

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.375 van 5 september 2019
in de zaak A. 228.970/IX-9601**

In zake: 1. de VZW LECTIO
2. XXXX
3. XXXX
4. XXXX
5. XXXX
6. XXXX
7. XXXX
8. XXXX
9. XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 september 2019, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van 30 augustus 2019 om de vzw Lectio geen erkenning of subsidie toe te kennen voor de organisatie van het Selamcollege te Genk.

In hetzelfde verzoekschrift vragen de verzoekende partijen als voorlopige maatregelen “de verwerende partij te bevelen om onverwijld aan de eerste verzoekende partij de aangevraagde voorlopige erkenning en voorlopige subsidie te verlenen voor de inrichting van het Selamcollege aan de Kerkstraat 1 te 3600 Genk” en dit “onder verbeurte van een dwangsom van 500.000,00 euro per dag vertraging te rekenen vanaf de dag van de uitspraak van het tussen te komen arrest”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 september 2019, om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Stijn Verbist en Lize Vandersteegen, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaat Dirk Vanheule, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 28 maart 2019 dient de vzw Lectio – een vereniging opgericht op 4 februari 2019 – bij de verwerende partij een aanvraag in ‘tot erkenning, financiering en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs’. De aanvraag betreft de erkenning en subsidiëring van een school behorende tot het gesubsidieerd vrij onderwijs, dat ‘islamitische godsdienst’ en ‘eigen cultuur en religie’ als levensbeschouwelijke vakken gaat aanbieden en structuuronderdelen 1A en 1B wil oprichten. Het schoolbestuur is niet aangesloten bij een onderwijskoepel.

3.2. In de nota met opmerkingen geeft de verwerende partij de volgende achtergrondinformatie:

“Aangezien het overleg van eerste verzoekster met het vrije CLB niet tot een resultaat had geleid, is de procedure van de bemiddelingscommissie met de centra voor leerlingenbegeleiding, voorzien bij artikel 14 van het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding (BS 25 juni 2018) opgestart.

[...] Parallel met het onderzoek naar het voldoen aan de voorwaarde van een samenwerkingsafpraak met het CLB, heeft de Onderwijsinspectie een onderzoek verricht naar het vervullen van de voorwaarde van de eerbiediging van de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind. Naar aanleiding van de commotie die in het Genkse eind 2018 en begin 2019 bestond over de mogelijke oprichting en aanvraag tot erkenning en financiering van een zgn. Milli Görüşschool en de verdenkingen die in die zin tegenover eerste verzoekster werden geformuleerd in de media en in het parlement, heeft de Onderwijsinspectie op eigen initiatief op 8 mei 2019 aan de Staatsveiligheid een advies gevraagd over de banden tussen eerste verzoekster en de Turkse Milli Görüş-beweging en de implicaties op het vlak van de eerbiediging van de voornoemde beginselen. De Milli Görüş-beweging die in 1969 werd opgericht wordt als fundamentalistisch, conservatief en Turks-nationalistisch bestempeld.

Op 21 augustus 2019 heeft de Staatsveiligheid zijn advies overgemaakt aan de Onderwijsinspectie. Dit advies kreeg de classificatie ‘Beperkte verspreiding’ (art. 20 KB 24 maart 2003 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen). In een aanvullend e-mailbericht van 28 augustus 2019 van de Staatsveiligheid aan de Onderwijsinspectie werd dit advies nog verder toegelicht, eveneens met classificatie ‘Beperkte verspreiding’.

[...] De informatie komt erop neer dat de Staatsveiligheid de inschatting maakt dat de sturende kracht achter het onderwijsproject van eerste verzoekster een ideologie aankleeft die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en de andere grondslagen van de rechtsstaat, met de inschatting van een potentiële dreiging van de verspreiding van deze ideologie onder de leerlingen van het Selamcollege.

De Onderwijsinspectie heeft deze elementen mee in overweging genomen voor het nemen van de finale beslissing nadat de CLB-bemiddeling was afgerond.”

3.3. Met een brief van 30 augustus 2019 deelt de Vlaamse minister van Onderwijs mee dat de aanvraag wordt afgewezen:

“U heeft namens uw vzw een aanvraag tot subsidiering ingediend bij Agodi.

