

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.639 van 25 april 2024
in de zaak A. 238.396/IX-10.205**

In zake : het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
 scholengroep Waasland
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Len Augustyns
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Brusselstraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs van 29 november 2022, waarbij de beslissing van 5 juli 2022 van de raad van bestuur van scholengroep Waasland om aan MI de tuchtstraf ‘schorsing gedurende een maand’ op te leggen, wordt vernietigd.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 11 maart 2024.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gauthier Baudts, die *loco* advocaat Len Augustyns verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Op 17 mei 2022 stelt de directeur van de ‘Scholen Da Vinci’ te Sint-Niklaas, die behoren tot scholengroep Waasland van het Gemeenschapsonderwijs, een “[f]iche van vaststelling” op lastens MI, vast benoemd leraar islamitische godsdienst in de betrokken onderwijsinstelling. De fiche vermeldt wat volgt:

“● U hebt op 16 mei naar al uw leerlingen een mail gestuurd over de actie ‘draag paars’ van 17 mei.

- In deze mail hebt u een oproep gedaan om niet deel te nemen aan de actie en zegt u dat dit soort gedrag niet kan, dat het niet aangemoedigd moet worden en dat een relatie tussen twee mannen of twee vrouwen niet kan.
- Dit gaat volledig in tegen alle waarden van het pedagogisch project van de school en het GO! en zelfs tegen de mensenrechten. Dit is discriminerend en haatdragend. Als leerkracht op onze school moet je ten allen tijde neutraal zijn en de waarden van ons pedagogisch project uitdragen.”

3.2. De raad van bestuur van de betrokken scholengroep start vervolgens lastens MI een tuchtprocedure op.

Op 23 juni 2022 beslist de raad van bestuur om aan MI de tuchtstraf ‘schorsing voor één maand’ op te leggen “op voorwaarde dat de bevoegde instantie voor islamitische godsdienst zich niet tegen de maatregel verzet, conform artikel 61 § 1, laatste lid van het decreet rechtspositie van 27 maart 1991”.

Op 24 juni 2022 vraagt de algemeen directeur van de scholengroep aan de vzw Centrum Islamonderwijs (hierna ook: het CIO) of zij “kan instemmen met het aan [MI] opleggen van de tuchtstraf ‘schorsing voor één maand’”.

3.3. Op 4 juli 2022 deelt de voorzitter van het CIO mee wat volgt:

“Eerst en vooral vinden we het namens de Erkende instantie CIO [...] bijzonder spijtig dat een dergelijk ongelukkig incident is voorgevallen in uw school met [MI]. Het is voor ons van cruciaal belang dat al onze leerkrachten het pedagogisch project van hun scholen en de mensen- en kinderrechten – door de grondwet gegarandeerd – respecteren. Onze onderwijsvisie over seksuele geaardheid is ook gebaseerd op de vrijheid van elk individu die eigen keuzes maakt in het leven en bepaalde zaken die niet in overeenstemming zijn met de religieuze schriften niet afgedwongen kunnen worden [...]. Het smartschoolbericht waarin [MI] zijn leerlingen informeert is zeer oppervlakkig en vluchtig en biedt zijn leerlingen geen kaders en/of handvaten rond omgang met een dergelijk belangrijk thema. Hiernaast missen we ook in zijn e-mail de taalfinesse om dit thema correct te duiden.

Doch vinden we de schorsing voor één maand een zware tuchtmaatregel omwille van de volgende verzachtende omstandigheden:

- de initiële intentie was niet ophitsen tegen de paars-actie,
- de rechtzetting die hij onmiddellijk doet via smartschool,
- in de afgelopen 30 jaren hebben we geen klachten ontvangen over [MI] rond zijn werking en er werden géén meldingen gemaakt rond eventuele extremistische tendensen,

Als erkende instantie stellen we voor om [MI] uit te nodigen voor de Commissie van het CIO om hem de nodige waarschuwing te geven, gepaard gaand met een engagementsverklaring die hij ondertekent waarbij hij belooft om het pedagogisch project van zijn scholen te respecteren en dat hij noch in zijn lessen noch in zijn schriftelijke contacten aanleiding mag geven tot eventuele misinterpretaties zoals haat t.a.v. een ideologie of een levenswijze.

Verder zal [MI] ook opgevolgd en gecoacht worden in deze heikele thema's door onze adviseur [...].”

