

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.685 van 9 december 2024
in de zaak A. 237.589/IX-10.151**

In zake : de VZW LECTIO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Valérie De Schepper
 kantoor houdend te 1081 Brussel
 Segherslaan 88
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jean-François De Bock
 kantoor houdend te 1180 Brussel
 Bosveldweg 70

tegen :

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Vanheule
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 oktober 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van 31 augustus 2022 waarbij de aanvraag van de vzw Lectio tot voorlopige erkenning en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs te Genk wordt afgewezen.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 november 2024.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valérie De Schepper, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dirk Vanheule, 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. De vzw Lectio wordt als vereniging zonder winstoogmerk opgericht op 4 februari 2019. De vereniging geeft zich als maatschappelijk doel “[h]et inrichten, besturen en bevorderen van kwalitatief, vrij onderwijs/opvoeding en dat vanuit een welbepaald en [om]schreven pedagogie die erop gericht is om

kinderen voor te bereiden en in staat [te] stellen tot volwaardig functioneren en te participeren in de huidige samenleving”. Zij “wil deze doelstelling verwezenlijken door onderwijsinstellingen op te richten”.

3.2.1. Op 28 maart 2019 dient verzoekster bij de verwerende partij een aanvraag in tot erkenning en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs, genaamd Selam College Genk. De aanvraag betreft een school behorende tot het gesubsidieerd vrij onderwijs, die ‘islamitische godsdienst’ en ‘eigen cultuur en religie’ als levensbeschouwelijke vakken wil aanbieden in de structuuronderdelen 1A en 1B.

3.2.2. Verzoekster sluit op 1 juni 2019 met de vzw CMB (voluit: vzw *Communauté Musulmane de Belgique*) een bruikleenovereenkomst om niet voor het gebruik van gebouwen te Genk, met het oog op het oprichten van een school.

3.2.3. Op 30 augustus 2019 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs “tot de niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning van het voorgelegde initiatief”. Zij verwijst naar een advies van de onderwijsinspectie, waarin zij leest dat de inspectie op haar beurt verwijst naar informatie afkomstig van de Staatsveiligheid, waaruit blijkt “dat er een reële kans bestaat dat het voorliggende onderwijsinitiatief in Genk een extremistische vector wordt in het Limburgse onderwijsmilieu conform de dragende ideologie die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en andere grondslagen van de rechtstaat”. De minister valt het advies bij, met de overweging dat “immers niet [kan] worden toegestaan dat enige twijfel bestaat inzake een in de context van het opleiden van leerlingen door de decreetgever essentieel geacht gegeven als het waarborgen van de eerbiediging van de beginselen op het vlak van de rechten van de mens en [het] kind”.

3.2.4. Bij arrest nr. 253.565 van 26 april 2022 verwerpt de Raad van State het tegen die beslissing ingestelde beroep tot nietigverklaring.

3.3. Nadat een herschikking van het bestuursorgaan van verzoekster heeft plaatsgevonden, dient zij op 26 maart 2020 een nieuwe aanvraag in tot erkenning en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs, genaamd Plura C. Het betreft ditmaal de programmatie van het eerste leerjaar A en het eerste leerjaar B, het tweede leerjaar A en het tweede leerjaar B.

De minister van Onderwijs beslist op 28 augustus 2020 andermaal tot “de niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning van het voorgelegde initiatief”.

Bij arrest nr. 253.566 van 26 april 2022 vernietigt de Raad van State deze beslissing.

3.4. Op 14 juni 2022 vraagt de minister van Onderwijs aan de onderwijsinspectie om een eerder advies te actualiseren en “minstens deze extra onderzoeksdaden te stellen”:

“1) De huidige linken, zowel personeel als financieel, tussen vzw Lectio, vzw CMB en EMUG duidelijk in kaart te brengen, rekening houdend met de wijzigingen in de raad van bestuur. [Hij] [vindt] het daarbij belangrijk dat we elke redelijke twijfel kunnen wegnemen over de band tussen vzw Lectio, vzw CMB (eigenaar van de schoolgebouwen), EMUG en [Millî Görüs];