Voor een toekenning van subsidiëring met inbegrip van een voorlopige erkenning is vereist dat het betrokken structuuronderdeel voldoet aan de voorwaarden gesteld in art. 15, § 1. 1°, 2°, 3°, 6°, 9° en 11° Codex secundair onderwijs. Overeenkomstig § 2, lid 2 van datzelfde artikel, samen te lezen met art. 35 van het decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs van 8 mei 2009 wordt het vervuld zijn van de voorwaarden voor een voorlopige erkenning nagegaan in het kader van een onderzoek door de Onderwijsinspectie. Dat onderzoek resulteert in een rapport met een advies op basis waarvan een beslissing over de aanvraag wordt genomen.

In het voorliggende dossier werd een advies van de Onderwijsinspectie ontvangen op 29 augustus 2019 (zie nota Agodi van 29 augustus 2019 aan de minister van Onderwijs in bijlage).

De Onderwijsinspectie adviseert om het voorgelegde initiatief geen voorlopige erkenning te verlenen omwille van het niet voldaan zijn aan de erkenningsvoorwaarde gesteld in art 15, § 1, 11° Codex secundair onderwijs. die erin bestaat dat 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 (moet) eerbiedigen’ In het licht van die voorwaarde werd door de Onderwijsinspectie een bijkomend onderzoek van de Staatsveiligheid gevraagd naar het voorliggende project. De inspectie verwijst in haar advies naar informatie die haar daarop werd aangereikt door 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, en besluit dat op basis daarvan de realisatie van de erkenningsvoorwaarde vervat in 15, § 1, 11° Codex secundair onderwijs op dit moment niet voldoende wordt gegarandeerd.

Waar uit het advies van de Onderwijsinspectie dus blijkt dat volgens de bevindingen van de Staatsveiligheid een reële dreiging van het voorgelegde initiatief uitgaat nu dat initiatief kan worden gekoppeld aan een ideologie die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en andere grondslagen van de rechtstaat, valt niet ernstig in te zien dat dergelijke vaststelling een ander besluit toelaat dan dat daarmee op dit moment de realisatie van de erkenningsvoorwaarde dat een 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 dient te eerbiedigen niet voldoende wordt 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 [het] kind. De Onderwijsinspectie concludeert dan ook terecht dat aan de voorwaarde vervat in 15, § 1, 11° Codex secundair onderwijs niet is voldaan. De overwegingen van het gemotiveerd ongunstig advies van de Onderwijsinspectie van 29 augustus 2019 worden integraal bijgevalen.

Er wordt dan ook overeenkomstig art. 15, § 2, lid 2 besloten tot de niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning van het voorgelegde initiatief.”

Samen met deze kennisgeving ontvangt de vzw Lectio de nota van Agodi van 29 augustus 2019. De verzoekende partijen verklaren dat zij nooit het advies van de Onderwijsinspectie hebben ontvangen, noch het advies van Staatsveiligheid.

IV. Proceshoedanigheid van de tweede tot negende verzoekende partijen

4. Ambtshalve rijst de vraag naar de procesbevoegdheid van de tweede tot negende verzoekende partijen, die verklaren hetzij toekomstig leerkracht te zijn van het Selamcollege, hetzij er zich dit schooljaar 2019-2020 te hebben ingeschreven als leerling.

5. Zoals reeds uiteengezet in – bijvoorbeeld – de arresten nr. 79.057 van 2 maart 1999 en nr. 227.486 van 20 mei 2014, kan een rechtsvordering waarvan het specifieke opzet is een voordeel dat geweigerd is alsnog te verkrijgen, in principe alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken omdat immers alleen aan hem dat voordeel alsnog verleend kan worden.

Het oogmerk van alvast de vordering tot schorsing is dat de aanvraag tot erkenning en subsidiëring alsnog ingewilligd zou worden, zodat derhalve die vordering in principe alleen door het schoolbestuur van het Selamcollege ingesteld kan worden.

Mogelijk wettigt het belang dat de tweede tot negende verzoekende partijen uiteenzetten dat zij het schoolbestuur van het Selamcollege in zijn streven zouden steunen en zich met het oog daarop tussenkomende partij zouden stellen in een beroep dat de vzw Lectio instelt. Zij hebben als mogelijk toekomstige leerkrachten of leerlingen van het college echter zelf geen hoedanigheid om in eigen naam een vordering in te stellen die erop gericht is een aanspraak welke hen niet toebehoort alsnog gerealiseerd te zien worden. Er anders over oordelen zou betekenen dat belanghebbende derden kunnen bereiken dat een erkenning moet worden verleend, eventueel zelfs tegen de verondersteld gewijzigde wil in van de oorspronkelijke aanvrager die, doordat hij tegen de weigering ervan niet in rechte is opgekomen, geacht kan worden niet langer het voordeel van die aanvraag na te streven.