3.4. Op 5 juli 2022 legt de raad van bestuur van de betrokken scholengroep aan MI de tuchtstraf ‘schorsing voor één maand’ op, daarbij “overwegende het standpunt van vzw Centrum Islamonderwijs die aangaf dat de handelwijze van [MI] inderdaad niet door de beugel kon, zij het dat de vzw pleit voor een alternatieve aanpak en geen sanctie”.

3.5. Op beroep van MI vernietigt de kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs op 29 november 2022 de voormelde tuchtmaatregel. Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

“4.3.1. De Kamer van beroep is, net als de raad van bestuur in wiens plaats zij treedt, een administratief orgaan dat niet vermag de wettigheid of de grondwettigheid van bepalingen – hier twee bepalingen die de bevoegdheid regelen – te onderzoeken en ze dienvolgens on(grond)wettelijk te bevinden of ze buiten toepassing te laten. Zij moet zich gewoon schikken naar die bepalingen.

4.3.2. Artikel 61, § 1, lid 2, DPR bepaalt dat het opleggen van een tuchtstraf aan een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht afhankelijk is van een ‘voorstel’ of van ‘de instemming’ van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst. Het betreft een substantieel vormvoorschrift: zonder voorstel of instemming kan niet rechtsgeldig een tuchtstraf opgelegd worden.

De decreetgever heeft aan de termen ‘voorstel’ en ‘instemming’ een welbepaalde inhoud gegeven die geen interpretatie toelaat, wat blijkt uit de geëigende terminologie die in het DRP gebruikt wordt om de tussenkomst van de bevoegde instantie aan te geven: een ‘voordracht’

(artikel 17, § 5: de ‘voordracht’ voor een tijdelijke aanstelling; artikel 21 en 21bis, § 3, alinea 8: het ‘akkoord’ met een beoordeling voor de overgang naar een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur; artikel 31, § 2: de ‘instemming’ voor een mutatie; artikel 37, § 1: een ‘voordracht’ voor een vaste benoeming; artikel 73ter, § 8: een ‘akkoord’ voor een functiebeschrijving; artikel 73decies, § 3: een ‘bijdrage’ voor een evaluatie).

4.3.3. De brief van 4 juli 2022 bevat geen expliciet voorstel en keurt de door de raad van bestuur aangenomen tuchtstraf ook niet expliciet goed.

Stellen, zoals de verwerende partij doet, dat het CIO zich in zijn brief ‘zich niet verzet’ tegen de tuchtstraf en dat het aldus een impliciete of stilzwijgende goedkeuring verleende – minstens een bevestiging van de noodzaak van een tuchtmaatregel –, gaat in a) tegen de decretale voorwaarde dat er ‘instemming’ moet blijken en b) tegen de bewoordingen zelf van het schrijven, aangezien het advies de tuchtstraf ‘zwaar’ acht wegens het bestaan van verzachtende omstandigheden – anders gezegd: de opgelegde tuchtstraf is te zwaar – en er vervolgens uitdrukkelijk wordt voorgesteld de verzoeker begeleidende maatregelen (een waarschuwing door het CIO en een belofte) op te leggen.

4.3.4. Het CIO heeft nooit voorgesteld om de verzoeker tuchtrechtelijk voor één maand te schorsen. In het schrijven van 4 juli 2022 ligt ook geen instemming vervat met de opgelegde tuchtschorsing voor één maand. De beroepen beslissing is genomen met miskenning van een substantiële vorm.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Een eerste middel is geput uit de “schending van artikel 4 juncto artikel 23 § 1, 3° van het Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs”.

De verzoekende partij voert aan dat artikel 61, § 1, tweede lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs (hierna: het rechtspositiedecreet) strijdig is met de voormelde bepalingen van het

bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het bijzonder decreet). Zij licht dat standpunt als volgt toe:

“In de hiërarchie der Belgische rechtsnormen staat een bijzonder decreet boven een ‘gewoon’ decreet zoals het Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gemeenschapsonderwijs.

De uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing uit het Bijzonder Decreet kan dan niet door een gewoon decreet worden toebedeeld aan een externe instantie die niet eens in het Bijzonder Decreet wordt vernoemd.

De Kamer van Beroep kan de nietigverklaring van een tuchtbeslissing niet baseren op een onwettige bepaling.”

4.2. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog het volgende gelden:

“De verwerende partij leest in artikel 61 DRPGO een bijzondere substantiële vormvereiste en geen bevoegdheidsdoorbrekende regel.

De verwerende partij miskent hier hoe uitgebreid de in het ingeroepen bijzonder decreet toegewezen bevoegdheden zijn, waaronder maatregelen inzake tucht en orde met betrekking tot personeelsleden.

Indien de tuchtoverheid niet kan optreden zonder voorstel of instemming van een derde-vzw, wordt de bevoegdheid ontnomen om maatregelen inzake tucht en orde met betrekking tot personeelsleden te nemen. In casu is dit zéér duidelijk: de verzoekende partij wil een tuchtmaatregel nemen, maar zou dit niet kunnen.

Het ontnemen van de mogelijkheid tot beslissen is vanzelfsprekend ook een bevoegdheidsaantasting.

De verwerende partij mag het tuchtrecht verder uitwerken, de procedures en mogelijke tuchtstraffen bepalen – mag hierbij zelfs vormvereisten bepalen – maar kan niet raken aan de bevoegdheidstoewijzing van het bijzonder decreet, wat wel is gebeurd: er kan geen derde aangeduid worden die ook een deel van de bevoegdheid naar zich toetrekt.

Het ‘evident’ voortvloeiën van dergelijke bevoegdheidsontzetting uit ‘de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst’ ziet de verzoekende partij niet. De vrijheid van onderwijs heeft geen relevantie in huidig debat, aangezien deze vrijheid aan de inrichtende machten toekomt. De vrijheid van godsdienst is evenmin relevant, aangezien – anders dan bij evaluatie (waar de mogelijkheid tot tussenkomst van de bevoegde instantie niet alomvattend is en eerder vasthangt aan het vakinhoudelijke) – de bevoegdheidsontzetting niet eens noodzakelijk verband houdt met het levensbeschouwelijk onderricht.

De verwerende partij legt zelf het zout op de wonde in de uiteenzetting over artikel 24 § 2 van de Grondwet: indien de Vlaamse Gemeenschap bevoegdheden als inrichtende macht wil overdragen, dan is de garantie van een 2/3 meerderheid noodzakelijk. Een van de aldus overgedragen bevoegdheden is de tuchtmacht over het personeel. Deze werd enkel met

2/3 meerderheid overgedragen aan het Gemeenschapsonderwijs, niet aan een derde instantie.

De verwerende partij meent dat de verzoekende partij de toetsing aan de grondwet vraagt. De verzoekende partij vraagt echter aan een orgaan van actief bestuur om in een discussie over twee radicaal met elkaar in strijd zijnde decretale bepalingen de juiste toe te passen, wat in de bestreden beslissing niet is gebeurd.”

4.3. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog wat volgt:

“In het auditoraatsverslag wordt verwezen naar arrest nr. 105/2018 van het Grondwettelijk Hof om het onderscheid te maken tussen algemeen regelgevende normen en normen die de bevoegdheid als inrichtende macht overdragen.

De overdracht van de tuchtbevoegdheid aan het Gemeenschapsonderwijs is echter een duidelijke overdracht van een bevoegdheid als inrichtende macht: een extreme vorm van uitoefening van de bevoegdheid om het eigen personeel te kiezen, wat zelfs een onderdeel vormt van de vrijheid van onderwijs als inrichtende macht.

‘Dat die vrijheid van onderwijs voor de inrichtende macht van een vrije universiteit de vrijheid impliceert om het personeel te kiezen dat wordt tewerkgesteld met het oog op de verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen;’

(R.v.St. arrest nr. 81.469 van 29 juni 1999)

De toekenning van een deel van de tuchtrechtelijke bevoegdheid aan het CIO is eveneens een overdracht van een deel van deze bevoegdheid. Het auditoraatsverslag gaat er ten onrechte van uit dat het louter om een rechtspositieregeling gaat, terwijl het duidelijk om een bevoegdheidsverlenende regel gaat (namelijk de bevoegdheid van zowel het voorstellen van een tuchtstraf als het instemmen ermee als een vorm van vetorecht).

Het is niet mogelijk om enerzijds bij bijzondere meerderheid de bevoegdheid inzake tucht over te dragen aan een autonome inrichtende macht en anderzijds bij gewoon decreet een vetobevoegdheid te verlenen aan een andere instantie.

Het is aan een orgaan van actief bestuur om bij een conflict tussen twee rechtsnormen de juiste rechtsnorm toe te passen.”

Beoordeling

5. Artikel 61, § 1, van het rechtspositiedecreet luidt als volgt:

“In geval van tekortkoming aan hun plichten kunnen de personeelsleden één van de volgende sancties oplopen:

1° de blaam;

2° de afhouding van de wedde;

3° de schorsing bij tuchtmaatregel;

4° de terbeschikkingstelling bij tuchtmaatregel;

5° de terugkeer tot de tijdelijke aanstelling voor het personeelslid dat vastbenoemd is in een wervingsambt, de terugzetting in rang voor het personeelslid dat vastbenoemd is in een selectie- of bevorderingsambt of het uitstel van vaste benoeming voor een bepaalde duur van het personeelslid dat tijdelijk aangesteld is voor doorlopende duur. De terugzetting in rang is niet van toepassing op de personeelsleden van de pedagogische begeleidingsdienst;

6° het ontslag. Naargelang de aard van de redenen waarom een ontslag gegeven wordt, kan de raad van bestuur beslissen dat dit ontslag betrekking heeft op één, meerdere of al haar instellingen;

7° de afzetting. Naargelang de aard van de redenen waarom de afzetting gegeven wordt, kan de raad van bestuur beslissen dat de afzetting betrekking heeft op één, meerdere of al haar instellingen.

Betreft het een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs, dan kan de tuchtstraf enkel worden opgelegd op voorstel of met instemming van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer.”

Op grond van het tweede lid van deze bepaling kan aan een leraar levensbeschouwelijk onderwijs – zoals MI – slechts een tuchtstraf worden opgelegd “op voorstel” of “met instemming” van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer.

6. Met het middel zoals het door de verzoekende partij is ontwikkeld, tracht zij de Raad van State ertoe te brengen artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet “onwettig” te bevinden wegens een vermeende strijdigheid met zekere bepalingen van het bijzonder decreet.

De verzoekende partij levert daarmee alleen kritiek op de wet. Een dergelijke kritiek op een wetsbepaling ontsnapt aan de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State.

7. Ten overvloede bedenkt de Raad van State nog wat volgt.

Het vereiste van de instemming van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst met de op te leggen tuchtstraf, is van bij de totstandkoming van het rechtspositiedecreet in artikel 61, § 1, tweede lid, opgenomen.

Ook al komt het niet tot uiting in het opschrift van het rechtspositiedecreet – en daargelaten of voor de voormelde bepaling een bijzondere meerderheid is vereist – moet worden vastgesteld dat het zelf is aangenomen met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen: van de 139 leden die aan de stemming hebben deelgenomen, hebben er 105 ‘ja’ gestemd, drie leden hebben ‘neen’ geantwoord en 31 leden hebben zich onthouden (*Hand.*, Vlaamse Raad, 21 maart 1991, nr. 47, p. 1633) (vergelijk GwH 6 mei 2010, nr. 52/2010, B.11.2 en GwH 23 november 2023, nr. 155/2023, B.8.2).

Voor zover de verzoekende partij – al dan niet terecht – de visie voorstaat dat de bij het rechtspositiedecreet opgelegde instemmingsvoorwaarde een overdracht van de tuchtbevoegdheid uitmaakt, dat daarvoor “de garantie van een 2/3 meerderheid noodzakelijk” is en dat de voormelde bevoegdheid “enkel met 2/3 meerderheid [werd] overgedragen aan het Gemeenschapsonderwijs, niet aan een derde instantie”, vertrekt zij derhalve hoe dan ook van een verkeerd uitgangspunt en mist het middel bijgevolg feitelijke grondslag.

8. Het middel is niet ontvankelijk, minstens mist het feitelijke grondslag.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. Een tweede middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht “juncto artikel 61 § 1 laatste lid van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs”.

De verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing vermeldt dat de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst geen instemming met de tuchtmaatregel heeft betuigd. In haar verweerschrift voor de kamer van beroep heeft de verzoekende partij nochtans opgemerkt dat die instemming wel aanwezig was. De vzw Centrum Islamonderwijs heeft in haar brief van 4 juli 2022 duidelijk aangegeven dat de betrokken leerkracht in de fout was gegaan. Dat is volgens de verzoekende partij een instemming in de zin van artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet.

9.2. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat het volstaat dat de bevoegde instantie erkent dat de betrokken leraar een inbreuk op de ambtsplichten heeft gepleegd. De bevoegde instantie heeft dat in dit geval erkend, maar vond de straf alleen “zwaar” – en niet “te zwaar”. Door aan het begrip ‘instemming’ een ruimere betekenis te geven, schendt de verwerende partij de “ingeroepen rechtsregels”.

9.3. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat “[d]e inbreuk op de ambtsplichten wordt aanvaard en de tuchtstraf [...] door het CIO zwaar [wordt] geacht”.

De verzoekende partij betwist voorts dat zij daarmee geen kritiek zou geven op het standpunt van de kamer van beroep.

Beoordeling

10. Hiervóór, *sub* 5, is artikel 61, § 1, van het rechtspositiedecreet in herinnering gebracht, meer in het bijzonder dat op grond van het tweede lid van deze bepaling aan een leraar levensbeschouwelijk onderricht slechts een

tuchtstraf kan worden opgelegd “op voorstel” of “met instemming” van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer.

Niet betwist is dat het voorstel van de tuchtstraf ten laste van MI niet uitgaat van de betrokken bevoegde instantie.

De verzoekende partij meent wél dat het CIO heeft “ingestemd” met de tuchtstraf, nu het volgens haar volstaat dat de bevoegde instantie erkent dat de betrokken leraar een inbreuk op de ambtsplichten heeft gepleegd.

Die zienswijze kan de Raad van State niet bijvallen.

Het ‘instemmen’ vereist dat blijkt dat de bevoegde instantie akkoord is gegaan, het eens is met de voorgenomen tuchtmaatregel. Dat akkoord kan niet worden opgemaakt uit de *sub* 3.3 aangehaalde brief van de voorzitter van het CIO. Daarin wordt aangegeven dat de bevoegde instantie de voorgestelde maatregel omwille van een aantal “verzachtende omstandigheden” “zwaar” vindt, dat zij voorstelt MI voor een commissie binnen het CIO te brengen om hem “de nodige waarschuwing” te geven, hem een engagementsverklaring te laten ondertekenen, verder op te volgen en te coachen.

Dat daarin geen instemming met de voorgenomen tuchtmaatregel vervat ligt, had de verzoekende partij trouwens zelf ook begrepen. In de *sub* 3.4 weergegeven beslissing geeft de raad van bestuur van de betrokken scholengroep zelf aan dat “de vzw pleit voor een alternatieve aanpak en geen sanctie”.

11. Het middel faalt.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij argumenteert dat de bestreden beslissing steunt op een standpunt van het CIO dat “aangetast is door een fout in de motivering”. In zijn brief van 4 juli 2022 vermeldt het CIO dat in de afgelopen dertig jaar geen klachten werden ontvangen over MI. Nochtans heeft de raad van bestuur van de betrokken scholengroep aan de betrokken leraar op 28 januari 2016 de tuchtstraf ‘schorsing voor drie maanden’ opgelegd. De kamer van beroep had moeten vaststellen dat het stuk waarvan zij gebruikmaakte, is aangetast door een onzorgvuldigheid. Die kleeft bijgevolg ook aan de bestreden beslissing.

12.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat zij kritiek mag leveren op het “gebrekkig standpunt” van de bevoegde instantie, nu de bestreden beslissing erop steunt. De kamer van beroep kon ook zelf om een degelijk onderbouwd standpunt vragen. Zij moest ervoor zorgen dat er duidelijkheid was over het correct weigeren van de instemming met de tuchtstraf.

De verwerende partij was ook op de hoogte van de tuchtmaatregel van 2016.

Dat de tuchtstraf doorgehaald zou zijn en dus niet langer relevant, spreekt de verzoekende partij tegen door erop te wijzen dat het CIO zelf gewag maakt van het feit dat hem geen “klachten” bekend zijn; er wordt niets gezegd over tuchtstraffen. De bevoegde instantie is blijkbaar van mening dat MI zich dertig jaar perfect heeft gedragen. Daarin ziet de verzoekende partij een onzorgvuldigheid.

12.3. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij niet kan aanvaarden dat de motivering van het standpunt van het CIO geen enkele rol speelt. Wanneer deze instantie een doorslaggevende rol krijgt toebedeeld in het tuchtrecht over statutaire personeelsleden, dan neemt deze daarmee een deel van een overheidstaak op zich. Het CIO neemt beslissingen die derden binden in een statutaire aangelegenheid.

Dat betekent volgens de verzoekende partij dat het standpunt van het CIO ook moest worden gemotiveerd en dat die motieven inhoudelijk juist moesten zijn.

Het viel de kamer van beroep toe om de instemming van het CIO te vragen op grond van juiste motieven. De devolutieve werking van het hoger beroep bood die mogelijkheid.

Beoordeling

13. Vooreerst moet worden vastgesteld dat artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet het niet-instemmen van de bevoegde instantie met een voorgenomen tuchtmaatregel, niet aan bijzondere vormen onderwerpt. Zo vereist deze bepaling niet, bijvoorbeeld, dat het standpunt van de bevoegde instantie wordt gemotiveerd.

De verzoekende partij wijst de Raad van State voorts niet op een andere rechtsregel die de bevoegde instantie ertoe zou verplichten haar standpunt te motiveren.

Een eventuele “fout in de motivering” kan dan evenmin ertoe doen besluiten dat het standpunt van de bevoegde instantie ondeugdelijk is en dat de bestreden beslissing die op dat standpunt steunt daardoor eveneens een wettigheidsgebrek vertoont.

14. Door te voorzien in een tussenkomst van de bevoegde instantie onttrekt artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet de tuchtbevoegdheid niet aan de raad van bestuur van de scholengroep. Immers, de voormelde bepaling verhindert niet dat de tuchtoverheid in gesprek gaat met de bevoegde instantie om haar ervan te overtuigen alsnog met het voornemen tot het opleggen van een tuchtstraf in te stemmen. Eventueel kan een tuchtoverheid ook de voorgenomen sanctie matigen om de instemming van de bevoegde instantie te verkrijgen. De bevoegde instantie mag dan wel bij het besluitvormingsproces omtrent de tuchtmaatregel zijn betrokken, de bevoegdheid tot beslissen blijft wel degelijk bij de tuchtoverheid berusten.

Voorts valt niet in te zien hoe het niet-instemmen met een tuchtmaatregel kan worden beschouwd als een beslissing die “derden” bindt. Ten aanzien van de instemming of niet-instemming met de tuchtmaatregel kan de verzoekende partij alvast niet als een derde worden beschouwd. Het standpunt van de bevoegde instantie richt zich immers precies tot de tuchtoverheid.

Ook die argumenten van de verzoekende partij kunnen derhalve niet tot het besluit leiden dat het standpunt van de bevoegde instantie moest worden gemotiveerd.

15. De verzoekende partij kon de grief dat uit de devolutive werking van het georganiseerd administratief beroep volgt dat de kamer van beroep zelf ook om instemming had kunnen vragen en daarbij had kunnen wijzen op een eerder opgelegde tuchtstraf, ook al in haar verzoekschrift aanvoeren. Zij heeft dat pas voor het eerst in haar memorie van wederantwoord gedaan. Dat is laattijdig en derhalve onontvankelijk.

16. Het middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

17. Onder de hoofding ‘prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof’ zet de verzoekende partij nog uiteen wat volgt:

“De bestreden beslissing is volledig gesteund op artikel 61 laatste lid van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs [...].

Dit artikel is in strijd met de hogere rechtsnorm van artikel 10 juncto artikel 24 § 4 van de Grondwet

[...]

De in de bestreden beslissing ingeroepen bepaling van artikel 61 van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs geeft een vetorecht over het tuchtbeleid van de inrichtende macht aan derden (in casu een vzw), doch enkel indien een tuchtinbreuk wordt begaan door een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht.

Een dergelijke bepaling schendt het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet, aangezien er geen objectief criterium van onderscheid is dat relevant is voor het tuchtrecht. Een tuchtfeit is immers blijkens artikel 61 § 1 van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs een tekortkoming aan de plichten.

Deze plichten zijn voor alle personeelsleden gelijk en worden omschreven in hoofdstuk II van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs.

Het vak dat wordt gegeven is geen objectief verschil tussen de personeelsleden die een inbreuk op de ambtsplichten begaan.

Er is – na het vaststellen van een inbreuk op de plichten door de raad van bestuur – geen relevant criterium aanvaardbaar dat zou toelaten om (bijvoorbeeld uit godsdienstige overweging) de raad van bestuur te beletten om voor een bepaalde categorie personeelsleden een tuchtstraf op te leggen.

Er wordt bovendien in artikel 61 laatste lid van het Decreet Rechtspositie Gemeenschapsonderwijs zelfs geen onderscheid gemaakt tussen tuchtfeiten verbonden aan de vakinhoudelijke en vaktechnische aspecten van de tewerkstelling en de inbreuken op de rechtsplichten die voor alle personeelsleden gelden.

