

Rolnummers 5687 en 5707
Arrest nr. 109/2014 van 17 juli 2014

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 20, § 2, van het decreet van 21 december 2012 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013, ingesteld door het Gemeenschapsonderwijs.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 28 juni 2013 en 6 augustus 2013 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 1 juli 2013 en 7 augustus 2013, heeft het Gemeenschapsonderwijs, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Deridder, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 20, § 2, van het decreet van 21 december 2012 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 juli 2013).

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5687 en 5707 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Logie en Mr. M. Verplancke, advocaten bij de balie te Kortrijk, heeft memories ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 27 mei 2014, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, heeft het Hof beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij één van de partijen binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 juni 2014 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkele verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 18 juni 2014 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partij vordert in beide verzoekschriften de vernietiging van het bestreden artikel in zoverre dat de middelen inperkt waarop zij uit hoofde van artikel 17 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II aanspraak maakt.

A.2. Volgens de Vlaamse Regering is het eerste verzoekschrift (zaak nr. 5687) niet ontvankelijk omdat het op 1 juli 2013 werd ingediend, terwijl de bestreden bepaling pas op 24 juli 2013 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt. Volgens een letterlijke lezing van artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is een beroep tot vernietiging slechts ontvankelijk indien het wordt ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de norm. Bovendien moet de verzoeker doen blijken van een belang dat reeds bestaat op het ogenblik dat hij zijn verzoekschrift indient en moet hij daarbij een afschrift van de bestreden norm voegen, wat zou veronderstellen dat die is bekendgemaakt. De ontvankelijkheid van het tweede verzoekschrift (zaak nr. 5707) wordt niet betwist.

A.3. De verzoekende partij verduidelijkt dat het eerste verzoekschrift werd ingediend vóór de bekendmaking van de bestreden bepaling omdat aan die bepaling reeds uitvoering werd gegeven. Na de bekendmaking van de bepaling heeft zij daartegen «ten bewarende titel» opnieuw een verzoekschrift ingediend. Volgens de verzoekende partij kan een nog niet gepubliceerde norm op ontvankelijke wijze voor het Hof worden bestreden. De ongrondwettigheid van de bestreden akte bestaat immers zodra de norm zelf bestaat, onafhankelijk van de publicatie ervan. Bovendien had de bestreden bepaling reeds rechtsgevolgen vóór zij in het *Belgisch Staatsblad* werd gepubliceerd, meer bepaald sedert 1 januari 2013, door de betalingen die de Vlaamse overheid heeft uitgevoerd en door de ingestelde plafonds van de vastleggingsmachtigingen, overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 21 december 2012 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013.

Ten gronde

A.4. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet, in zoverre op de kredieten waarin de bestreden bepaling voorziet een bedrag van 4 022 000 euro in mindering is gebracht. Door die bepaling zou de verzoekende partij worden gediscrimineerd ten opzichte van de andere onderwijsnetten.

Volgens de verzoekende partij was het uitdrukkelijk de bedoeling om de basisbeginselen van het Schoolpact in artikel 24 van de Grondwet te verankeren. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat het gelijkheidsbeginsel ook bij de verdeling van de middelen moet worden nageleefd. Daarbij zou rekening moeten worden gehouden met de eigen aard en opdracht van het gemeenschapsonderwijs, in vergelijking met de andere onderwijsnetten. Inzonderheid wat de subsidiëring van infrastructuurwerken betreft, verwijst de verzoekende partij naar het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft verleend bij de totstandkoming van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

Volgens de verzoekende partij heeft artikel 17 van dat decreet een verdeelsleutel en berekeningswijze vastgesteld voor de subsidiëring van de onroerende infrastructuur van de onderwijsinstellingen : 100 pct. in het gemeenschapsonderwijs, 70 pct. in het gesubsidieerd basisonderwijs en 60 pct. in de overige onderwijsniveaus en centra voor leerlingenbegeleiding. Die verdeelsleutel zou niet los kunnen worden gezien van het Schoolpact. Aangezien de investeringsmiddelen voor het gesubsidieerd onderwijs zijn uitgedrukt als een percentage van de aan het gemeenschapsonderwijs toegekende middelen, zou de decreetgever de investeringskredieten voor het gemeenschapsonderwijs niet kunnen verlagen zonder tegelijk de middelen voor het gesubsidieerd onderwijs evenredig te verminderen. De eenzijdige vermindering van de financiering voor het gemeenschapsonderwijs, vervat in de bestreden bepaling, zou strijdig zijn met het voormelde artikel 17 en met de in het middel aangehaalde bepalingen.