6. Besloten dient derhalve te worden dat de tweede tot negende verzoekende partijen op het eerste gezicht niet over de vereiste hoedanigheid en het vereiste rechtstreeks persoonlijk belang beschikken, aangezien zij niet de indiener van de aanvraag zijn en zij ook niet de rechtstreeks geadresseerde zijn van de bestreden beslissing.

7. De vordering en in het bijzonder de uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid worden hierna dan ook enkel nog beoordeeld in functie van de eerste verzoekende partij, hierna verzoekster genoemd.

V. Herinnering aan de voorwaarden tot schorsing en tot bevel van voorlopige maatregelen

8. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging of het bevelen van voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts 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 van de gewone vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting

9. In het inleidend verzoekschrift voert verzoekster de volgende argumenten aan om, wat haar betreft, het beroep op de uiterst dringende noodzakelijkheid te verantwoorden.

Ten eerste heeft de bestreden beslissing tot gevolg dat zij op 1 september 2019 niet kan starten met het inrichten en aanbieden van erkend en gesubsidieerd onderwijs, terwijl haar “primordiale statutaire doelstelling” bestaat in het aanbieden en inrichten van onderwijs. Dit heeft volgens verzoekster “uiteraard” geen zin als zij geen van rechtswege geldende getuigschriften mag uitreiken.

Ten tweede zullen, als zij geen van rechtswege geldende getuigschriften mag uitreiken, de tientallen leerlingen die zich hebben aangeboden, zich elders inschrijven.

Ten derde wordt met de bestreden beslissing geïnsinueerd dat zij de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind niet zou eerbiedigen. Een dergelijke insinuatie is smadelijk, schandelijk en schadelijk. In de media wordt ook voortdurend herhaald dat zij de fundamentele mensenrechten en kinderrechten niet zou respecteren, terwijl er geen enkel concreet feit of geen enkel concreet stuk bestaat, minstens niet aan haar bekend, waaruit zulks zou moeten blijken. De goede naam en de reputatie van verzoekster wordt evident zwaar geschaad. Niet alleen zullen ouders, leerkrachten en leerlingen ernstig worden afgeschrikt om nog naar haar school te gaan, bovendien wordt zij door dergelijke berichtgeving blootgesteld aan haatcampagnes en mogelijk zelfs represailles. Als verzoekster geen erkenning en subsidiëring ontvangt, zal haar voortbestaan evident in het gedrang komen. Als er niet onmiddellijk een beslissing wordt genomen en een maatregel wordt genomen, zal haar reputatie definitief en onherstelbaar worden beschadigd, gelet op de zeer grote media-aandacht die aan dit dossier wordt gegeven.

De vrijwaring van de belangen van verzoekster is onverenigbaar met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing. In een geval van intrekking van de erkenning heeft de Raad van State zulks aanvaard.

Beoordeling

10. Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is bij een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid vereist dat de verzoevende partij aantoonde het resultaat van de procedure ten gronde niet te kunnen afwachten, gelet op de aard of de impact van de schadelijke gevolgen die zij bij de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zou ondergaan. De spoedeisendheid is met andere woorden vervat in deze schorsingsvoorwaarde.

In deze zaak faalt verzoekster niet enkel te overtuigen van de uiterst dringende noodzakelijkheid, maar zelfs van die spoedeisendheid.

11. Het komt erop aan voor een verzoevende partij om van de aangevoerde urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in haar vordering aanvoert. Dit houdt in dat het aan deze partij toevalt om op de omstandigheden van haar zaak betrokken, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* 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.

Die gegevens moeten door de verzoevende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan aftoetsen of ze de beweerde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. De urgentie van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is.

12. Met het eerste en het tweede argument herinnert verzoekster enkel aan de inhoud en het dadelijke gevolg van de bestreden weigering: verzoekster kan op 1 september 2019 niet van start gaan met het aanbieden van ge-

subsidieerd onderwijs en zij kan geen van rechtswege geldende getuigschriften uitreiken.

Waarom dit de zaak uiterst dringend of zelfs maar spoedeisend maakt, is daarmee niet verduidelijkt. Na een eventuele nietigverklaring kan verzoekster hopen op een heroverweging die leidt tot de gevraagde erkenning en subsidiëring; het enige nadelige gevolg is dus dat dan pas later gestart wordt met de schoolorganisatie. Het is dus zaak ervan te overtuigen waarom niet gewacht kan worden na 1 september 2019. Daarover leest de Raad echter niets concreets in de uiteenzetting van verzoekster.

13. Dat een vereniging zonder winstoogmerk bij gebrek aan subsidiëring door de overheid haar bestaansreden verliest en zij haar voortbestaan in het gedrang ziet komen, kan volgens de Raad van State kwalijk als algemene regel gelden.

Zonder nadere toelichting ziet de Raad van State bovendien niet welke verregaande schade een vereniging zoals verzoekster zou lijden door het enkele feit dat zij in afwachting van een arrest ten gronde haar activiteiten een tijdlang zou moeten terugschroeven of, in dit geval, de opstart ervan een tijdlang uitstellen.

Daarbij moet immers worden onderstreept dat verzoekster nog maar recent is opgericht en een eerste erkenning vraagt; zij laat zich dus niet vergelijken met rechtspersonen die reeds gesubsidieerd worden en actief zijn en waarvan de erkenning wordt ingetrokken. Des te meer ligt het op haar weg aan te tonen waarom die start precies op 1 september 2019 voor haar zo belangrijk is en de afloop van de bodemprocedure dus onherroepelijk te laat zou komen.

14. Het kan mogelijk anders zijn, bijvoorbeeld in functie van reeds aangenomen verbintenissen en de financiële gevolgen bij de verbreking daarvan.

Het staat echter aan verzoekster om dit in voorkomend geval met concrete en overtuigende gegevens aan te tonen. Dat verzuimt zij te doen.

Voor zover de Raad overigens kan nagaan op grond van de ‘bruikleenovereenkomst’ die verzoekster bij haar verzoekschrift voegt, heeft zij de gebouwen bestemd voor het college van een andere vzw in bruikleen gekregen “om niet”. Voorts verklaart verzoekster op de terechtzitting over 97.000 euro liggende gelden te kunnen beschikken, terwijl zij daar noch in het verzoekschrift noch op de terechtzitting lopende financiële verplichtingen tegenoverstelt.

15. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat verzoekster door de bestreden beslissing niet volstrekt wordt verhinderd om haar statutair doel nu reeds na te streven. Het is haar niet verboden onderwijs te verstrekken onder de vorm van collectief huisonderwijs.

De verwerende partij wijst er in de nota voorts op dat verzoekster, die verklaart op 56 ingeschreven leerlingen te rekenen, momenteel op afstand niet voldoet aan de programmatienorm van 141 regelmatige leerlingen om voor subsidiëring in aanmerking te komen en dat zij dus voor het thans begonnen schooljaar in het beste geval enkel op een erkenning zonder subsidiëring zou kunnen hopen. Daarover ondervraagd, weerspreekt verzoekster dit niet op de terechtzitting.

De uiteenzetting van verzoekster gaat aan deze elementen voorbij.

16. Aldus wordt niet toegelicht waar het met betrekking tot deze schorsingsvoorwaarde net om gaat, namelijk aantonen waarom het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing meebrengt – namelijk om nog niet als erkende en gesubsidieerde school te kunnen starten – niet kan worden

ondergaan gedurende de tijd die nodig is om de gewone beroepsprocedure af te wikkelen.

17. Wat ten slotte het morele nadeel van de reputatieschade betreft, zij vooreerst vastgesteld dat dit blijkt uit de uiteenzetting van verzoekster gelieerd is aan de ernst van de middelen, terwijl het om twee onderscheiden schorsingsvoorwaarden gaat. Voorts overtuigt verzoekster niet dat zij als rechtspersoon met deze stempel dat zij de fundamentele mensenrechten en kinderrechten niet zou respecteren niet kan omgaan tot een eindarrest ten gronde is geweest, laat staan het als rechtspersoon niet tot dan kan “overleven”.

18. De eerste schorsingsvoorwaarde is niet vervuld.

VII. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

19. Het eerste middel is genomen uit de schending van de formele motiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel, het hoorrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, uit de schending van artikel 15, § 1, 11°, van de Codex Secundair Onderwijs (hierna: VCSO) en uit het verbod op machtsoverschrijding:

“Doordat de bestreden beslissing op bepaalde motieven steunt stellende dat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarde dat 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 moet eerbiedigen.

Terwijl deze motieven feitelijk onjuist, niet concreet, niet afdoende en niet draagkrachtig en onvolledig zijn;

Zodat de bestreden beslissing de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen

schenkt alsook van artikel 15, [§ 1], 11° Codex Secundair Onderwijs.”

Verzoekster betoogt dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat zij de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder niet zou eerbiedigen.

Zij merkt op totaal niet te weten waarop deze beslissing steunt. Zij weet niet welke informatie van de Staatsveiligheid de minister in haar beslissing als grondslag hanteert. Zij werd hierover ook nooit gehoord. Bovendien blijkt nergens uit dat de minister de betreffende informatie zelf heeft onderzocht. Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de minister zelf weet over welke informatie van de Staatsveiligheid het zou gaan. Hiermee wordt het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geschonden.

De beslissing verwijst naar een inspectieverslag van 29 augustus 2019, een stuk dat nooit voorafgaand aan of samen met de mededeling van de bestreden beslissing aan verzoekster werd meegedeeld.

Verzoekster betoogt dat de bestreden beslissing op geen enkel concreet feitelijk element steunt. Enkel op “informatie van [de] Staatsveiligheid”. De minister steunt ook niet op artikel 4 van de formelemotiveringswet. Er ligt geen enkel argument voor waaruit zou blijken dat de mededeling van de motieven de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang zou kunnen brengen of de openbare orde zou kunnen verstoren. Dat er informatie van de Staatsveiligheid voorhanden zou zijn waaruit zou blijken dat het Selamcollege de mensenrechten en de kinderrechten niet zou eerbiedigen als de school operationeel zou zijn, is uiteraard iets totaal anders dan dat de veiligheid van de Staat in het gedrang zou worden gebracht of de openbare orde zou worden verstoord. Nu de bestreden beslissing op geen enkel concreet feitelijk element of geen enkel concreet stuk steunt en geen beroep kan worden gedaan op artikel 4 van de formelemotiveringswet, wordt de formelemotiveringsplicht geschonden.

Op basis van artikel 15, § 1, 11°, VCSO kan de overheid de subsidie slechts weigeren indien er bewijs voorligt dat de school de betreffende beginselen en rechten daadwerkelijk niet eerbiedigt. Het mogelijk, misschien, hypothetisch niet zullen eerbiedigen van de betreffende beginselen en rechten vormt geen wettelijke grondslag om de subsidie te weigeren. *In casu* is de school nog niet operationeel. Er ligt geen enkel proces-verbaal, geen enkele klacht, geen enkel stuk, geen enkel feit voor waaruit zou blijken dat het bevoegd gezag of één van de personeelsleden de betreffende rechten en beginselen niet heeft geëerbiedigd. Het motief dat de minister inroept, vindt derhalve geen steun in artikel 15, § 1, 11°, VCSO. Door zich op een motief te steunen dat geen decretale grondslag vindt, overschrijdt de minister haar bevoegdheid. Ook het motief dat de dragende ideologie ingaat tegen de betreffende beginselen en rechten vindt geen grondslag in het betreffende artikel, noch elders in de Codex Secundair Onderwijs.

Het motief dat de “dragende ideologie” van verzoekster zou ingaan tegen de beginselen van de mensenrechten en van de rechtsstaat noemt zij ook “feitelijk manifest onjuist”. Verzoekster verwijst naar haar oprichtingsakte, haar missie en visie, haar pedagogisch project en haar website. Het Selamcollege streeft een positief verhaal na, streeft naar integratie en participatie in de maatschappij, naar ontwikkeling van het kind, naar vrede, naar ouderparticipatie. Er wordt uitdrukkelijk ingezet op taalonderwijs: Nederlands wordt extra ondersteund door talrijke projecten en initiatieven. De minister is blijkbaar eerder door de berichtgeving in de media en de politieke berichtgeving beïnvloed dan door de reële feiten en stukken.

Tot slot merkt verzoekster op dat geen enkel stuk of feit voorligt op grond waarvan naar aanleiding van haar aanvraag een advies aan de Staatsveiligheid moest worden gevraagd. Het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden, nu niet wordt verantwoord waarom in dit dossier

wel en in alle andere aanvraagdossiers niet om informatie aan de Staatsveiligheid werd verzocht.

Beoordeling

20. Artikel 15, § 1, inleidende zin en 11°, VCSO luidt:

“§ 1. 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: [...]

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.”

Uit artikel 14, § 1, VCSO volgt dat een structuuronderdeel waarvoor enkel een erkenning zonder subsidiëring wordt gevraagd alleszins ook moet beantwoorden aan deze voorwaarde.

21. Dat een school nog niet operationeel is, staat op het eerste gezicht niet eraan in de weg dat ook van deze bij decreet opgelegde erkenningsvoorwaarde bij het beoordelen van de aanvraag onderzocht moet worden of ze vervuld is.

Ten eerste is deze voorwaarde nu eenmaal zo door de decreetgever opgevat: ze figureert in artikel 15 VCSO onder de voorwaarden waaraan “samen is voldaan” opdat erkenning of subsidiëring volgt.

Verzoekster wordt voorts niet erin bijgevallen dat zulke beoordeling van het voldoen aan deze erkenningsvoorwaarde “als school in het geheel van haar werking” onmogelijk zou zijn vóór de operationalisering van de school in kwestie en enkel denkbaar is op grond van klachten, feiten of stukken die resulteren uit de effectieve actie van of in de school. Zij weerlegt haar argument zelf

door te verwijzen naar daaraan voorafgaande beoordelingselementen zoals haar missie en visie en haar statuten – zij het om wat haar betreft aan te tonen dat zij er wel aan voldoet. Er valt niet in te zien dat de controle geen rekening zou mogen houden met nog 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 van de school voorafgaan.

In zoverre faalt de lezing die verzoekster van artikel 15, § 1, 11°, VCSO verdedigt *prima facie* naar recht.

22. In de bestreden weigering deelt de minister aan verzoekster mee dat de reden waarom zij niet wordt erkend of gesubsidieerd gelegen is in het niet voldoen aan één van de door de decreetgever voorgeschreven erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden, namelijk de voorwaarde bedoeld in artikel 15, § 1, 11°, VCSO. Er bestaat volgens de minister een reële kans dat het voorliggende onderwijsinitiatief 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 en zij is van mening dat van het voorgelegde initiatief een reële dreiging uitgaat, terwijl 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 van het kind.

Hiermee lijkt de verwerende partij voldaan te hebben aan de op haar rustende formelemotiveringsplicht, weet verzoekster waarom haar aanvraag is afgewezen en kan zij oordelen of het zin heeft zich ertegen te verweren.

Als zodanig – dit wil zeggen los van de gegevens van het dossier – lijkt dit motief uit formeel oogpunt immers afdoende om de bestreden beslissing

te dragen: als niet is voldaan aan de bedoelde voorwaarde, is erkenning of subsidiëring ten enenmale uitgesloten.

23. Eén zaak is, of een motief wordt uitgedrukt dat als zodanig draagkrachtig is, een andere zaak is of dit formele motief ook strookt met de gegevens van het dossier – of het met andere woorden voldoende feitelijke grondslag heeft. Het moet werkelijk bestaande, concrete feiten betreffen die door het bestuur met de nodige zorgvuldigheid worden vastgesteld.

De vraag of het bestuur kan aantonen dat het bij zijn besluitvorming rekening heeft gehouden met concrete gegevens die het formele motief terdege onderbouwen en die aldus de wettigheidstoetsing van dat motief mogelijk maken, is een probleem van de (weliswaar niet uitdrukkelijk in het middel aangevoerde) materiële motiveringsplicht en *in casu* ook van de correcte invulling van de in artikel 15, § 1, 11°, VCSO opgenomen voorwaarde.

Om de controle door een verzoekende partij en door de rechter daarop mogelijk te maken, moet de rechtens vereiste feitelijke grondslag blijken uit het administratief dossier van de zaak en moeten zij van dat dossier kennis kunnen nemen.

24. Verzoekster voert aan dat de weigering op geen enkel concreet feit steunt.

De verwerende partij stelt, te steunen op informatie aangereikt door de Staatsveiligheid. Het bedoelde rapport van de Staatsveiligheid is geclassificeerd als “beperkte verspreiding” in de zin van artikel 20 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, wat betekent dat de Staatsveiligheid “de verspreiding wil

beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”.

Zij heeft dit advies evenals de nota's van de onderwijsinspectie die erop steunen, niet aan verzoekster meegedeeld en ze met toepassing van artikel 87 van het algemeen procedurereglement als vertrouwelijke stukken in het administratief dossier neergelegd en er de vertrouwelijke behandeling van gevraagd, omdat deze stukken de beoordeling en het advies hernemen van de Staatsveiligheid dat is verstrekt als informatie voor “beperkte verspreiding” met raadpleging enkel door bevoegde personen. De raadpleging ervan moet volgens de verwerende partij beperkt worden tot de Raad. Zij verzet zich bijgevolg tegen de bekendmaking ervan aan verzoekster.

25. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement mag een partij die een stuk indient vragen om het niet ter kennis te brengen van de overige partijen. Luidens artikel 87, § 3, van het algemeen procedurereglement wordt het bedoelde stuk “voorlopig afzonderlijk in het dossier van de zaak opgenomen” en paragraaf 4 van dezelfde bepaling leert dat de overige partijen van het stuk kennis mogen nemen “[a]ls het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen”.

Het valt bijgevolg aan de Raad van State toe, te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure in al zijn onderdelen het recht op een eerlijk proces eerbiedigt.

26. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die het recht van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

Bij de afweging van het recht van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van andere belangen is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijk karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van dien aard zijn dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen, inzonderheid aan de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept of aan derden die niet rechtstreeks in het geding zijn betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijk karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geviseerde document op een dermate vertrouwelijke wijze moet worden behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen. Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan maken van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontfangen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding ‘vertrouwelijk’ of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

27. Het is evenwel niet raadzaam om in het kader van een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid en dus zonder diepgaand onderzoek de vertrouwelijkheid van bepaalde stukken te lichten, omdat dit ingrijpende en niet-omkeerbare gevolgen voor hetzij de betrokkenen, hetzij in dit geval de openbare belangen kan hebben.

Gelet op de classificatie ‘beperkte verspreiding’ wordt de vertrouwelijkheid van deze stukken in de huidige stand van de rechtspleging niet

gelicht en stemt de Raad van State vooralsnog in met het verzoek tot vertrouwelijke behandeling van deze stukken.

28. Het samengaan van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ met het beginsel van hoor en wederhoor, dat deel uitmaakt van de rechten van verdediging, maakt dat de vraag of de gegeven motivering steun vindt in het administratief dossier niet zomaar kan worden beantwoord, maar een grondiger en meer omzichtig debat behoeft dan wat mogelijk is in de kortgedingprocedure, laat staan in een procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid. In dit debat zou mogelijk ook de Staatsveiligheid als auteur van het rapport gevraagd moeten worden zijn classificatie te duiden en aan de Raad van State zijn zienswijze mee te delen ten aanzien van de gevolgen van een eventuele bekendmaking van zijn rapport aan verzoekster. Het zal dan zaak zijn om de legitieme overwegingen van de Staatsveiligheid die de Raad van State zou aanvaarden, te verzoenen met de noodzaak om aan verzoekster genoegzaam te waarborgen dat haar procedurele rechten worden geëerbiedigd.

Door zo te handelen loopt de Raad bijgevolg niet vooruit op een latere beoordeling over de vraag of deze stukken terecht aan inzage door verzoekster zijn onthouden.

29. Aan de Raad van State zijn de vertrouwelijke stukken wel voorgelegd en hij heeft er dus kennis van genomen. In het kader van deze procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid ziet de Raad van State zich na *prima facie* lezing van die stukken zich vooralsnog niet geconfronteerd met een zodanige evidentie die zonder meer ontkracht dat het bestuur, op grond van de hem aange-reikte aanwijzingen, mocht besluiten dat de ideologische ingesteldheid van verzoekster niet de nodige waarborgen biedt opdat aan de besproken erkenningsvoorwaarde is voldaan. De Raad kan in de huidige stand van de procedure in zoverre het middel niet ernstig bevinden.

30. Verzoekster is pas onlangs opgericht. Zij is geen lid van een onderwijskoepel. Zij heeft zelf uitvoerig toegelicht welke commotie zowel lokaal als in het Vlaams parlement bestond over de mogelijke banden tussen haarzelf en een beweerd extreme en fundamentalistische ideologie. Zij beweert niet dat andere schoolbesturen in de Vlaamse Gemeenschap zich in een met haar vergelijkbare situatie bevinden.

Verzoekster toont vooralsnog niet aan dat de beslissing van de onderwijsinspectie om in die omstandigheden eigener beweging een advies bij de Staatsveiligheid in te winnen, ook al is zulks niet voorgeschreven in de erkenningsprocedure, onwettig is of het gelijkheidsbeginsel schendt.

31. Met betrekking tot de hoorplicht dient opgemerkt dat die in beginsel niet van toepassing lijkt voor bestuurshandelingen die, veeleer dan een eerder verleend voordeel te ontnemen of een bestuurde te bestraffen, enkel ertoe strekken een gevraagd voordeel te weigeren en die aldus de situatie van de bestuurde onveranderd laten. Verzoekster toont vooralsnog niet aan dat het in haar situatie anders moet zijn.

32. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste middel niet ernstig is.
B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

33. Het tweede middel is genomen uit de schending van de redelijke termijn, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de hoorplicht en van het *fair play* beginsel:

“Doordat de bestreden beslissing op 30 augustus 2019 genomen werd zonder dat verzoekende partij werd gehoord;
Terwijl verzoekende partij op 28 maart 2019 [haar aanvraag] heeft inge-

diend;

Zodat de redelijke termijn kennelijk overschreden is, verzoekende partij niet werd gehoord en verwerende partij zich niet fair heeft gedragen.”

Het is volgens verzoekster kennelijk onredelijk om gegeven de datum van de aanvraag, en gegeven de normale doorlooptijd van een aanvraag-procedure die veel korter is dan de termijn die in deze werd gehanteerd, slechts op 30 augustus 2019 een beslissing te nemen terwijl het schooljaar op 2 september 2019 start.

Als er problemen geweest zouden zijn, of stukken waaruit mogelijke problemen zouden blijken, had de verwerende partij verzoekster hierover gehoord moeten hebben wat zij niet heeft gedaan. De verwerende partij had perfect anders kunnen handelen en al maanden geleden verzoekster kunnen confronteren met eventuele feiten of stukken.

Beoordeling

34. De aanvraag voor erkenning zowel als voor subsidiëring moet uiterlijk op 1 april gebeuren, zo leert artikel 14, § 2, eerste lid, en artikel 15, § 2, eerste lid, VCSO.

Verzoekster heeft deze vervalttermijn nageleefd door haar aanvraag op 28 maart 2019 in te dienen.

Vervolgens laat de decreetgever aan de Vlaamse regering tot 31 augustus om te beslissen – zie artikel 14, § 2, tweede lid, en artikel 15, § 2, tweede lid, VCSO.

Voor zover het kritiek levert op de beweerde laattijdigheid van de beslissing luttele dagen vóór de start van het schooljaar, heeft het tweede middel dus op het eerste gezicht kritiek op de decreetgever, die niet aan de Raad ter beoordeling staat.

35. Wat de hoorplicht betreft, zij verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

36. Aan de in het middel geschonden genoemde zorgvuldigheidsplicht en *fair play* beginsel, lijkt verzoekster in de toelichting geen bijzondere of afzonderlijke aandacht te besteden, zodat het middel in die mate ook geen afzonderlijke beoordeling vergt.

37. Ook het tweede middel mist ernst.

IX. Voorlopige maatregel

38. Verzoekster vraagt om een voorlopige maatregel te bevelen, maar zij geeft geen onderscheiden uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid van deze maatregel moeten verantwoorden.

Aangenomen dat de uiteenzetting die zij heeft gegeven omtrent de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering tot schorsing ook bedoeld is ter ondersteuning van de voorlopige maatregel, besluit de Raad dat om de hiervóór gegeven redenen ook de spoedeisendheid, laat staan de uiterst dringende noodzakelijkheid van een voorlopige maatregel, niet is aangetoond.

X. Anonimisering

39. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vragen de tweede tot negende verzoekende partijen dat bij de publicatie van het arrest hun identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het verzoek tot het opleggen van een voorlopige maatregel.**
- 2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 1800 euro, elk voor een negende, een bijdrage van 180 euro, elk voor een negende en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**
- 3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de tweede tot negende verzoekende partijen niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 september 2019, 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