

Rolnummer 265

Arrest nr. 14/92  
van 27 februari 1992

A R R E S T

---

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 85, 87 en 88 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. Delva en I. Pétry,  
en de rechters F. Debaedts, L. De Grève, H. Boel,  
L. François en P. Martens,  
bijgestaan door de griffier L. Potoms,  
onder het voorzitterschap van voorzitter J. Delva,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*                      \*

I. ONDERWERP

Bij verzoekschrift van 12 februari 1991, aan het Hof gericht bij ter post aangetekende brief van dezelfde datum, vordert de Ministerraad de vernietiging van de artikelen 85 en 87 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, evenals van artikel 88 van hetzelfde decreet in de mate dat het de inwerkingtreding bepaalt van de artikelen 86 en 87 (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 augustus 1990) wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 13 februari 1991 heeft de voorzitter in functie, conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de leden van de zetel aangewezen.

De rechters-verslaggevers H. Boel en L. François hebben op 19 februari 1991 geoordeeld dat er geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Van het beroep is conform artikel 76, § 1, van de organieke wet kennisgeving gedaan bij ter post aangetekende brieven van 21 februari 1991.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 maart 1991.

De Franse Gemeenschapsexecutieve en de Vlaamse Executieve hebben ieder een memorie ingediend op respectievelijk 5 en 8 april 1991.

Van die memories is conform artikel 89 van de organieke wet kennisgeving gedaan bij ter post aangetekende brieven van 25 april 1991.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend op 27 mei 1991.

Bij beschikkingen van 2 juli 1991 en 23 januari 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 12 februari 1992 en 12 augustus 1992.

Bij beschikking van 19 december 1991 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de dag van de terechtzitting bepaald op 15 januari 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de datum van de terechtzitting zijn hun advocaten verwittigd bij ter post aangetekende brieven van 19 december 1991.

Ter terechtzitting van 15 januari 1992 :

- zijn verschenen  
Mr. N. Weinstock loco Mr. P. Lambert,  
advocaten bij de balie te Brussel, voor de  
Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;  
Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te  
Brussel, voor de Vlaamse Executieve,  
Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Franse Gemeenschapsexecutieve, Kunstlaan 19 AD, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en L. François verslag uitgebracht;
- zijn voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. DE BESTREDEN BEPALINGEN

3.1. De artikelen 85 en 87 van het decreet van 31 juli 1990 wijzigen de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

3.1.1. Artikel 1, § 1, van de wet van 29 juni 1983 was gesteld in de volgende bewoordingen :

"Voor de minderjarige is er leerplicht gedurende de periode van twaalf jaren die aanvangt met het schooljaar waarin hij de leeftijd van zes jaar bereikt en eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar tijdens hetwelk hij achttien jaar wordt.

De leerplicht is voltijds totdat de leeftijd van vijftien jaar is bereikt en omvat ten hoogste zeven jaar lager onderwijs en ten minste de eerste twee leerjaren van het secundair onderwijs met volledig leerplan; in geen geval duurt de voltijdse leerplicht voort na zestien jaar.

De periode van voltijdse leerplicht wordt gevolgd door een periode van deeltijdse leerplicht. Aan de deeltijdse leerplicht wordt voldaan door het

voortzetten van het secundair onderwijs met volledig leerplan of door het volgen van onderwijs met beperkt leerplan of van de voor de vervulling van de leerplicht erkende vorming.

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

- 1° onderwijs met beperkt leerplan, het onderwijs dat minder weken per jaar of lestijden per week omvat dan bepaald voor het onderwijs met volledig leerplan;
- 2° vorming, al de vormen van opleiding, bedoeld in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen".

Het woord "minderjarige" werd door artikel 85, 1°, van het decreet van 31 juli 1990, vervangen door het woord "jongere".

- 3.1.2. Artikel 1, § 5, van de wet van 29 juni 1983 is gesteld in de volgende termen :

"De personen die de ouderlijke macht uitoefenen, of de leerplichtige in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, voldoen aan hun verplichtingen inzake leerplicht wanneer zij de leerplichtige het buitengewoon onderwijs, verstrekt overeenkomstig de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs, geregeld laten volgen".

Artikel 85, 2°, van het decreet van 31 juli 1990 voegt aan § 5 een tweede alinea toe dat luidt als volgt :

"De meerderjarige leerplichtigen voldoen aan hun verplichtingen inzake leerplicht wanneer zij het buitengewoon onderwijs verstrekt overeenkomstig de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs, geregeld volgen".

- 3.1.3. Artikel 1, § 7, van de wet van 29 juni 1983 is gesteld als volgt :

"Voor de minderjarige van vreemde nationaliteit

die immigrereert samen met de personen die de ouderlijke macht uitoefenen, of hem in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, gelden de bepalingen van dit artikel vanaf de zestigste dag na die waarop voornoemde personen werden ingeschreven in het vreemdelingen- of in het bevolkingsregister van de gemeente van hun verblijfplaats, al naar het geval".

Artikel 85, 3°, van het decreet van 31 juli 1990 voegt tussen de woorden, "onder hun bewaring hebben" en "gelden de bepalingen", de woorden "of voor de meerderjarige leerplichtigen van vreemde nationaliteit" in.

- 3.1.4. Artikel 5, § 1, 2° alinea, van de wet van 29 juni 1983 bepaalt :

"Deze inbreuken worden gestraft met een geldboete van 1 tot 25 frank voor elke minderjarige waarvoor een inbreuk wordt vastgesteld".

Door artikel 87 van het decreet van 31 juli 1990, worden de woorden "elke minderjarige" vervangen door de woorden "elke leerplichtige".

- 3.2. Artikel 88, eerste zin, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt dat de artikelen 85 en 87 in werking treden op 1 mei 1990.

#### IV. IN RECHTE

##### Ten aanzien van de memorie van de Executieve van de Franse Gemeenschap

- A.1. *De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft op 5 april 1991 een memorie ingediend waarin zij er zich toe beperkt het Hof te verzoeken :*

*"Haar er akte van te verlenen dat zij verklaart tussen te komen in de zaak met het nummer 265 en*

*dat zij zich voorlopig aan het oordeel van het Arbitragehof refereert, behoudens stellingname in een memorie van antwoord".*

- A.2. *De Ministerraad verwijst naar overweging B.1. van het arrest van het Hof nr. 41/90 van 21 december 1990 en gedraagt zicht terzake naar de wijsheid van het Hof.*

*Niettemin wijst hij er op dat de veralgemening van zulk een procédé onvermijdelijk afbreuk zou doen aan het tegensprekelijk karakter van de procedure voor het Hof, aangezien hij niet meer schriftelijk zal kunnen reageren op een eventuele stellingname van de Franse Gemeenschapsexecutieve. De Ministerraad zou verplicht zijn hier mondeling op te antwoorden tijdens de pleidooien, wat de zittingen zou verlengen en het risico in zich draagt de sereniteit van de debatten te schaden.*

- B.1. *In haar "memorie" verklaart de Franse Gemeenschapsexecutieve tussen te komen en voorlopig te verwijzen naar de wijsheid van het Hof, onder voorbehoud van nadere stellingname in een memorie van antwoord.*

*Ondanks haar beknopt karakter kan die "memorie" worden aangemerkt als een memorie in de zin van artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.*

#### Ten aanzien van het middel

- A.3. *De Ministerraad voert één middel aan dat afgeleid is uit de schending van artikel 59bis, § 2, alinea 1, 2°, a), van de Grondwet;*

*doordat de betwiste bepalingen als voorwerp hebben de wijziging, voor de Vlaamse Gemeenschap, van de duur van de schoolplicht, zoals die werd vastgesteld door de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht;*

*terwijl krachtens de grondwettelijke bepalingen bedoeld in het middel, "de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht" een materie is die voorbehouden is aan de nationale wetgever.*

De Ministerraad verschaft daarbij navolgende toelichting :

Het essentiële principe van de wet van 29 juni 1983 is de leerplicht op te leggen tot 18 jaar, of om precies te zijn, tot het einde van het jaar tijdens hetwelk de minderjarige de leeftijd van achttien jaar bereikt. De wet van 19 januari 1990 die de burgerlijke meerderjarigheidsgrens heeft verlaagd tot 18 jaar wijzigt voormelde wet niet op expliciete wijze, doch brengt wel een impliciete wijziging mee.

Voortaan wordt iedere persoon die meerderjarig wordt onmiddellijk ontheven van zijn schoolplicht, zelfs indien het schooljaar niet ten einde is. De persoon is immers niet meer minderjarig en valt derhalve niet meer onder het bepaalde in artikel 1, § 1, alinea 1, van de wet van 29 juni 1983.

De wijzigingen die het decreet van 31 juli 1990 aanbrengt in bedoelde wet beogen derhalve de interpretatie van de wet van 29 juni 1983 die de wet van 19 januari 1990 heeft opgelegd te niet te doen en daartoe is de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd. De tekst van de Grondwet is in dat opzicht formeel.

- A.4. De Vlaamse Executieve is van oordeel dat het middel om drie redenen ongegrond is. In hoofdorde omdat aan de duur van de leerplicht niet werd geraakt, zodat het middel feitelijke grondslag mist. In eerste ondergeschikte orde omdat de leerplicht slechts inhoudelijk werd ingevuld, wat een exclusieve gemeenschapsbevoegdheid is, en in tweede ondergeschikte orde omdat het verlengen van de leerplicht, voor zover dit zou zijn gebeurd, eveneens tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.
- A.4.1.1. De Vlaamse Executieve is in hoofdorde van oordeel dat een uitzondering op de algemene bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs, zoals elke uitzondering, restrictief moet worden geïnterpreteerd. Daaruit volgt dat de gemeenschapswetgever zich uitsluitend op het aan de federale wetgever voorbehouden terrein kan hebben begeven indien hij het ogenblik zou hebben bepaald waarop de leerplicht algeheel vervalft of zou zijn afgeweken van het bij federale wet vastgestelde einde van de leerplicht. Volgens deze Executieve bepaalt de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, en dit zowel voor als na de bestreden decretale wijzigingen, dat de leerplicht eindigt "op het einde van het schooljaar in het jaar tijdens hetwelk (de leerplichtige) achttien jaar wordt". De inwerkingtreding van de wet van 19 januari 1990 "tot verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid" tot achttien jaar heeft geen enkel gevolg



voor de bepaling van het einde van de leerplicht en betekent alleszins niet dat leerplichtigen die in het schooljaar waarin zij achttien jaar worden en meteen meerderjarig worden, van hun leerplicht worden ontheven.

De bestreden decreetsbepalingen brengen daarin geen enkele verandering, zij hebben wellicht tot gevolg dat misverstanden hieromtrent worden weggeruimd. Hoofddoel van de decreetgever is evenwel dat de leerplicht ook ten aanzien van meerderjarige leerplichtigen uitdrukkelijk met verplichtingen worden ingevuld en gesanctioneerd, en niet langer uitsluitend ten aanzien van hun ouders, zoals voorheen. De bepaling van zowel de inhoud van de leerplicht als van de controle op de naleving van de leerplicht behoort immers tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

A.4.1.2. De Ministerraad is evenwel van oordeel dat op dit ogenblik de regel dat de leerplicht eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar waarin de jongere de leeftijd van achttien jaar bereikt, noodzakelijkerwijze gelezen dient te worden in het licht van de nieuwe inhoud toegekend aan de term "minderjarige". Van nu af aan kan deze term de draagwijdte van die regel beperken. Volgens de Ministerraad blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet dat de auteurs ervan een einde wensten te maken aan het feit dat ingevolge de wet van 19 januari 1990 een persoon in de loop van het schooljaar bevrijd zou kunnen worden van zijn leerplicht. Volgens de Ministerraad zijn deze intenties evenwel weinig relevant vanaf het ogenblik dat zij vertaald worden in een tekst die het terrein betreedt van de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid. Zelfs al zou het Hof oordelen dat de wet van 19 januari 1990 geen enkele invloed heeft op de duur van de leerplicht en de litigieuze bepalingen slechts de duur bevestigen van die leerplicht, of meer bepaald het einde ervan, zoals vastgelegd door de wet van 29 juni 1983, dan nog dringt een vernietiging zich op. Het Hof heeft inderdaad meermaals beslist dat de decreetgever geen bepalingen kan uitvaardigen die niet tot zijn bevoegdheid behoren ongeacht of zij er van afwijken, ze bevestigen of ze al dan niet toepasbaar verklaren.

A.4.2.1. In eerste ondergeschikte orde is de Vlaamse Executieve van oordeel dat de bestreden decreetsbepalingen slechts tot gevolg hebben dat de leerplicht, die in het lopende schooljaar voor de betrokkene in elke hypothese enige tijd heeft bestaan, ingevuld wordt met de verplichting het schooljaar uit te doen, zodat het

onderwijsprogramma van dat leerjaar ook ten aanzien van de in de loop van het leerjaar meerderjarig geworden leerlingen kan worden afgewerkt. Het bepalen van de inhoud van de leerplicht, dit is de wijze waarop de leerplicht kan worden vervuld, is immers een exclusieve gemeenschapsbevoegdheid.

- A.4.2.2. *De Ministerraad is het eens met de stelling dat de inhoud van de leerplicht en de controle erop gemeenschapsbevoegdheid is. De gemeenschappen zijn evenwel slechts bevoegd om een inhoud toe te kennen ratione materiae aan de leerplicht zoals zij bepaald is ratione temporis door de nationale overheid. Het heeft geen zin over inhoud van de leerplicht te spreken buiten de periode van de leerplicht.*
- A.4.3.1. *In tweede ondergeschikte orde is de Vlaamse Executieve van oordeel dat de voorbehouden bevoegdheid beperkt is tot het vaststellen van de minimumduur van de leerplicht en niet belet dat de gemeenschappen strengere normen zouden uitvaardigen, zoals blijkt uit een tijdens de parlementaire voorbereiding afgelegde verklaring door de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en van Institutionele Hervormingen, die door een volksvertegenwoordiger in de plenaire vergadering van de Kamer in herinnering werd gebracht.*
- A.4.3.2. *Volgens de Ministerraad kan deze thesis evenwel niet gevolgd worden daar zij regelrecht indruist tegen een fundamenteel principe van het Belgisch federaal systeem : het principe van de exclusieve bevoegdheden. Uit de tekst van artikel 59bis, § 2, alinea 1, 2°, a), van de Grondwet blijkt nergens dat de Gemeenschappen op het gebied van de bepaling van het begin en einde van de leerplicht zouden beschikken over een aanvullende bevoegdheid zoals de gewesten op het gebied van de bescherming van het leefmilieu. De tekst is formeel en tevergeefs brengt men daartegen de enigszins lichtzinnige verklaring van een minister in. De parlementaire voorbereiding staft zeker niet de thesis van de Vlaamse Executieve.*
- B.2. *Artikel 59bis, § 2, 2, a), van de Grondwet bepaalt dat de Gemeenschapsraden ieder wat hem betreft bij decreet het onderwijs regelen, met uitsluiting van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht.*
- B.3. *Ongeacht of door de wet van 19 januari 1990 tot verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar, de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht impliciet*

werd gewijzigd -zoals de Ministerraad betoogt- of niet -zoals de Vlaamse Executieve beweert- stelt het Hof vast dat artikel 85, 1° en 85, 3° van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II betrekking heeft op het vaststellen van het begin en het einde van de leerplicht.

- B.4. Het komt de nationale overheid toe om, met uitsluiting van de Gemeenschappen, bepalingen aan te nemen inzake het begin en het einde van de leerplicht. De Vlaamse Gemeenschap overschrijdt haar bevoegdheid door de bepalingen van de artikelen 85, 1° en 85, 3° aan te nemen. Wat de artikelen 85, 2°, en 87 betreft, die hebben slechts zin in functie van de hierboven verworpen opvatting betreffende de bevoegdheid van de Gemeenschappen.
- B.5. Artikel 88 moet worden vernietigd in zoverre het de inwerkingtreding regelt van de artikelen 85 en 87.

OM DIE REDENEN,

HET HOF

vernietigt de artikelen 85 en 87, en in zoverre het betrekking heeft op deze artikelen, artikel 88 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof op de openbare terechtzitting van 27 februari 1992.

De griffier,

De voorzitter,

L. POTOMS

J. DELVA