A.5. De Vlaamse Regering merkt allereerst op dat artikel 17 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II niet uitdrukkelijk in een verdeelsleutel voorziet, waarbij de investeringsmiddelen voor het gesubsidieerd onderwijs worden uitgedrukt als een percentage van de middelen toegekend aan het gemeenschapsonderwijs, maar dat het voorziet in een verdeling van de beschikbare middelen «naar rato van de vervangingswaarde van de schoolgebouwen van elk hiervoor vermeld net». Bij het gemeenschapsonderwijs wordt 100 pct. van de dekkingsgraad in rekening gebracht, bij het gesubsidieerd onderwijs 70 of 60 pct. In elk geval zou het Hof de bestreden bepaling niet aan het voormelde artikel kunnen toetsen, maar enkel aan de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet.

Vervolgens verwijst de Vlaamse Regering naar de rechtspraak van het Hof, waaruit blijkt dat elke onderwijsbepaling, ook inzake de verdeling van de middelen, *in concreto* aan artikel 24, § 4, van de Grondwet wordt getoetst en dat het dus niet volstaat ter verantwoording te verwijzen naar de regeling van de Schoolpactwet. Aangezien de financiële verhoudingen niet grondwettelijk zijn verankerd, kunnen zij door de decreetgever worden gewijzigd. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bevat immers geen specifieke voorschriften over de berekeningswijze van de financiering, noch over het te subsidiëren bedrag voor grote infrastructuurwerken aan de schoolgebouwen of voor de centrale huisvesting.

Ten slotte merkt de Vlaamse Regering op dat de vermindering van het bedrag voor grote infrastructuurwerken toe te schrijven is aan de noodzaak om de verhuizing naar een goedkopere huisvesting van de verzoekende partij te bewerkstelligen, hetgeen overigens perfect verenigbaar zou zijn met artikel 62 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, op grond waarvan de financiële

middelen opgenomen in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zowel voor de interne werking van de diensten als voor infrastructuurwerken kunnen worden aangewend.

A.6. De verzoekende partij preciseert dat de vermindering van het bedrag voor infrastructuurwerken, als compensatie voor de bijkomende middelen voor verhuizingskosten, geen neutrale budgettaire operatie is aangezien de op een artikel toegekende middelen enkel kunnen worden aangewend voor het in dat artikel bepaalde doel. Het gemeenschapsonderwijs zou dus in 2013 een bedrag van 4 022 000 euro aan investeringsmogelijkheden voor grote infrastructuurwerken verliezen. Die vermindering is in feite een verschuiving van de middelen voor investeringen in onroerend goed naar de middelen voor het vervullen van de taken als inrichtende macht. De middelen voor infrastructuurwerken aan schoolgebouwen zouden evenwel deel uitmaken van de evenwichten die wettelijk en decretaal werden neergelegd in de Schoolpactwet en de daaropvolgende wijzigingsdecreten, op basis van de fundamentele gelijkheid van de onderwijsinstellingen zoals verankerd in artikel 24, § 4, van de Grondwet. Indien aan die evenwichten wordt geraakt, zoals met de bestreden bepaling, zou de gelijkheid van de onderwijsinstellingen in het gedrang komen. Indien de bijkomende middelen voor verhuizingskosten zouden zijn gecompenseerd op de werkingsmiddelen, zou dat effect zich niet hebben voorgedaan. De rol als subsidiërende overheid en als inrichtende macht mag niet worden vermengd en die dubbele rol zou geen verantwoording vormen voor de vermindering van de aan het gemeenschapsonderwijs toegekende investeringsmiddelen. Een toezegging van middelen voor de opdracht als inrichtende macht kan niet worden gecompenseerd met middelen die in het kader van de schoolvrede aan alle gesubsidieerde onderwijsinstellingen worden toegekend overeenkomstig vaste verdeelsleutels.

A.7. De Vlaamse Regering herhaalt dat de stelling van de verzoekende partij volgens welke de decreetgever de verdeelsleutel niet zou kunnen wijzigen zonder artikel 24 van de Grondwet te schenden, niet correct is omdat in dat artikel geen verdeelsleutel is vervat. Het betoog van de verzoekende partij beperkt zich tot de vaststelling dat de dekkingsgraad van 100 pct. en 70 pct., zoals vastgesteld in artikel 17 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, niet meer wordt gerespecteerd door de bestreden bepaling. Zij toont evenwel niet aan dat het gesubsidieerd onderwijs en het gemeenschapsonderwijs gelijk worden behandeld, bijvoorbeeld door een gelijke dekkingsgraad, terwijl zij op objectieve wijze verschillen.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1. Artikel 20, § 2, van het decreet van 21 december 2012 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013 bepaalt :

« Het gemeenschapsonderwijs (begrotingsartikel FC0/1FK-I-5-X/IS) wordt gemachtigd verbintenissen aan te gaan voor een bedrag van 35.872.000 euro voor grote infrastructuurwerken in schoolgebouwen van het gemeenschapsonderwijs ».

B.2.1. De verzoekende partij, het Gemeenschapsonderwijs, vordert in twee verzoekschriften de vernietiging van dat artikel, in zoverre het de middelen inperkt waarop zij uit hoofde van artikel 17 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II aanspraak maakt.

B.2.2. Volgens de Vlaamse Regering is het eerste verzoekschrift (zaak nr. 5687) niet ontvankelijk omdat het werd ingediend vooraleer de bestreden bepaling op 24 juli 2013 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt.

B.2.3. Krachtens artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

De bekendmaking van een norm vormt een voorwaarde om die norm te kunnen tegenwerpen. Weliswaar doet de bekendmaking de termijn ingaan waarbinnen de norm kan worden bestreden, maar zij vormt geen voorwaarde voor de opening van het recht van beroep tegen een aangenomen, bekrachtigde en afgekondigde norm (vergelijk HvJ, 26 september 2013, C-626/11 P, *PPG en SNF t. ECHA*, punten 32-39).

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

B.3. De verzoekende partij heeft na de bekendmaking van de bestreden bepaling in het *Belgisch Staatsblad* opnieuw een verzoekschrift ingediend (zaak nr. 5707).

Aangezien beide verzoekschriften in gelijkkluidende bewoordingen zijn geformuleerd, dienen zij voor het verdere onderzoek ervan als één enkel beroep tot vernietiging te worden beschouwd.

Ten gronde

B.4. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet in zoverre op de kredieten vermeld in de bestreden bepaling, die betrekking hebben op de toekenning van middelen voor investeringen in schoolgebouwen, een bedrag van 4 022 000 euro in mindering is gebracht. Door die vermindering zou de verzoekende partij, wat de subsidiëring van de onroerende infrastructuur van de onderwijsinstellingen betreft, worden gediscrimineerd ten opzichte van het gesubsidieerd onderwijs.

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 24, § 4, van de Grondwet is een bijzondere toepassing van dat beginsel in onderwijszaken. Volgens die bepaling zijn alle onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet.

B.6. Hoewel de gelijke behandeling van onderwijsinstellingen het beginsel is, sluit artikel 24, § 4, van de Grondwet een verschil in behandeling niet uit, op voorwaarde dat dat gegrond is op « de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht ». Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling tussen de onderwijsinstellingen van de onderwijsnetten te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen tussen die instellingen. Bovendien moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschil in behandeling in redelijkheid te verantwoorden. Anderzijds, kan het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs niet los worden gezien van de andere in artikel 24 van de Grondwet vervatte waarborgen, inzonderheid de vrijheid van onderwijs.

B.7. De wijze waarop de middelen voor investeringen in schoolgebouwen worden verdeeld, is bepaald in artikel 17, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. De eerste zin daarvan bepaalt dat de jaarlijks in het decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vastgelegde middelen bestemd voor investeringen in onroerend goed in het onderwijs, over het gesubsidieerd vrij onderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs worden verdeeld naar rato van de vervangingswaarde van de schoolgebouwen van elk vermeld net. Volgens de derde zin van de voormelde paragraaf is de « dekkingsgraad » in het gesubsidieerd onderwijs 70 % in het basisonderwijs en 60 % in de overige onderwijsniveaus en de psycho-medisch-sociale centra (centra voor leerlingenbegeleiding) tegenover, luidens de tweede zin, 100 % in het gemeenschapsonderwijs.

B.8. Bij zijn arrest nr. 27/92 van 2 april 1992 heeft het Hof het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling verantwoord bevonden. Het oordeelde :

« 5.B.2. Het eigendomsstelsel waaraan schoolgebouwen zijn onderworpen varieert naargelang van de inrichtende macht die er eigenaar van is. Immers, in het vrij gesubsidieerd onderwijs zijn schoolgebouwen eigendom van privaatrechtelijke rechtspersonen, terwijl zij in het gemeenschapsonderwijs aan een publiekrechtelijke rechtspersoon, de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, die onder strikte controle van de Gemeenschap staat, toebehoren. Die eigen karakteristieken van iedere van de twee categorieën van inrichtende machten leveren een ‘objectief verschil’ op dat een ‘aangepaste behandeling’ verantwoordt, niet alleen wat betreft de toekenning van investeringskredieten maar ook die van kredieten voor het eigenaarsonderhoud, die beide in immobiliënwaarde worden omgezet, de eerstgenoemde door ze te benutten voor de eigendomsverwerving van onroerend goed, de laatstgenoemde door ze aan te wenden voor de instandhouding van de waarde van onroerend goed waarvan de inrichtende macht eigenaar is ».

B.9. Het bedrag van de middelen bestemd voor investeringen in onroerend goed in het gemeenschapsonderwijs dat in het decreet van 21 december 2012 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013 is vastgelegd, houdt een eenmalige afwijking in van de verhoudingen zoals bepaald in artikel 17, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 december 2012 blijkt dat op de middelen bestemd voor investeringen in onroerend goed in het gemeenschapsonderwijs een bedrag van 4 022 000 euro in mindering werd gebracht « ter compensatie van de extra middelen nodig voor de verhuis naar een nieuw dienstgebouw », die in een ander begrotingsartikel aan het gemeenschapsonderwijs zijn toegekend (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 13/2-F, p. 68). Het Gemeenschapsonderwijs kreeg de opdracht naar een goedkopere locatie te verhuizen, « waarvoor binnen de begroting 2013 eenmalig extra middelen toegekend zijn » (*ibid.*, p. 67).

B.10. Het in de bestreden bepaling vermelde bedrag van 35 872 000 euro voor grote infrastructuurwerken in schoolgebouwen van het gemeenschapsonderwijs houdt weliswaar een afwijking in van de door de decreetgever zelf vooropgestelde berekeningswijze, maar die afwijking doet door haar eenmalig karakter, door de deugdelijke reden die eraan ten grondslag ligt en door de relatief beperkte draagwijdte ervan geen afbreuk aan de « aangepaste behandeling » waarop de verzoekende partij krachtens artikel 24, § 4, van de Grondwet aanspraak maakt.

Het komt het Hof niet toe, zoals het Hof reeds bij zijn voormelde arrest nr. 27/92 heeft geoordeeld, na te gaan of de door het decreet ingevoerde maatregelen opportuun of wenselijk zijn. Voor zover die maatregelen met het nagestreefde doel niet onevenredig zijn en met de behoeften inzake schoolgebouwen objectief rekening houden, behoort de keuze van de meest geschikte financieringsmethodes tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever.

Zoals ook in hetzelfde arrest nr. 27/92 werd vastgesteld, blijkt evenmin dat het verschil in de toegekende investeringskredieten voor de gebouwen, afbreuk zou doen aan de keuzevrijheid van de ouders of aan het evenwicht tussen de onderwijsinstellingen en bijgevolg aan de schoolvrede.

B.11. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 juli 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen