RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 254.913 van 27 oktober 2022
in de zaak A. 235.179/IX-9984

In zake: Julie DE VOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thierry Van Noorbeeck
kantoor houdend te 3290 Diest
Leuvensestraat 17
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de HOGESCHOOL UC LEUVEN-LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47 bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 december 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepscommissie van de Hogeschool UC Leuven-Limburg van 5 oktober 2021 waarbij de aan Julie De Vos opgelegde tuchtmaatregel van de definitieve uitsluiting wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thierry Van Noorbeeck, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is voor het academiejaar 2020-2021 ingeschreven aan de hogeschool UC Leuven-Limburg en volgt er de opleiding ‘Bachelor Verpleegkunde (Leuven)’.

3.2. Op 24 september 2021 legt de tuchtcommissie van de verwerende partij aan verzoekster de tuchtsanctie van de definitieve uitsluiting op wegens feiten van grensoverschrijdend gedrag “dat op onaanvaardbare wijze ingaat tegen art[ikel] 89 OER [onderwijs- en examenreglement]”. Deze

uitsluiting “leidt tot het verlies van de hoedanigheid van student van UC Leuven-Limburg en het verbod zich opnieuw in te schrijven”.

3.3. Met de thans bestreden beslissing verwerpt de beroepscommissie van de verwerende partij het door verzoekster tegen die tuchtmaatregel ingesteld beroep. Over de bevoegdheid van de tuchtcommissie overweegt de beroepscommissie het volgende:

> “De student stelt de bevoegdheid […] van de Tuchtcommissie in vraag en voert aan dat in casu de rechter in kort geding dan wel de burgerlijke rechtbanken of nog het Grondwettelijk Hof bevoegd zijn om kennis te nemen van de voorliggende zaak.
> De verhouding tussen een student en de hogeschool is een contractuele verhouding. Studenten die zich inschrijven bij een hogeronderwijsinstelling sluiten een toetredingsovereenkomst af met het bestuur van deze instelling, waarbij zij de regels van het Onderwijs- en Examenreglement (OER) aanvaarden (zie ook art. II.273 CHO). Het Tuchtreglement van UC Leuven-Limburg maakt een onderdeel uit van het Examenreglement van UC Leuven-Limburg en is dus, gelet op het voorgaande, rechtsgeldig van toepassing.
> Uit art. 89 OER volgt dat ‘(...) van de studenten die zich aan UC Leuven-Limburg inschrijven, wordt verlangd dat ze zich in hun gedragingen en sociale relaties en (elektronische) communicatie, zowel binnen als buiten UC Leuven-Limburg, laten leiden door eerbied voor de menselijke persoon en respect voor ieders overtuiging en privacy alsook voor de samenleving en haar goederen. Ze mogen geen handelingen verrichten die onverenigbaar zijn met de missie van UC Leuven-Limburg. Hieronder wordt ook verstaan het plegen van geweld, valsheid in geschrifte, racisme, stalking, afpersing, pesterijen, ongewenst seksueel gedrag, discriminatie of andere vormen van grensoverschrijdend gedrag. (...)’
> Art. 89 OER stipuleert daarbij duidelijk dat studenten die zich niet houden aan het voorgaande, gesanctioneerd kunnen worden volgens de bepalingen van het Tuchtreglement.
> De Interne Beroepscommissie stelt vast dat in casu werd besloten tot het opstarten van een tuchtprocedure wegens schending van het genoemde art. 89 OER.
> De Tuchtcommissie is bijgevolg bevoegd om uitspraak te doen.”

3.4. Verzoekster bestrijdt deze beslissing niet enkel met huidig beroep bij de Raad van State. Zij richt zich ook tot de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen. Deze rechter verklaart zich bij arrest 7041 van 10 november 2021 onbevoegd omdat de bestreden beslissing geen studievoortgangsbeslissing is zoals bedoeld in artikel I.3, 69°, van de Codex

Hoger Onderwijs – en in het bijzonder geen examentuchtbeslissing – maar een gewone tuchtbeslissing, waarover hij zonder rechtsmacht is.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de bestreden tuchtmaatregel "niet beschouwd [kan] worden als een handeling welke [zij als] vrije onderwijsinstelling zou hebben verricht als administratieve overheid in de zin van artikel 14 [RvS-Wet]". Het beroep behoort niet tot de bevoegdheid van de administratieve rechter en is dus onontvankelijk.

5. Verzoekster betoogt dat de tuchtmaatregel van de uitsluiting "wel degelijk een administratieve beslissing uitmaakt in die zin dat zij bepalend is voor het al dan niet behalen van een diploma hoger onderwijs in hoofde van verzoekster, waaraan rechten verbonden zijn". Zij kan haar studies niet voortzetten aan de onderwijsinstelling UCLL, hetgeen negatieve rechtsgevolgen impliceert voor haarzelf. Het niet kunnen behalen van het beoogde diploma ingevolge de uitsluiting komt aldus neer op een administratieve beslissing waaraan rechtsgevolgen verleend worden. De hogeschool heeft de beslissing genomen op basis van een niet-gebonden bevoegdheid, "waardoor er aldus sprake is van een objectief recht en geen subjectief recht, wat maakt dat er tevens een belangenafweging diende te gebeuren". Volgens verzoekster heeft de onmogelijkheid om zich opnieuw in te schrijven bij de verwerende partij ook rechtsgevolgen voor een eventueel toekomstige inschrijving aan enige andere onderwijsinstelling.

Verzoekster merkt nog op dat het haar betrachting is om haar studies bij de verwerende partij af te ronden.

Beoordeling

6. Verzoekster is voor het academiejaar 2020-2021 ingeschreven aan de UC Leuven-Limburg voor de bacheloropleiding verpleegkunde.

Die inschrijving houdt in dat tussen beide partijen een toetredingsovereenkomst is tot stand gekomen, als bedoeld in artikel II.273 VCHO:

> "§ 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 inachtname 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 32artikel II.5, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018."

Dat betekent dat de voorliggende zaak een geschil betreft in het kader van de uitvoering van die tussen partijen tot stand gekomen toetredingsovereenkomst en, meer bepaald, over de onmiddellijke beëindiging ervan.

7. Zoals de Raad van State onder meer in zijn arresten nr. 209.304 van 30 november 2010 en nr. 234.296 van 31 maart 2016 en in zijn arresten nr. 235.790 van 19 september 2016 en nr. 238.536 van 15 juni 2017 meer omstandig heeft uiteengezet, volgt uit diverse bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs – inzonderheid uit het 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.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 10-11).

Dat betekent dat het optreden van die instelling "als openbare dienst, die in een reglementaire verhouding staat tot de student" (artikel II.274 VCHO) – en waarvoor de decreetgever overigens met de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen een gespecialiseerd administratief rechtscollege in het leven heeft willen roepen – als uitzondering op de gelding van die rechtsrelatie is opgevat en dus strikt moet worden uitgelegd.

8. Om tot de bevoegdheid van de Raad van State te besluiten volstaat het dan ook niet te betogen dat de beslissende instantie als een "administratieve overheid" moet worden beschouwd of dat de bestreden beslissingen "eenzijdig verbindende beslissingen" zijn, "waaraan rechtsgevolgen verleend worden". Ter zake dienen in de eerste plaats de artikelen 144 en 145 van de Grondwet in rekening te worden gebracht. De Vlaamse decreetgever heeft de verhouding student – hogeschool principieel als "contractueel" gekwalificeerd. De decreetgever heeft geschillen als het voorliggende meer bepaald beschouwd als betrekking hebbend op een politiek subjectief recht. Beslechting van geschillen betreffende politieke subjectieve rechten behoort krachtens artikel 145 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gewone rechter, "behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen". Welnu, de bevoegdheid om zich uit te spreken over het voorliggende geschil is door de decreetgever niet uitdrukkelijk aan de Raad van State toebedeeld.

9. Ten overvloede. Aan verzoekster is met de bestreden beslissing een maatregel van definitieve uitsluiting opgelegd. Er heeft daarbij geen examen- of evaluatiebeslissing plaatsgevonden. Deze definitieve uitsluiting leidt, zoals verduidelijkt in de beslissing van de tuchtcommissie van 24 september 2021, tot

“het verlies van de hoedanigheid van student van de UCLL en het verbod zich opnieuw in te schrijven”. Die beslissing gaat dus – per definitie – vooraf aan enige beoordeling, in de relatie student – examencommissie, of die student heeft voldaan aan opleidingsonderdelen of de gehele opleiding. Ze is voorts geen derden bindend eindoordeel over de vraag of de student voldaan heeft voor een opleidingsonderdeel, meerdere opleidingsonderdelen of een opleiding als geheel.

Aan de opgelegde tuchtmaatregel zijn geen dwingende rechtsgevolgen verbonden voor anderen; hij is integendeel louter te begrijpen als behorende tot de regels van de interne organisatie van de onderwijsinstelling, zoals nader bepaald in het onderwijs- en examenreglement. Andere onderwijsinstellingen zijn bij hun beslissing over de eventuele inschrijving van verzoekster in niets gebonden door de bestreden tuchtmaatregel.

10. De bevoegdheid om zich uit te spreken over het voorliggende geschil kan niet worden ingepast in de algemene annulatiebevoegdheid die aan de Raad van State is verleend, noch is ze door de decreetgever uitdrukkelijk aan de Raad van State toebedeeld.

Om tot dit antwoord te komen, is het onverschillig of de onderwijsinstelling een overheidsinstelling is of georganiseerd is op privé-initiatief.

11. De exceptie is gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

12. In haar laatste memorie vraagt de verwerende partij een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, met volgende argumenten:

> “De verzoekende partij bekwam de gunst van de kosteloze rechtspleging. In casu is het echter manifest onredelijk dat zij slechts een minimale rechtsplegingsvergoeding zou moeten betalen aan de verwerende partij. Ze startte al meerder onontvankelijke procedures. En niettegenstaande een uitdrukkelijke vraag om dit niet te doen, zoekt ze nog regelmatig contact

met de medewerkers van de verwerende partij om hen uit te maken, te beledigen en zelfs te bedreigen.
De verzoekende partij maakt misbruik van de aan haar toegekende kosteloze rechtsbijstand. Ze dient een duidelijk signaal te krijgen dat ze niet kan blijven procederen zonder enige persoonlijke consequentie. Om deze redenen dient de basisrechtsplegingsvergoeding van € 700,00 toegekend te worden."

13. Overeenkomstig artikel 30/1, § 2, tweede lid, RvS-Wet wordt de rechtsplegingsvergoeding in de voorliggende zaak vastgesteld op het "minimale bedrag", "behalve in geval van een kennelijke onredelijke situatie". Die vergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. De argumenten die de verwerende partij hanteert om een hogere vergoeding te krijgen, houden geen verband met de inspanningen van haar advocaat in de huidige procedure, welke geen bijzonder verloop heeft gekend dat afwijkt van het gebruikelijke. Een "kennelijk onredelijke situatie" met betrekking tot de huidige rechtspleging is dus niet aangetoond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, 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**