2) Na te gaan wat de werkelijke en praktische toedracht is van de overeenkomsten tussen vzw Lectio en vzw CMB en hoe de daadwerkelijke samenwerking zal verlopen. Wie is op de hoogte van deze overeenkomst, wat zijn voor de partijen de gevolgen als ze met de voeten getreden wordt, wat is de rol van deze overeenkomst in de dagelijkse werking van de school?;

3) Te onderzoeken of de gewijzigde samenstelling van de raad van bestuur elke redelijke twijfel kan wegnemen over enerzijds de banden met extremistisch gedachtengoed en anderzijds het vervuld zijn van de erkenningsvoorwaarden en het respecteren van de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder in dit onderwijsproject;

4) [Hem] in ondubbelzinnige bewoordingen te laten weten of elke dreiging dat er onvoldoende wordt gegarandeerd dat wordt voldaan aan de

erkenningsvoorwaarde vervat in artikel 15, § 1, 11° Codex Secundair Onderwijs is verdwenen;

5) Te onderzoeken of de nieuwe/gewijzigde elementen in de aanvraag van 26 maart 2020 elke redelijke twijfel kunnen wegnemen over de mogelijkheid dat Plura C een extremistische vector zou worden in het Limburgse onderwijsmilieu conform de dragende ideologie die ingaat tegen beginselen van de mensenrechten en andere grondslagen van de rechtstaat;

6) Te onderzoeken of de ongerustheden/bezwaren uit uw advies van 18 augustus 2020 intussen zonder redelijke twijfel volledig zijn weggenomen;

7) Voor bovenstaande vragen beroep te doen op externe experts waar nodig, waaronder minstens de diensten van VSSE.”

3.5. Na advies van de Veiligheid van de Staat en een “financiële audit die gericht is op het in kaart brengen van de middelenstromen (financiële en andere middelen) naar de rechtspersoon die de school wil oprichten”, adviseert de onderwijsinspectie tot ‘voorlopige erkenning’. De conclusie van dit advies luidt als volgt:

“Uit de gevoerde onderzoeken (erkenningsonderzoek onderwijsinspectie en bijkomend onderzoek staatsveiligheid en [financiële audit] komen geen nieuwe of bijkomende elementen die de oprichting van de school in de weg staan. Gezien de historiek van het dossier blijft een beperkte terughoudendheid echter op zijn plaats bij het toekennen van een voorlopige erkenning. Deze beperkte terughoudendheid vindt zijn basis in het wisselende advies van de staatsveiligheid en de slechts beperkte uitvoering van de bijkomende audit van de middelenstromen van de vzw Lectio.

Tijdens het recent gevoerde onderzoek als ook uit de recent verkregen adviezen blijkt niet dat er een reële dreiging van het onderwijsinitiatief uit gaat. Dit betekent dat de onderwijsinspectie geen redenen heeft om aan te nemen dat er onvoldoende garanties zijn dat aan de zesde erkenningsvoorwaarde niet zou worden voldaan.

Het blijft voor de onderwijsinspectie een zeer moeilijk punt dat er voor de beoordeling van de zesde erkenningsvoorwaarde geen juridische vertaling of ingang is gemaakt. Dit zorgt er voor dat de operationalisering zeer moeilijk is. Het is wenselijk dat er een regelgevend initiatief wordt genomen om deze lacune op te heffen.

De onderwijsinspectie van zijn kant zal het dossier met zorg opvolgen. Mochten er in de feitelijke realisaties van de school elementen opduiken die een ander licht werpen op het al dan niet realiseren van de erkenningsvoorwaarden, zal de inspectie niet aarzelen om in de school een doorlichting uit te voeren. Op basis van de momenteel beschikbare

informatie besluit de inspectie dat de te erkennen school voldoet aan de voorwaarden inzake voorlopige erkenning.”

3.6. De minister van Onderwijs beslist op 31 augustus 2022 opnieuw “tot niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning van het voorgelegde initiatief” omdat “aan de voorwaarden vervat in artikel 15, § 1, 1° en 11° Codex secundair onderwijs niet is voldaan”. Dat aan twee erkenningsvoorwaarden niet is voldaan, wordt overheen een tiental bladzijden toegelicht. Daarbij wordt verwezen naar het advies van de Veiligheid van de Staat, een advies van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) en de financiële audit. In de conclusie van deze beslissing balt de minister dit als volgt samen:

“- Dat het onderwijsproject in Plura C niet wordt georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van het beweerde schoolbestuur vzw Lectio. De aangetoonde campagnes, financieringsstromen, linken tussen bestuurders en de voorgeschiedenis van dit dossier tonen aan dat het onderwijsproject al veel langer bestaat dan de vzw Lectio zelf en het mandaat van de huidige bestuursleden, die, met uitzondering van [D], slechts aantraden na opmerkingen in de procedure voor de Raad van State over de beslissing van 2019 en de betrokkenheid van leden van BIF/CMB in vzw Lectio. De overeenkomst die werd gesloten waarin wordt beloofd om daaraan te verhelpen, weegt geenszins op tegen de aangehaalde feitelijke vaststellingen waarin het onderwijsproject als een CMB en/of BIF school wordt voorgesteld en waaruit de hoge graad van financiële afhankelijkheid van vzw CMB en IGMG blijkt.

- dat in het schoolproject Plura C de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het, op dit moment niet voldoende worden gegarandeerd. Er kan immers niet worden toegestaan dat enige twijfel bestaat inzake een in de context van het opleiden van leerlingen door de decreetgever essentieel geacht gegeven als het waarborgen van de eerbiediging van de beginselen op het vlak van de rechten van de mens en van kind. Daar waar tegenover de onderwijsinspectie een geruststellend verhaal wordt gebracht, bestaat een groot gevaar dat de ideologische impact van organisaties die direct worden gelinkt aan Milli Görüs op het onderwijsproject zeer groot zal zijn en de school in zijn werking de voormelde beginselen niet zal waarborgen. Die strategie past in de internationale strategie van Milli Görüs om via onderwijs hun ideologie te verspreiden.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middelonderdeel van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van artikel 24 van de Grondwet, “al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14, § 2 juncto 15, § 1, 1° en 11° van de Codex Secundair Onderwijs en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet”.

Zij splitst het middel op in drie middelonderdelen. Het *eerste middelonderdeel* vat verzoekster samen als volgt:

“hetzij laten artikel 14, § 2 juncto artikel 15, § 1, 1° en 11° Codex secundair onderwijs toe dat, voor de voorlopige erkenning en subsidiëring van een school rekening wordt gehouden met het beleid van de school, zoals blijkt uit de statuten van het schoolbestuur en uit het pedagogisch project en het schoolreglement, respectievelijk, met het verschaft onderwijs, maar bovendien ook met andere elementen die het beleid van de school niet bepalen en waarbij voor de beoordeling van deze erkenningsnorm wordt gesteund op een advies van de Staatsveiligheid en van OCAD; in dat geval vormen deze artikelen door de Grondwet verboden preventieve maatregelen;

Hetzij laten artikelen 14, § 2 juncto artikel 15, § 1, 1° en 11° Codex secundair onderwijs dit niet toe en heeft de verwerende partij deze artikelen geschonden, door in haar beslissing rekening te houden met andere elementen die het beleid van de school niet bepalen en waarbij voor de beoordeling van deze erkenningsnorm wordt gesteund op een advies van de Staatsveiligheid en van OCAD evenals op een volledige financiële, juridische en administratieve doorlichting door [X].

Verzoekende partij is van mening dat de tweede hypothese aan de orde is en dat de bestreden beslissing haar grondrecht om een school op te richten op preventieve wijze beperkt, zonder enige objectieve en redelijke verantwoording. Verzoekende partij vraagt uw Raad in hoofddorde om de bestreden beslissing te vernietigen op grond van een schending van artikel 24 van de Grondwet al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 14, § 2 juncto artikel 15, § 1, 1° en 11° Codex secundair onderwijs en in ongeschikte orde om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.”

Verzoekster licht toe dat artikel 24, § 1, van de Grondwet “het recht [omvat] om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van

de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, onderwijsinstellingen op te richten en er onderwijs te verstrekken”. Preventieve maatregelen zijn derhalve verboden. Erkenningsvoorwaarden zijn preventieve maatregelen. Desalniettemin heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat dergelijke erkenningsvoorwaarden in bepaalde omstandigheden grondwettig zijn: voor zover ze beogen de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs te verzekeren, schenden de erkenningsvoorwaarden de vrijheid van oprichting niet.

Verzoekster wijst vervolgens erop dat er een onderscheid bestaat tussen de erkenningsvoorwaarden waaraan wordt getoetst voor een voorlopige erkenning van een school en die welke gelden voor de definitieve erkenning. De erkenningsvoorwaarden voor de voorlopige erkenning hebben betrekking op structurele vereisten voor het onderwijs en op het beleid van de school. De bijkomende erkenningsvoorwaarden voor de definitieve erkenning hebben betrekking op de inhoud van het onderwijs.

De erkenningsvoorwaarde ‘als school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigen’ geldt voor zowel de voorlopige als de definitieve erkenning. Verzoekster betoogt dat bij de beoordeling van de naleving van deze voorwaarde bij de beslissing over de voorlopige erkenning, enkel kan worden gekeken naar het beleid van de school. Indien uit dat beleid blijkt dat de voormelde beginselen niet worden geëerbiedigd, kan de school niet voorlopig worden erkend. Het beleid van de school blijkt dan weer uit het pedagogisch project, het schoolreglement en eventueel de statuten van de rechtspersoon die het schoolbestuur uitmaakt.

Het advies van de onderwijsinspectie luidt volgens verzoekster dat nazicht van het schoolreglement en de met de bestuursleden van verzoekster gevoerde gesprekken geen elementen aan het licht hebben gebracht die strijdig zijn met de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder. Verzoekster stelt dat ook

kan worden gekeken naar de inhoud van het onderwijs van de school, maar het spreekt volgens haar voor zich dat dit pas kan op het moment dat een school daadwerkelijk onderwijs verstrekt. De inhoud van het onderwijs is bijgevolg relevant voor de definitieve erkenning.

De toenmalige minister van Onderwijs heeft over deze erkenningsvoorwaarde uitgelegd dat het een algemene bepaling betreft. Als er tijdens het uitvoeren van een erkenningsonderzoek elementen opduiken die de schending van internationale verdragen blootleggen, rapporteren de onderwijsinspecteurs daarover en volgt er geen erkenning. De minister heeft volgens verzoekster verduidelijkt dat de onderwijsinspectie zowel een systeem- als een substantief onderzoek voert; er wordt gefocust zowel op het beleid van de school als op de inhoud van het onderwijs. De Vlaamse minister die de bestreden beslissing heeft genomen, heeft volgens verzoekster in de commissie Onderwijs van het Vlaams parlement aangegeven dat “scholen nog altijd een voorlopige erkenning krijgen en dat de inspectie zich pas achteraf gaat vergewissen van de toestand op het terrein zelf”. Daardoor geeft de minister volgens haar aan dat “je een soort van automatische voorlopige erkenning krijgt en dat pas achteraf wordt nagegaan of je die eigenlijk echt mocht hebben”.

In arrest nr. 245.375 van 5 september 2019 heeft de Raad van State overwogen dat “[er] niet in te zien [valt] dat de controle [van verwerende partij] geen rekening zou mogen houden met andere elementen, zoals bijvoorbeeld de samenstelling van de raad van bestuur, zijn externe financiering, de activiteiten van zijn leden of de onderwijsvisie van die raad van bestuur die zou blijken uit andere stukken dan die welke verzoekster opsomt en die aan de feitelijke opstart voorafgaan”. Dit was volgens verzoekster een antwoord op haar argument dat de betrokken erkenningsvoorwaarde niet kan worden onderzocht vooraleer de school operationeel is en dat een beoordeling ervan enkel denkbaar is op grond van klachten, feiten of stukken die resulteren uit de effectieve actie van of in de school. Verzoekster betoogt dat de verwerende partij ten onrechte ervan uitgaat dat dit arrest zou toelaten dat “bijkomende onderzoeksvragen”

worden gesteld, dat het onderzoek niet beperkt zou moeten blijven tot “het voorgenomen beleid op papier”, maar dat ook rekening kan worden gehouden met “de reële context van alle relevante feiten”. Verzoekster betwist dat de verwerende partij voor het onderzoek met het oog op een voorlopige erkenning van een school, advies mocht vragen aan de Staatsveiligheid of OCAD en een financiële, juridische en administratieve doorlichting mocht bevelen, “zonder dat dit preventieve maatregelen vormen”. Verzoekster meent dat het “verboden [is] om [...] niet louter rekening te houden met het beleid van de school, zoals blijkt uit de statuten van het schoolbestuur en uit het pedagogisch project en het schoolreglement, respectievelijk, met het verschaft onderwijs”. Ten onrechte houdt de verwerende partij dus rekening met andere elementen die het beleid van de school niet bepalen.

De onderwijsinspectie daarentegen heeft het pedagogisch project, het schoolreglement en de statuten van verzoekster afgetoetst en heeft gesprekken met de bestuursleden gevoerd. Op grond daarvan heeft zij geoordeeld geen elementen te hebben gevonden die strijdig zijn met de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder. Op vraag van de minister van Onderwijs werd ook advies gevraagd aan de Staatsveiligheid en is een financiële, juridische en administratieve audit gebeurd. Ook op grond van die onderzoeken besluit de onderwijsinspectie dat er geen nieuwe of bijkomende elementen zijn die de oprichting van de school in de weg staan.

De minister van Onderwijs gaat volgens verzoekster echter verder. Hij betreft bij zijn beslissing een “zeer recent rapport” van het OCAD. Dit rapport is niet gedateerd en gaat alleen over Millî Görüş. Het biedt geen enkel inzicht in het beleid van de school van verzoekster, noch in de kwaliteit en gelijkwaardigheid van het onderwijs.

Verzoekster besluit dat in de mate dat de betrokken erkenningsvoorwaarde zo wordt geïnterpreteerd dat ze geen betrekking moet

hebben op het beleid van de school, noch op de inhoud van het verstrekte onderwijs, dit een door de Grondwet verboden preventieve maatregel is. Zelfs indien iemand die op één of andere manier met verzoekster zou zijn verbonden, een ideologie aankleeft die ingaat tegen de voormelde beginselen, staat zulks niet eraan in de weg dat het beleid van de school die beginselen wél respecteert. Het pedagogisch project, het schoolreglement en het beleid van de school eerbiedigen die beginselen wel degelijk.

Voor zover de Raad van State zou oordelen dat de verwerende partij die andere elementen dan het pedagogisch project, het schoolreglement en het beleid van de school in aanmerking vermocht te nemen op grond van de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs, dringt verzoekster erop aan dat aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag zou worden gesteld.

4.2. Verzoekster handhaaft in de memorie van wederantwoord het standpunt dat het onderzoek van de erkenningsvoorwaarden waarop de bestreden beslissing steunt, niet gericht is op de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs. Door deze erkenningsvoorwaarden zo te interpreteren dat een “dermate ruim, niet adequaat en onevenredig onderzoek” is toegelaten, maakt dit volgens haar een door de Grondwet verboden preventieve maatregel uit. Verzoekster argumenteert voorts dat de verwerende partij op die manier de grondwettelijk gewaarborgde actieve vrijheid van onderwijs minimaliseert. Zij zou volgens verzoekster de Raad van State ervan willen overtuigen dat de vrijheid van onderwijs van de leerling primeert op de vrijheid om onderwijs in te richten. Verzoekster wijst erop dat de actieve vrijheid van onderwijs een van de meest fundamentele principes is waarrond België werd gesticht. Het verbod op preventieve maatregelen veruitwendigt de uitdrukkelijke wil van de grondwetgever die erin bestaat dat de overheid geen toezicht op het onderwijs kan houden en dat ieder persoon vrij is om een school op te richten en onderwijs te verschaffen. Verzoekster erkent dat erkenningsvoorwaarden wel grondwettig zijn in de mate dat ze de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs beogen te verzekeren. Zij blijft wel erbij dat bij de beoordeling van de

voorwaarden voor een voorlopige erkenning alleen rekening mag worden gehouden met het beleid van de school.

Verzoekster doet voorts gelden dat de verwerende partij zichzelf tegensprekt door enerzijds aan te nemen dat de Codex Secundair Onderwijs in een getrapt systeem van onderzoek voorziet, waarbij er sprake is van een “beperkt onderzoek” met het oog op een voorlopige erkenning en een “doorgedreven onderzoek” in het kader van de definitieve erkenning, en anderzijds te stellen dat de beide onderzoeken slechts verschillen van mekaar doordat de onderwijsinspectie bij de beoordeling van de definitieve erkenning over méér en andere gegevens beschikt. Verzoekster betwist dat de decreetgever niet in een onderscheiden graad van beoordeling heeft voorzien. Door bij de voorlopige erkenning een “dermate ruim, niet adequaat en onevenredig onderzoek” uit te voeren, schendt de verwerende partij de Codex Secundair Onderwijs.

Verzoekster betwist eveneens dat zij met haar standpunt voor de voorlopige erkenning enkel een beoordeling *pro forma* voorstaat en geen borging van de kwaliteit. Zij meent dat alleen rekening kan worden gehouden met het beleid van de school. Dat is ook het standpunt van de minister van Onderwijs, waar hij het over een “soort van automatische voorlopige erkenning” heeft.

De ruime formulering van de betrokken erkenningsvoorwaarde levert volgens verzoekster niet het bewijs dat er geen sprake zou moeten zijn van een beperkt onderzoek.

Verzoekster doet voorts gelden dat de politieke partij van de minister van Onderwijs de “gerede twijfel” over de vraag of zij die zich als schoolbestuur voorstellen ook daadwerkelijk die verantwoordelijkheid hebben en zullen opnemen, zelf in het Vlaams parlement in scène heeft gezet. Bovendien rijst volgens verzoekster de vraag of de erkenningsvoorwaarde ‘georganiseerd onder verantwoordelijkheid van een schoolbestuur’ wel zo moet worden

geïnterpreteerd dat het onderwijs moet worden aangestuurd door een bestuur dat daarvoor ook de verantwoordelijkheid kan en zal opnemen, zodat moet worden achterhaald wie de werkelijke initiatiefnemers zijn. De verwerende partij onderbouwt die stelling niet. Verzoekster geeft aan dat het niet correct is te beweren dat zij niet het werkelijke bestuur van Plura C zou zijn. Het advies van de onderwijsinspectie bevestigt trouwens dat Plura C is georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur.

Verzoekster betoogt tot slot dat de verwerende partij “niet ernstig” is waar zij beweert dat haar onderzoek met het oog op de zorg om kwaliteit van het onderwijs is gebeurd. Verzoekster stelt vast dat de verwerende partij haar handelen tracht te verantwoorden als een zoektocht naar relevante informatie. Dit is voor verzoekster niet aanvaardbaar. Zij blijft erbij dat het onderzoek “niet adequaat en onevenredig” is en “geenszins de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs” beoogt. Dit is volgens haar des te minder het geval, nu de onderwijsinspectie op grond van die “relevante informatie” adviseert om de school voorlopig te erkennen.

4.3. In haar laatste memorie wijst verzoekster erop dat zij in hoofdde van de Raad van State verlangt dat hij de schending vaststelt van artikel 24 van de Grondwet, “al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14, § 2 juncto 15, § 1, 1° en 11° van de Codex Secundair Onderwijs” en bijgevolg de bestreden beslissing vernietigt.

In ondergeschikte orde is verzoekster van oordeel dat een prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof. Zij herformuleert de in haar verzoekschrift opgenomen vraag en voegt daaraan nog een vraag toe – volgens haar als gevolg van het in het auditorsverslag ingenomen standpunt.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing steunt op artikel 15, § 1, 1° en 11°, van de Codex Secundair Onderwijs om te besluiten tot “de niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning van het voorgelegde initiatief”.

Artikel 15, § 1, inleidende zin, 1° en 11°, van de Codex Secundair Onderwijs luidt als volgt:

“Een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs wordt gefinancierd of gesubsidieerd als aan alle onderstaande voorwaarden, die betrekking hebben hetzij op het structuuronderdeel in kwestie hetzij op de vestigingsplaats van de school die het organiseert, samen is voldaan:

1° georganiseerd zijn onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur;

[...]

11° als school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigen.”

6. Anders dan verzoekster het ziet, leest de Raad van State in deze bepalingen, en meer in het bijzonder in de bepalingen van artikel 15, § 1, 11°, van de Codex Secundair Onderwijs, geen beperking inzake elementen, documenten of informatie waarmee het bestuur vermag rekening te houden om te beoordelen of aan deze erkennings- en subsidiëringsvoorwaarde is voldaan. Het pedagogisch project, het schoolreglement en de statuten van het schoolbestuur kunnen vanzelfsprekend van nut zijn om “het geheel van [de] werking” van een school in te schatten. Dat betekent evenwel niet dat op een andere wijze verkregen informatie ter zake niet relevant zou kunnen zijn.

De voormelde bepaling kent weliswaar een onderzoeks- en adviesbevoegdheid aan de onderwijsinspectie toe, maar verbiedt niet dat ook derde instanties – bijvoorbeeld, de Veiligheid van de Staat, het OCAD of een andere derde met een bijzondere expertise op een domein dat ter zake relevant wordt geacht – worden betrokken om inlichtingen te verschaffen die van betekenis kunnen zijn bij het onderzoek naar de vraag of aan de bedoelde erkennings- en subsidiëringsvoorwaarde is voldaan. Evenmin is het op grond van

de voornoemde bepaling verboden dat het bestuur steunt op die gegevens om over de aanvraag te beslissen.

Verzoekster overtuigt bijgevolg niet ervan dat er sprake is van een “dermate ruim, niet adequaat en onevenredig onderzoek”.

7. In de bestreden beslissing stelt de bevoegde minister dat “[u]it het rapport van de [Veiligheid van de Staat] [...] onweerlegbaar [blijkt] dat er een band is tussen het onderwijsproject Plura C en de Belgische Islamitische Federatie (BIF). De BIF is volgens de [Veiligheid van de Staat] en het OCAD de Belgische afdeling van de in Europa gebaseerde Islamitische Gemeenschap Milli Görüs (IGMG). Volgens de [Veiligheid van de Staat] en OCAD heeft de BIF een erg actieve jongerenwerking en is de BIF recent ook duidelijk actief op het vlak van inrichten van onderwijs”. Voorts wijst de minister op de betrokkenheid van de BIF bij de totstandkoming van het project, het inzamelen van gelden en het campagne voeren voor de nieuwe school. De bevoegde minister haalt voorts onder meer uit het advies van het OCAD aan dat de meest conservatieve vleugel binnen de Milli Görüs-beweging anti-Europees, antiwesters en antisemitisch is, “in Europa [ijvert] voor de islamisering van de Turkse diaspora” en dat “een gevoel van vijandigheid tegen het seculiere en democratische model van de westerse samenleving [blijft] hangen”. De minister besluit dat “deze situatie strookt met de doelstellingen van Milli Gorus om, met gebruik van democratische vrijheden waaronder de menings- godsdienst- en onderwijsvrijheid, een wereldbeeld te verspreiden dat onverenigbaar is met de westerse democratische waarden”.

Zonder dat in de huidige stand van de rechtspleging – namelijk, met uitsluitend het eerste onderdeel van het middel ter beoordeling van de Raad – mag worden nagegaan of deze motieven steun vinden in het administratief dossier, is het evenwel niet van iedere redelijkheid ontdaan om die informatie nuttig te achten om een inschatting te maken of de “school in het geheel van haar

werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder” eerbiedigt.

Daargelaten dat verzoekster geenszins inzichtelijk maakt waarom deze informatie niet relevant zou zijn ter beoordeling van het “beleid” van de school, noch waarom een en ander niet ook zou kunnen afstralen op de “kwaliteit van het onderwijs”, moet haar worden tegengeworpen dat de bedoelde erkenningsvoorwaarde ziet op “het geheel van [de] werking” van een school, wat een nog ruimere inhoud heeft dan uitsluitend het beleid.

8. Dat de onderwijsinspectie op grond van de verzamelde gegevens tot een ander advies komt dan de bevoegde minister in zijn beslissing, werpt geen ander licht op de zaak.

9. Artikel 15, § 2, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs eist voor de voorlopige erkenning dat de onderwijsinspectie nagaat of aan de voorwaarden vermeld in paragraaf 1, 1°, 2°, 3°, 6°, 9° en 11°, van hetzelfde artikel 15 is voldaan. Zulks weerlegt meteen dat van enig “automatisme” bij de toekenning van een voorlopige erkenning sprake is.

10.1. Een andere vraag is of de aldus geformuleerde en begrepen erkenningsvoorwaarde een preventieve maatregel uitmaakt, die verboden is krachtens artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet.

Het valt evenwel niet de Raad van State toe om die vraag te beantwoorden. Daarvoor is alleen het Grondwettelijk Hof bevoegd.

10.2. Er bestaat bijgevolg reden om de door verzoekster in haar laatste memorie herwerkte prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Evenwel gaat zij – ten onrechte, zoals hiervóór gezien – ervan uit dat het advies van de Veiligheid van de Staat, het rapport van het OCAD over de Millî Görüs-beweging en de “juridische, administratieve en financiële doorlichting” van de vereniging, geen relevante elementen met betrekking tot het

“beleid” van de school kunnen opleveren. Die verkeerde vooronderstelling wordt daarom uit de prejudiciële vraag verwijderd.

11.1. Verzoekster vraagt in haar laatste memorie tevens dat aan het Grondwettelijk Hof de volgende vraag wordt voorgelegd:

“In het geval bovenstaande prejudiciële vraag negatief zou worden beantwoord, schenden artikel 14, § 2 iuncto artikel 15, § 1, 1°, 11° Codex Secundair Onderwijs de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24 van de Grondwet, in de zin dat ze de verlenende overheid de mogelijkheid bieden om aanvragen tot voorlopige erkenning zeer verschillend te behandelen en om alsdusdanig de oprichting [van] een bepaalde school, zonder objectieve rechtvaardiging, tegen te houden?”

11.2. Daargelaten dat verzoekster deze vraag slechts in haar laatste memorie formuleert en dat zij geenszins aannemelijk maakt dat zulks uitsluitend is ingegeven door het standpunt dat in het auditoraatsverslag werd ingenomen – verzoekster gaf al in haar verzoekschrift de twee hypothesen aan waarop het middelonderdeel kon worden benaderd en stelde voor om in één van die hypothesen een prejudiciële vraag te stellen; het auditoraatsverslag is op die suggestie ingegaan – zodat ze als laattijdig moet worden beschouwd, beoogt de vraag wezenlijk niet één of meer bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs aan de Grondwet te doen toetsen. Verzoekster wil met de hiervóór aangehaalde vraag vernemen of zij gelijk werd behandeld met andere schoolbesturen die een aanvraag tot erkenning en subsidiëring hebben ingediend, waarbij die aanvragen niet aan een onderzoek door, bijvoorbeeld, de Veiligheid van de Staat of het OCAD werden onderworpen.

Die vraag heeft geen betrekking op een eventuele ongelijke behandeling door het decreet, maar in de concrete uitvoering ervan. Voor een dergelijke (grond)wettigheidstoets is de Raad van State wel degelijk zelf bevoegd.

Daargelaten of dit aspect van het middel op ontvankelijke wijze aan de Raad van State is voorgelegd, is een beoordeling ervan, gelet op de hierna aan het Grondwettelijk Hof te stellen prejudiciële vraag, nog niet aan de orde.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

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

Schenden de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Codex Secundair Onderwijs artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, zo geïnterpreteerd dat deze artikelen toelaten dat voor de beoordeling van de in deze bepalingen vervatte erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning van een school, niet louter rekening wordt gehouden met het beleid van de school zoals dat blijkt uit de statuten van het schoolbestuur, het pedagogisch project en het schoolreglement, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het OCAD en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur?

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 negen december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Wouter Pas,	staatsraad, waarnemend
	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Wouter Pas