De verzoekende partij vraagt uw Raad dan ook om volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

‘Schendt artikel 61 laatste lid van het Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs artikel 10 en 24 § 4 van de Grondwet?’”

18. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij wat volgt:

“III.2. Het staat een verzoekende partij natuurlijk vrij om bij de adstructie van een middel te poneren dat een decretale bepaling strijdig zou zijn met Grondwettelijke normen. Bij de adstructie van dit middel, kan een verzoekende partij Uw Raad verzoeken om bijaldien een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof over te maken.

De Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof is behoorlijk streng ten aanzien van de Raad van State (en het Hof van Cassatie) met betrekking tot de verplichting om prejudiciële vragen te stellen maar uiteraard kan een prejudiciële vraag maar gesteld worden wanneer het verhaal ontvankelijk is en, zelfs als het verhaal ontvankelijk is, als die prejudiciële vraag gesteld wordt in het kader van een ontvankelijk middel. Als het middel niet ontvankelijk is, dan is het niet eens aan de orde om de grond te onderzoeken en is het uiteraard ook niet aan de orde om een prejudiciële vraag te stellen, om vervolgens aan de hand van het antwoord op deze prejudiciële vraag van het Grondwettelijk Hof, de gegrondheidsvraag aan te snijden. Dat een prejudiciële vraag enkel kan geformuleerd worden in het kader van een ontvankelijk middel is evident en komt dus ook in de rechtspraak meermaals aan bod. [...] Een prejudiciële vraag hoeft niet gesteld te worden, en kan trouwens niet gesteld worden, wanneer het middel onontvankelijk is. A fortiori kan een prejudiciële vraag niet gesteld worden als ze niet eens in een middel wordt opgeworpen.

Er kan uw Raad enkel gevraagd worden bij de adstructie van een middel om een prejudiciële vraag over te maken, om dan verder te onderzoeken of de aangehaalde regel dan echt zou geschonden zijn. Uw Raad is geen doorgeefluik voor prejudiciële vragen, die zomaar kunnen gesteld worden. Neen, enkel in het kader van een middel kan een prejudiciële vraag geformuleerd worden, zelfs enkel in het kader van een ontvankelijk middel, en het op tafel gooien van een prejudiciële vraag buiten elk middel om, kan dus niet tot prejudiciële vraagstelling leiden.

III.3. Bekeken vanuit het, toch analoog, perspectief van het Hof van Cassatie daaromtrent zie het verslag opgenomen in De verhouding tussen het Arbitragehof, de rechterlijk[e] macht en de Raad van State, [...] waar uiteraard ook wordt aangegeven dat de voorwaarden over de uiteenzetting in een middel moeten nagegaan worden.

Zie dan met betrekking tot de Raad van State [...] met betrekking tot een daarmee samenhangende problematiek. Het komt de verzoeker toe om precies aan te geven waarom de ingeroepen Grondwettelijke bepalingen zouden geschonden zijn. Er wordt in casu verwezen naar art. 10 van de Grondwet maar er wordt dan niet aangegeven waar er sprake zou zijn van een niet bij te treden of niet aanvaardbaar onderscheid ten aanzien van welke andere categorie. In elk geval wordt dit ook niet gepreciseerd in de voorgestelde prejudiciële vraag. Ook met betrekking tot art. 24 § 4 wordt niet verduidelijkt.

- III.4. Het zomaar formuleren van een prejudiciële vraag, buiten elk middel om, is uiteraard volstrekt onontvankelijk. Het middel moet ontvankelijk zij en bij gemis aan middel daaromtrent, is dit per definitie onontvankelijk. Het niets is geen ontvankelijk middel.
- III.5. Ten dezer heeft de verzoekende partij ook een duidelijke stelplicht. Het komt niet aan de verwerende partij, noch aan het auditoraat, noch aan de Zetel toe om dan zelf maar de band te leggen tussen een ontwikkeld middel en het buiten elk middel om in het verzoekschrift opgenomen voorstel tot het stellen van een prejudiciële vraag. A fortiori is niet aan de stelplicht voldaan, waar ook in het beschikkend gedeelte van het verzoekschrift aan Uw Raad niet wordt gevraagd om een prejudiciële vraag te stellen.”

19. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij op samenvattende wijze wat volgt:

“Wie van Uw Raad verlangt dat er een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt overgemaakt, kan dit dus enkel verzoeken in het kader van een middel. Daarbij bestaat er natuurlijk ook een stelplicht en ook in de hypothese dat de verwerende partij, het auditoraat of de Zetel, desgevallend zelf wel een middel zouden kunnen adstrueren waarbinnen de prejudiciële vraag zou kunnen gesteld worden, kan niet worden afgeleid dat deze mogelijkheid die zou bestaan bij de verweerder, bij het auditoraat of bij de zetel, de weg zou kunnen openen tot prejudiciële vraagstelling.”

Beoordeling

20. Anders dan de verwerende partij het ziet, kan in de uiteenzetting van de verzoekende partij onder de hoofding ‘prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof’ wel degelijk een middel worden ontwaard.

De verzoekende partij geeft immers aan dat de bestreden beslissing “volledig [is] gesteund” op artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet. Zij doet vervolgens gelden dat die bepaling de artikelen 10 juncto 24, § 4, van de Grondwet schendt. Zij licht ook toe waarom zij meent dat deze bepalingen zijn geschonden: alleen voor de leraar levensbeschouwelijk onderricht wordt een vetorecht gegeven aan een derde instantie – te onderscheiden van het schoolbestuur; ten aanzien van het tuchtrecht is het

onderwezen vak geen objectief criterium aangezien de ambtsplichten voor alle personeelsleden gelijk zijn; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen tuchtfeiten die verband houden met de vakinhoudelijke of vaktechnische aspecten van de tewerkstelling en tuchtfeiten die dat verband niet vertonen.

Aldus kon en moest de verwerende partij begrijpen dat de verzoekende partij als middel aanvoert dat de rechtsgrond voor de bestreden beslissing ongrondwettig is. Dat maakt wel degelijk een ontvankelijk middel uit.

21. Terecht betwist de verwerende partij niet dat de bestreden beslissing op determinerende wijze steunt op artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet.

22. Uit de *sub* 20 aangehaalde argumenten van de verzoekende partij blijkt tevens dat zij heeft toegelicht waarom zij van oordeel is dat deze bepaling ongrondwettig is: zij geeft aan in welke mate deze bepaling volgens haar een onaanvaardbaar onderscheid maakt en situeert ook de categorieën van personen waartussen die ongelijkheid volgens haar bestaat – de leraren levensbeschouwelijk onderricht enerzijds en alle andere personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs anderzijds.

23. Het valt in elk geval niet de Raad van State toe om zelf een antwoord te bieden op die aangevoerde ongrondwettigheid. Dat behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.

24. De vraag is bovendien relevant en dus nodig voor de oplossing van de zaak. Mocht het Grondwettelijk Hof tot het oordeel komen dat de voormelde bepaling van artikel 61, § 1, tweede lid, van het rechtspositiedecreet de artikelen 10 en 24, § 4, van de Grondwet schendt, staat meteen ook vast dat de kamer van beroep niet daarop kon steunen om de aan MI opgelegde tuchtstraf te vernietigen.

25. Het getuigt voorts van een volstrekt nodeloos formalisme om te vereisen dat een verzoekende partij die een prejudiciële vraag gesteld wil zien worden, deze vraag niet alleen in het overwegende deel van het verzoekschrift stelt, maar tevens herhaalt in het beschikkende gedeelte van dat verzoekschrift.

In dat verband mag erop worden gewezen dat de Raad van State hier optreedt als annulatierechter en niet als cassatierechter, zodat het “perspectief van het Hof van Cassatie” geenszins analoog is, zoals de verwerende partij beweert.

26. Wat voorafgaat, doet besluiten dat de verwerende partij niet ervan kan overtuigen dat er geen reden bestaat om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

De hierna in het dictum geformuleerde vraag moet aan het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De volgende vraag wordt aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd:

Schendt artikel 61, § 1, tweede lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 de artikelen 10 en 24, § 4, van de Grondwet doordat voor het opleggen van een tuchtmaatregel ten aanzien van de leraar levensbeschouwelijk onderwijs de instemming van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer is vereist, terwijl voor de andere personeelsleden een instemming van een andere instantie niet is vereist en terwijl in het voormelde artikel 61, § 1, tweede lid, geen onderscheid wordt gemaakt tussen inbreuken op de ambtsplichten die een rechtstreeks

verband vertonen met het levensbeschouwelijk vak en die welke niet zo een rechtstreeks verband vertonen?

3. Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren