturale en beeldende vorming KSO 2022-2023 – niet toe te staan.

De verzoekende partij vordert tevens “[t]e zeggen voor recht dat verwerende partij desgevallend een nieuwe beslissing dient te nemen binnen een termijn van 14 dagen na het tussengekomen schorsingsarrest”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.068 van 22 juni 2022 is de vordering tot schorsing en tot het opleggen van een voorlopige maatregel verworpen.

De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2022, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Greet Louwet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoekster is het bevoegd gezag van een secundaire school in Houthalen-Helchteren die als één entiteit door het leven gaat samen met de Middenschool Inspirocollege.

Op 23 september 2021 beslist de raad van bestuur van verzoekster om bij het agentschap voor Onderwijsdiensten een aanvraag tot

programmatie in te dienen voor de doorstroomrichting ‘architecturale en beeldende vorming’ voor de tweede graad KSO.

Volgens verzoekster werd over haar aanvraag gunstig advies verleend door de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

Op 18 maart 2022 beslist de Vlaamse regering om de aanvraag niet toe te staan. Aan verzoekster wordt de volgende motivering meegedeeld:

“De school biedt geen enkele studierichting behorende tot het domein Kunst en creatie aan. De studierichtingen behorende tot het domein Kunst en creatie worden voorbehouden voor scholen die reeds studierichtingen behorende tot dit domein inrichten. Er is reeds een voldoende aanbod aan scholen die het studiedomein Kunst en creatie aanbieden in Vlaanderen.”

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de voorwaarden voor het bevelen van een schorsing of een andere voorlopige maatregel

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts bij uiterst dringende noodzakelijkheid tot schorsing van de tenuitvoerlegging of tot het bevelen van een andere voorlopige maatregel worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing of tot het opleggen van een andere voorlopige maatregel.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid en spoedeisendheid

a. uiterst dringende noodzakelijkheid: geen diligent optreden

6. Naar het oordeel van verzoekster heeft zij in dit dossier diligent gehandeld “gelet op de nieuwe omstandigheden die zich hebben voorgedaan nadat het annulatieberoep werd ingesteld”:

“Verzoekende [partij] heeft zeer korte tijd nadat zij in kennis was gesteld van de bestreden beslissing op 21 maart 2022, een vordering tot schorsing en nietigverklaring ingediend bij de Raad van State, m.n. op 13.04.2022, resp. op 28.04.2022, zijnde binnen de wettelijk voorgeschreven vervaltermijn van 60 dagen.

Verzoekende partij heeft bijkomend binnen een zeer korte termijn na de zitting van de Raad van State op 13 juni 2022 gehandeld, waarop duidelijk werd dat de heer Eerste Auditeur bij zijn standpunt bleef dat de schorsingsvordering niet-ontvankelijk was en aldus diende te worden verworpen, doch ook werd aangegeven dat aangezien de schorsing op elk moment kan worden bevolen er een nieuwe vordering kan worden ingediend bij de Raad van State.

[...]

Verzoekende partij heeft in punt II.1 en II.2 toegelicht dat zij belang heeft bij haar vordering en dat zij in het licht van de concrete omstandigheden [eveneens] spoedeisend gehandeld heeft.

De behandeling van deze zaak met het oog op de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is aldus dermate urgent en spoedeisend geworden dat er niet kan gewacht worden met het (opnieuw) instellen van een gewone schorsingsprocedure, nu in het licht van de gewone schorsingsprocedure een uitspraak van de Raad van State in elk geval te laat zal zijn om de programmatie inzake de nieuwe studierichting van het secundair onderwijs 2^{de} graad Architecturale en beeldende vorming KSO voor het schooljaar 2022-2023 te ondervangen en zal leiden tot een onherroepelijk schadelijk nadeel voor de verzoekende partij, nu de voorlopig ingeschreven leerlingen niet zullen kunnen starten op 1 september 2022 en verzoekende partij niet weet of zij al dan niet een nieuwe programmatie-aanvraag in september 2021 zal moeten indienen. Verzoekende partij kan evenmin de behandeling van het vernietigingsberoep afwachten, nu dit onherroepelijk te laat zal zijn.”

7. De Raad van State ziet het anders.

8. Er zij aan herinnerd dat de toepassing van de procedures bij uiterst dringende noodzakelijkheid een ernstige verstoring teweegbrengt in het

normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, dat ze de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum beperkt en de uitoefening van de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang brengt.

De aanwending van die procedures moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mogen worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”. Dit impliceert dat de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift aan de hand van precieze en concrete feitelijke gegevens aantoont dat de te bevelen schorsing van de tenuitvoerlegging of de te bevelen maatregelen volgens de gewone procedure onherroepelijk te laat zullen komen én dat zij als eisende partij al het nodige heeft gedaan om de schade te voorkomen en om de zaak zo spoedig mogelijk aanhangig te maken bij de Raad van State.

9. Het bestaan van de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aldus mede afgemeten naar de haast die een verzoekende partij zelf betoont bij het instellen van haar vordering. De noodzaak om na de kennisname van de griefhoudende beslissing met passende voortvarendheid de vordering bij de Raad van State in te leiden is immers inherent aan het zeer uitzonderlijke en zeer ongewone karakter van de uiterst dringende procedure. Diligent optreden is vervat in de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

10. Van verzoekster wordt gevergd dat zij al het nodige heeft gedaan om de schade te voorkomen en om de zaak zo spoedig mogelijk aanhangig te maken bij de Raad van State.

11. De bestreden beslissing werd aan verzoekster ter kennis gebracht op 21 maart 2022.

Daarop heeft zij op 13 april 2022 aanvankelijk alleen een (gewone) vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ingediend. Pas naderhand, op 28 april 2022, heeft zij een beroep tot nietigverklaring ingesteld.

Verzoekster werd er met het haar op 19 mei 2022 betekende auditoraatsverslag van op de hoogte gebracht dat alvast de auditeur van oordeel was dat zulks de onontvankelijkheid van de schorsingsvordering tot gevolg had. In dit auditoraatsverslag werd nog uiteengezet dat haar met dat oordeel “niet het recht op toegang tot de rechter [werd] ontzegd, aangezien artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State precies toestaat dat de schorsing of voorlopige maatregelen ‘op elk moment’ kunnen worden bevolen”, zij het dat “[d]aartoe [...] dan weer wel vereist [is] dat de verzoekende partij op dat ogenblik nog belang heeft bij de schorsing en dat kan worden aangenomen dat zij heeft gehandeld in overeenstemming met de door haar aangevoerde spoedeisendheid”.

Hoewel verzoekster daaruit kon en moest begrijpen wat haar te doen stond, heeft zij na kennisname van het standpunt van de auditeur geen nieuwe schorsingsvordering ingediend.

Het is pas ná de terechtzitting op 13 juni 2022 die over haar schorsingsvordering werd gehouden en waarop voor haar “duidelijk werd dat de heer Eerste Auditeur bij zijn standpunt bleef”, dat verzoekster – nogmaals acht dagen later, op 21 juni 2022 en dan nog bij een niet volgens de procedure geëigende communicatie, namelijk per e-mail – een nieuwe schorsingsvordering

heeft ingediend, ditmaal via de uitzonderingsprocedure van de ‘uiterst dringende noodzakelijkheid’.

12. Uit het zo-even geschetste procedureverloop blijkt dat verzoekster de ‘uiterst dringende noodzakelijkheid’ die zij aanvoert – zij wenst vóór de start van het schooljaar 2022-2023 een uitspraak over haar vordering – zelf in de hand heeft gewerkt.

Immers, zo verzoekster haar schorsingsvordering op ontvankelijke wijze had ingesteld, namelijk samen met het beroep tot nietigverklaring – in arrest nr. 254.068 van 22 juni 2022 werd er al op gewezen dat die twee verzoekschriften op het vlak van de feiten en de aangevoerde middelen in identieke bewoordingen waren opgesteld – zou deze voorzeker nog op een voor verzoekster nuttig tijdstip haar beslag hebben gekend.

Verzoekster kan dan bezwaarlijk gewag maken van “nieuwe omstandigheden” die maken dat haar zaak pas dringend zou zijn geworden – zelfs uiterst dringend – nadat het annulatieberoep al aanhangig werd gemaakt.

13. Hoe dan ook stuurt verzoekster ten onrechte erop aan de diligentie van haar handelen af te meten naar het tijdsverloop te rekenen vanaf de terechtzitting van 13 juni 2022. Zelfs abstractie makend van wat zo-even is overwogen, kan hoogstens het tijdstip van de betekening van het auditorsverslag op 19 mei 2022 als uitgangspunt dienen voor de beoordeling van dit vereiste. Ongeacht in welke zin de auditeur mondeling zou adviseren op de terechtzitting – en ongeacht in welke zin de Raad vervolgens zou oordelen in het arrest waarop verzoekster dan weer niet heeft gewacht – moest verzoekster op dat ogenblik immers weten dat de ontvankelijkheid van haar vordering hoogst onzeker was.

Overigens valt niet in te zien – en evenmin wordt door verzoekster verduidelijkt – waarom de auditeur op de terechtzitting over de

ontvankelijkheid van de eerdere schorsingsvordering een ander standpunt zou innemen dan in het beredeneerde verslag dat een veertigtal dagen voordien werd opgesteld.

Aldus komt vast te staan dat verzoekster zelfs dan méér dan één maand heeft genomen om de huidige vordering in te stellen.

Dat is in de gegeven omstandigheden voor een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, schromelijk laat.

Het leidt ertoe dat moet worden besloten dat verzoekster niet met de vereiste spoed is opgetreden. De uitermate hoge graad van urgentie die thans door haar aan de zaak wordt toegeschreven, valt niet te verzoenen met het manifeste gebrek aan diligentie, dat de negatie zelf is van het bestaan van de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering.

b. geen spoedeisendheid aangetoond

14. Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, moet een verzoekende partij in een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid aantonen waarom de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor haar persoonlijk veroorzaakt, niet gedragen kunnen worden gedurende de gewone doorlooptijd van de annulatieprocedure en waarom de afloop van deze procedure bijgevolg niet afgewacht kan worden. De voorwaarde van spoedeisendheid ligt met andere woorden in die van de uiterst dringende noodzakelijkheid besloten.

Het komt er aldus op aan voor een verzoekende partij in zaken zoals de voorliggende, waarin een onderwijsinstelling een door haar aangevraagde programmatie van een structuuronderdeel wordt geweigerd, om heel precies en met specifieke gegevens die worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, *in concreto* aan te tonen waarom zij noodzakelijk ook

het volgende schooljaar al het aangevraagde structuuronderdeel moet kunnen organiseren – met andere woorden, welke schade zij dreigt te lijden ingevolge de weigering en waarom die schade een dergelijke omvang of impact heeft, dat van haar niet kan worden verwacht dit te moeten dragen totdat een uitspraak ten gronde volgt.

15. Evenwel overtuigt verzoekster met wat zij daartoe beschrijft op bladzijde 11 tot 13 van het inleidend verzoekschrift evenmin van het “onherroepelijk schadelijk nadeel” dat zij beweert te lijden, “nu de voorlopig ingeschreven leerlingen niet zullen kunnen starten op 1 september 2022 en verzoekende partij niet weet of zij al dan niet een nieuwe programmatie-aanvraag in september 2021 zal moeten indienen”.

16. Voor zover verzoekster dat nadeel in verband brengt met “de voorlopig ingeschreven leerlingen [die] niet zullen kunnen starten op 1 september 2022”, dient erop gewezen dat dit nadeel zich slechts kan realiseren in hoofde van die leerlingen zelf en dus niet – minstens niet rechtstreeks – op verzoekster kan worden betrokken.

17. In welke mate het feit dat verzoekster – door het uitblijven van een uitspraak van de Raad van State – “niet weet of zij al dan niet een nieuwe programmatie-aanvraag [...] zal moeten indienen” haar een “onherroepelijk”, maar vooral een “schadelijk” gevolg oplevert, verduidelijkt verzoekster niet.

Het is evenmin evident zichtbaar waarom het andermaal indienen van zo een aanvraag voor haar onoverkomelijk of bijzonder belastend zou zijn.

18. Verzoekster geeft aan “reeds de nodige voorbereidingen [te hebben] getroffen op organisatorisch, logistiek, personeel en financieel vlak, aangezien zij voorbereid dient te zijn voor het schooljaar 2022-2023”. Zij zou ook “belangrijke financieel-economische nadelen” lijden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat wie het bestuur om een gunst vraagt – zoals ook het geval is bij de programmatieaanvragen in het onderwijs – er zich steeds rekenschap van dient te geven dat die vraag niet altijd wordt ingewilligd.

Over een aanvrager die de uitkomst van de aanvraag niet afwacht en die zelfs belangrijke engagementen aangaat vooraleer de aanvraagprocedure zijn beslag heeft gekregen, mag en moet worden geoordeeld dat die al te voortvarend is te werk gegaan. Die nadelen vloeien dan niet voort uit de bestreden beslissing, maar moeten op het conto van de betrokken aanvrager worden geschreven.

19. Wat haar financiële engagementen betreft, blijft verzoekster schromelijk in gebreke om deze op een heldere wijze aan de Raad van State te preciseren.

Over de “hypermoderne nieuwbouw” beweert verzoekster alvast niet dat die uitsluitend in verband staat met dat ene structuuronderdeel waarvan haar de programmatie door de bestreden beslissing werd geweigerd. Uit haar feitenrelaas blijkt immers dat die investeringen toe te schrijven zijn aan “een structurele toename van het aantal leerlingen” waarover verzoekster zich mag verheugen.

De openbare aanbesteding waaraan verzoekster refereert, is bovendien niet aan haar toe te rekenen, maar wel aan de niet in deze procedure betrokken vzw Inspiro Patrimonium, wat daarenboven de vraag doet rijzen welke financiële inspanningen ten laste van verzoekster zijn en welke door deze vzw worden gedragen.

Verzoekster beweert wel dat “[b]innen deze bouwplannen [...] ruimtes [zijn] opgenomen voor de richting architecturale en beeldende vorming”

en dat “reeds investeringen [werden] gedaan”, maar zij maakt dat op geen enkel ogenblik concreet. Uit de bijgaande stukken lijkt begrepen te mogen worden dat de nieuwe opleiding twee klaslokalen krijgt toegewezen.

Uit de beschikbare stukken mag voorts ernstig getwijfeld worden of de nieuwbouw klaar zal zijn op 1 september 2022, datum waarop de nieuwe opleiding volgens verzoekster van start moet gaan en waarom volgens haar uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

Verzoekster zet haar investeringen ook niet af tegenover haar eigen financiële toestand – eigen vermogen en werkingsmiddelen. Zij vermeldt overigens tegelijk een hypothecaire lening voor een nieuwbouw én een huursubsidiedossier, waarin Agion blijkens haar eigen stuk 20d een vaste belofte van toelage doet van bijna 300.000 euro per jaar. In de nota met opmerkingen betoogt de verwerende partij voorts dat er “zéér substantiële middelen” zijn toegekend aan verzoekster voor haar bouwplannen. Verzoekster weerspreekt dit niet op de terechtzitting.

In die omstandigheden kan de Raad van State de impact van die investeringen niet beoordelen en ook niet of verzoekster terecht aangeeft dat zij dreigt “in ernstige financiële en organisatorische problemen komen te zitten”.

Verzoekster geeft nog aan dat intussen ook al containerklassen werden gehuurd. De stukken die zij daarover bijbrengt, zijn niets meer dan een factuur voor de huur van zeven containerklassen in de periode “01/02/22 tem 28/02/2022”. Die kunnen bezwaarlijk betrekking hebben op het betrokken structuuronderdeel, dat op dat ogenblik hoe dan ook niet werd ingericht.

In verband met de “mobiele klassen” legt verzoekster alleen een “studie” voor. Van enige (onvoorwaardelijke en onherroepelijke) verbintenis is geen bewijs.

20. Verzoekster noemt de bestreden beslissing “nefast [...] voor het leerlingenbestand van de school”. Zij betoogt dat bij de investeringen werd uitgegaan van een “minimum leerlingenaantal van 625 leerlingen, dat thans onder druk komt te staan”. Zij stipt aan dat de “enige inkomstenbron” van een onderwijsinstelling “gekoppeld [is] aan leerlingenaantallen”.

Daargelaten dat de norm die verzoekster zich heeft gesteld – minstens 625 leerlingen – nergens uit blijkt, overtuigt verzoekster niet dat de bestreden beslissing bepalend is voor het al dan niet behalen ervan. Immers, verzoekster brengt slechts van negen leerlingen een formulier ‘voorlopige studiekeuze’ bij. Daarenboven blijkt niet dat die leerlingen, door de niet-programmatie van de betrokken studierichting, de school daadwerkelijk zouden verlaten. Integendeel, zo verklaart verzoekster zelf op de terechtzitting: “leerlingen uit Houthalen blijven in Houthalen en gaan niet naar Pelt of Genk.” Verzoekster toont niet aan dat zij de beschikbare klaslokalen niet voorlopig kan aanwenden voor een uitbreiding van het huidige studieaanbod, met een overeenstemmende financiering.

Aldus toont verzoekster niet aan dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor haar zal leiden tot “een daling van het leerlingenaantal en verminderde instroom”, laat staan op zulke korte tijd dat zij zelfs de uitkomst van de procedure ten gronde niet kan afwachten.

21. Verzoekster voert ook aan dat zij vóór de bestreden beslissing al informatiebrochures had verspreid onder de leerlingen en hun ouders. Daarbij werd er, volgens haar, uitgegaan van een gunstige beslissing over de programmatieaanvraag. Zij betoogt dat zij “foutieve informatie” heeft meegedeeld aan ouders en leerlingen en dat dit haar imago- en reputatieschade oplevert.

Als verzoekster inderdaad “foutieve informatie” heeft verspreid, dan valt dit vanzelfsprekend alleen haar toe te rekenen. Evenwel blijkt uit de informatiebrochure, op pagina 17 waar de studierichting ‘architecturale en

beeldende vorming' wordt beschreven, dat zij zelf heeft aangegeven dat "[d]eze studierichting wordt ingericht onder voorbehoud van goedkeuring van onze aanvraag door het ministerie van onderwijs". Dat voorbehoud zou voor de bestemmingen duidelijk moeten zijn geweest en welke "imago- en reputatieschade" daaruit voortvloeit is niet duidelijk.

Als verzoekster in dit verband nog verwijst naar ouders die "boos en verontwaardigd" zijn, dan lijkt zij die ene e-mail die zij daarover aanbrengt verkeerd te hebben gelezen. Daarin schrijft een ouder:

"Aangezien er op het keuzeformulier geen sprake meer is van de richting architecturale vorming gaan wij er maar vanuit dat deze richting niet kan doorgaan volgend jaar?
Mogen we toch meegeven dat we het jammer vinden dat er hier niet eerder of op een andere manier over gecommuniceerd werd?
Dit werd nochtans wel beloofd tijdens de info avond."

Wat de auteur van deze e-mail dus vooral schijnt te frustreren, is een gebrek aan communicatie over het lot van de aangekondigde studierichting, veeleer dan de niet-programmatie.

22. Uit wat voorafgaat blijkt dat verzoekster zelfs niet aantoonde dat zij de procedure ten gronde niet zou kunnen afwachten.

c. besluit

23. Noch heeft verzoekster diligent gehandeld, noch toont zij zelfs maar de spoedeisendheid aan.

Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing of tot het opleggen van een andere voorlopige maatregel bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren