

Rolnummer 937
Arrest nr. 73/96 van 11 december 1996

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 9, 10, 11, 36, 37, 97 en 98 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen, ingesteld door A. Lambert en A. Goffin.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 februari 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 maart 1996, hebben A. Lambert, wonende te 5100 Dave, rue du Rivage 57, en A. Goffin, wonende te 5020 Malonne, rue de Bauw 80, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 9, 10, 11, 36, 37, 97 en 98 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 september 1995).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 1 maart 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 15 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 maart 1996.

Memories zijn ingediend door :

- G. De Lahaye, wonende te 3500 Hasselt, Simon Stevinlaan 7, bij op 12 april 1996 ter post aangetekende brief;

- de Franse Gemeenschapsregering, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, bij op 2 mei 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 mei 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Franse Gemeenschapsregering, bij op 6 juni 1996 ter post aangetekende brief;

- G. De Lahaye, bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief;

- de verzoekende partijen, bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 28 februari 1997.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter G. De Baets, ten gevolge van het overlijden van rechter L.P. Suetens op 2 september 1996.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 november 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 november 1996 :

- zijn verschenen :
- . Mr. D. Wagner, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekers en voor G. De Lahaye;
- . Mr. R. Witmeur, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;
- zijn de 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. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

Het beroep heeft betrekking op de artikelen 9, 10, 11, 36, 37, 97 en 98 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995, die bepalen :

« Art. 9. § 1. Uiterlijk 1 februari 1996 leggen de inrichtende machten van de instellingen die zich willen groeperen overeenkomstig titel III, de Regering, via de representatieve organisaties van die machten, wanneer ze ervan lid zijn, het project voor met het voorstel van groepering bedoeld in artikel 52 en de adviezen van de representatieve organisaties van personeelsleden en studenten bedoeld in artikel 7, § 1.

§ 2. De overheden van de hogescholen die willen fuseren overeenkomstig artikel 61 zenden aan de Regering via de representatieve organisaties van die overheden wanneer ze ervan lid zijn, het project over, met het voorstel tot fusie bedoeld in artikel 62 en met de adviezen van de in artikel 7, § 3 bedoelde pedagogische raad en studentenraad.

§ 3. Het project en de in artikel 7, §§ 1 of 3, bedoelde adviezen worden onverwijld door de Regering voorgelegd aan de pedagogische gemeenschapscommissie.

Deze Commissie bezorgt, binnen dertig dagen na ontvangst van het project, de Regering een advies over de overeenstemming van het project met artikel 6.

Mocht ten minste één in artikel 7, § 1 of 3 bedoeld advies afwijzend zijn, dan hoort de Commissie de partijen, eventueel bijgestaan door hun representatieve organisatie, en treedt ze op als bemiddelaar om een akkoord te bewerken.

§ 4. Elke wijziging van het project door de overheid van de hogeschool wordt door deze onverwijld voorgelegd aan de pedagogische gemeenschapscommissie, met de adviezen van de in artikel 7, § 2 bedoelde pedagogische raad en studentenraad.

De Commissie bezorgt de Regering binnen dertig dagen na ontvangst van het project een advies over de overeenstemming hiervan met artikel 6.

§ 5. Mocht de Commissie een afwijzend advies uitbrengen, dan deelt de Regering aan de inrichtende machten van de instellingen die zich in hogescholen groeperen, in het geval bedoeld in artikel 7, § 1, of aan de overheden van de hogescholen in het geval bedoeld in artikel 7, §§ 2 en 3, mee binnen welke termijn ze een nieuw project, overeenkomstig artikel 6, moeten voorleggen aan de pedagogische gemeenschapscommissie.

In het geval bedoeld in artikel 7, § 1, verstrekt de Commissie de Regering uiterlijk vóór 15 april 1996 een advies over het nieuw projekt.

Als het nieuw projekt niet tijdig ingediend is of als het advies van de Commissie negatief is, kan de Regering in het geval bedoeld in artikel 7, § 1 de groepering afwijzen of, in het geval bedoeld in artikel 7, § 2, het projekt afwijzen of, in het geval bedoeld in artikel 7, § 3, de voorgestelde fusie afwijzen.

Art. 10. § 1. Wanneer de meerderheid van de vertegenwoordigers van de personeelsleden of van de studenten in de pedagogische raad van een hogeschool van oordeel zijn dat de overheid van die school een of meer middelen uit het projekt niet aanwendt, dan dient ze een met redenen omklede aanvraag om bijeenroeping van de pedagogische raad in bij het bestuurscollege van de hogeschool.

§ 2. Het bestuurscollege roept de pedagogische raad bijeen binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag en schrijft de grond van de bijeenroeping op de agenda in.

De pedagogische raad hoort de overheid en overhandigt haar, na het sluiten van de bespreking, een met redenen omkleed advies over de naleving van de verbintenissen waarin het projekt voorziet.

§ 3. Als de pedagogische raad een negatief advies uitbrengt, deelt de overheid binnen twee weken na ontvangst ervan haar beslissing mee om al dan niet gevolg te geven aan het advies en voormelde verbintenissen in acht te nemen.

§ 4. Bij negatieve beslissing of bij gemis van een beslissing van de inrichtende macht of van de overheid van de hogeschool kan de meerderheid van de vertegenwoordigers van het personeel of van de studenten in de pedagogische raad van de hogeschool de zaak voorleggen aan de pedagogische gemeenschapscommissie, bij een met redenen omkleed verzoek.

§ 5. De pedagogische gemeenschapscommissie onderzoekt het dossier, hoort op hun verzoek de indieners en de overheid, eventueel bijgestaan door hun representatieve organisatie, en verstrekt binnen zestig dagen een met redenen omkleed advies aan de partijen en aan de Regering over de naleving door de hogeschool van de verbintenissen, vervat in het projekt. Het advies bepaalt welke middelen, vermeld in het projekt, niet werden aangewend door de inrichtende macht of de overheid van de hogeschool, en stelt maatregelen voor om zulks te verhelpen.

§ 6. Als de pedagogische gemeenschapscommissie negatief adviseert, deelt de Regering aan de overheid van de hogeschool mee binnen welke termijn ze de middelen waarin het projekt voorziet, moet aanwenden en stelt ze de middelen daartoe voor.

§ 7. Als na die termijn de Regering, op advies van de pedagogische gemeenschapscommissie, vaststelt dat de overheid van de hogeschool de vermelde middelen nog steeds niet aanwendt, dan beslist ze tot vermindering van de aan de hogeschool toegekende toelagen of werkingskredieten.

Art. 11. De pedagogische gemeenschapscommissie kan ook een met redenen omklede aanvraag krijgen van een inspecteur van het bestuur van de Franse Gemeenschap, die van oordeel is dat de overheid van de hogeschool een of meer middelen bepaald in het projekt niet aanwendt. In dat geval geldt de procedure van art. 10, §§ 5 tot 7.

Art. 36. § 1. Uiterlijk op 1 augustus van elk jaar zendt de overheid van de hogeschool aan de pedagogische gemeenschapscommissie een volledig activiteitenverslag over, met een hoofdstuk over de naleving van het pedagogisch en sociaal-cultureel projekt, overeenkomstig bepalingen waarin de Regering voorziet.

§ 2. Binnen zestig dagen na de indiening van dit verslag, zendt de commissie het over aan de Regering en de algemene raad, met een advies over de naleving van het projekt door de hogeschool.

Mocht dat advies negatief zijn, dan geldt de procedure van artikel 10, §§ 6 en 7.

Art. 37. De overheid van de hogeschool controleert de kwaliteit van de onderwijsactiviteit en van de andere opdrachten die de hogeschool vervult : ze voorziet o.m. in evaluatie van de weigeringen van inschrijvingen,

bedoeld in artikel 26.

De kwaliteitszorg wordt beheerd volgens een door de Regering bepaalde procedure, met o.m. een beroep op externe deskundigen waarvan het merendeel hun beroep buiten het onderwijs moeten hebben.

Het verslag over kwaliteitscontrole wordt vanaf 1 september 1998 om de drie jaar overgezonden aan de Regering, aan de in artikel 80 bedoelde pedagogische gemeenschapscommissie en aan de cel voor pedagogische prospectie bedoeld in artikel 82.

De pedagogische gemeenschapscommissie brengt voor de Regering binnen zestig dagen een met redenen omkleed advies uit over de naleving van het project, vervat in het verslag over de controle op de kwaliteit van de werking van de hogeschool.

[De Regering bepaalt de gevolgen die aan de besluiten van die kwaliteitscontrole dienen te worden gegeven.]

Art. 97. Voor de hoger-onderwijsinstellingen van de gesubsidieerde netten heeft de niet-naleving van de in de artikelen 51 t/m 57 gestelde verplichtingen het definitief verlies van het recht op toelagen tot gevolg.

Voor de instellingen van het net georganiseerd door de Franse Gemeenschap heeft de niet-naleving van die artikelen de sluiting van de hoger-onderwijsinstelling tot gevolg.

Art. 98. Voor hoger-onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd net heeft de niet-naleving van de in de artikelen 26, 27 en 37 voorkomende bepalingen het verlies van het recht op toelagen, tot een beloop van 20 %, tot gevolg.

Voor de instellingen van het net georganiseerd door de Franse Gemeenschap heeft de niet-naleving van die bepalingen het verlies van de middelen, bestemd voor het door de Franse Gemeenschap georganiseerd onderwijs, tot een beloop van 20 %, tot gevolg.

De niet-naleving van de bepalingen wordt vastgesteld door de Regering.

De vermindering van de toelagen of werkingskredieten door de Regering ingevolge artikel 10, § 7, beloopt 20 %. »

IV. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

Verzoekschrift en memorie van G. De Lahaye

A.1.1. De verzoekende partijen en de tussenkomenende partij zijn leerkrachten in gesubsidieerde vrije instellingen voor hoger onderwijs van het korte type, bedoeld in het aangevochten decreet. Zij doen blijken van het vereiste belang om het beroep in te stellen. De sancties die zijn verbonden aan de uitoefening van het toezicht op het pedagogisch en sociaal-cultureel project en op de uitvoering ervan, raken immers de subsidiëring van de gesanctioneerde instelling en hebben, bijgevolg, een rechtstreekse weerslag op de subsidiëring van de wedde van de personeelsleden. Als personeelsleden van een instelling voor hoger onderwijs dat aan dat decreet is onderworpen, lopen de verzoekers het risico dat zij voor hun wedde, of zelfs voor het bestaan van hun betrekking, de gevolgen zullen moeten ondergaan van de inwerkingstelling van de regels van toezicht op het pedagogisch en sociaal-cultureel project en op de uitvoering ervan.

Memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.1.2. Het is niet voldoende dat de verzoekers aantonen dat de aangevochten bepaling op hen van toepassing is, zij dienen ook aan te tonen dat de aangevochten norm hen ongunstig raakt of, met andere woorden, dat zij hun een nadeel kan berokkenen.

Aangezien de verzoekers hun belang trachten aan te tonen door de financiële weerslag die de aangevochten bepalingen op hun situatie zouden kunnen hebben, is het beroep eventueel slechts ontvankelijk ten aanzien van de aangevochten bepalingen die een vermindering zouden kunnen teweegbrengen van de financiële middelen die aan een hogeschool ter beschikking worden gesteld, namelijk de artikelen 97 en 98 van het decreet.

A.1.3. Zulks geldt niet voor de artikelen 9, 10, 11, 36 en 37 van het decreet, die enkel betrekking hebben op de modaliteiten van het toezicht op de inachtneming van het pedagogisch en sociaal-cultureel project en dus geenszins de inzonderheid geldelijke situatie van de verzoekers wijzigen, die is geregeld bij de decreten van 1 februari 1993 en 6 juni 1994, welke door de aangevochten bepalingen niet zijn gewijzigd. Deze zijn niet bedoeld voor de verzoekers in hun hoedanigheid van leerkracht, doch uitsluitend voor de instellingen voor hoger onderwijs.

A.1.4. De artikelen 9 tot 11 organiseren immers de mogelijkheid waarover de inrichtende machten beschikken om zich in hogescholen te groeperen en zijn enkel van toepassing op de inrichtende machten van de instellingen voor hoger onderwijs, op de pedagogische gemeenschapscommissie en op de Franse Gemeenschapsregering. Zo ook verlenen de artikelen 36 en 37 slechts rechten of voeren slechts verplichtingen in ten aanzien van andere organen dan de leerkrachten individueel beschouwd en beogen enkel de overheden van de hogescholen, zoals die zijn gedefinieerd in artikel 1, 2^o, van het decreet van 5 augustus 1995, de pedagogische gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering.

A.1.5. De artikelen 97 en 98 van het decreet van 5 augustus 1995 ten slotte voorzien in de sancties die kunnen worden genomen ten aanzien van de instellingen voor hoger onderwijs. Zo bepaalt artikel 97 dat de instellingen van het gesubsidieerd hoger onderwijs hun recht op subsidies verliezen indien zij de bij de artikelen 51 tot 57 van het decreet voorgeschreven verplichtingen niet naleven, artikelen die in onderhavig beroep niet zijn beoogd.

Artikel 98 van het decreet bepaalt, van zijn kant, dat de instellingen van het gesubsidieerd hoger onderwijs hun subsidies met 20 pct. zullen zien dalen indien zij de bij de artikelen 26, 27 en 37 van het decreet voorgeschreven verplichtingen niet nakomen. Opgemerkt dient te worden dat, onder de laatstvermelde bepalingen, enkel artikel 37 in onderhavig beroep wordt beoogd.

A.1.6. Is het weliswaar zo dat de betwiste bepalingen toepassing dienen te vinden op de onderwijsinstelling waarin de verzoekers hun functie uitoefenen, dan volstaat dat element natuurlijk niet om de aangevochten bepalingen op hen toepasselijk te maken. Zulks geldt des te meer daar de aangevochten bepalingen enkel betrekking hebben op het toezicht op het pedagogisch en sociaal-cultureel project. De verzoekers hadden eventueel kunnen beweren dat zij rechtstreeks worden getroffen door de groepering van hun instelling voor hoger onderwijs in een hogeschool. Een dergelijke situatie treft effectief hun werkkader. Zij vloeit evenwel niet rechtstreeks uit het decreet voort in zoverre een van de essentiële beginselen van dat decreet erin bestaat dat de groeperingen van instellingen voor hoger onderwijs op vrijwillige basis gebeuren.

Memorie van antwoord van de Franse Gemeenschapsregering

A.1.7. Aangezien de verzoeker tot tussenkomst zich op dezelfde hoedanigheid als de verzoekers tot vernietiging beroept om de ontvankelijkheid van zijn memorie te verantwoorden, wil de Franse Gemeenschapsregering haar eerste memorie ook ten aanzien van de tussenkomende partij laten gelden.

Memorie van antwoord van de verzoekers en memorie van antwoord van G. De Lahaye

A.1.8. De verzoekers en de verzoeker tot tussenkomst (hierna : de verzoekers) zijn onderworpen aan het decreet van 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd

vrij onderwijs, waarvan artikel 1, § 1, bepaalt dat het, onder meer, van toepassing is «op de *gesubsidieerde* personeelsleden van de gesubsidieerde vrije onderwijsinrichtingen » zoals die waarin de verzoekers hun functie uitoefenen, voor zover zij gesubsidieerd worden. Die statutaire regels zijn derhalve voorbehouden aan de gesubsidieerde personeelsleden en een definitief verlies van de subsidie leidt er automatisch toe dat de personeelsleden worden uitgesloten van de toepassingsfeer van het decreet van 1 februari 1993, zodanig dat zij, zonder statuut, opnieuw onderworpen zullen zijn aan de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Bovendien zullen zij hun voorrechten verliezen inzake, onder meer, indisponibiliteitstelling, pensioen en arbeidsongevallen in de openbare sector.

A.1.9. De weerslag van de aangevochten bepalingen is dus niet louter financieel, doch hoofdzakelijk statutair (in tegenstelling met wat geldt voor de universiteiten - zie het arrest nr. 19/91 van het Hof - waar de financieringsregels geen rechtstreekse invloed hebben op de statutaire situatie van het personeel) en strekt zich uit tot de personeelsformatie, waarvan de last 90 pct. van de subsidie vertegenwoordigt.

De artikelen 97 en 98, die de sancties bepalen, kunnen niet los worden gezien van de bepalingen die een toezichtsregeling instellen waarvan zij een samenstellend element vormen. Die sancties vloeien immers onvermijdelijk voort uit de toepassing van de aangevochten artikelen 9, 10, 11, 36 en 37. Een vernietiging van de enkele artikelen 97 en 98 zou geen zin hebben.

Ten gronde

Verzoekschrift en memorie van G. De Lahaye

A.2.1. De artikelen 9, 10, 11, 36 en 37 van het decreet definiëren niet de criteria op basis waarvan de pedagogische gemeenschapscommissie en de Regering de hun toegewezen toezichtsbevoegdheid zullen moeten uitoefenen op de inhoud van het pedagogisch en sociaal-cultureel project, enerzijds (artikelen 9, 10 en 11), en op de manier om het uit te voeren, anderzijds (artikelen 36 en 37).

De sancties die met dat toezicht gepaard gaan, zijn zwaar : indien het voorstel tot groepering door de Regering wordt verworpen op grond van artikel 9 van het decreet, zullen de door die weigering beoogde instellingen niet de verplichtingen kunnen vervullen die zijn opgelegd bij de artikelen 51 tot 57 bij de samenstelling van de hogescholen, wat de definitieve afschaffing van het recht op subsidies tot gevolg heeft (artikel 97 van het decreet van 5 augustus 1995).

De niet-naleving van artikel 37 alsmede de toepassing van artikel 10, § 7, leiden tot de afschaffing van het recht op subsidiëring ten belope van 20 pct. (artikel 98).

A.2.2. De aangevochten bepalingen schenden artikel 24, § 1, van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs waarborgt.

De vrijheid om een onderwijs te organiseren brengt het recht op subsidiëring met zich mee. De aan die vrijheid en aan dat recht gestelde beperkingen moeten worden verantwoord door het algemeen belang en mogen niet willekeurig zijn.

Het decreet van 5 augustus 1995 bepaalt evenwel geenszins de basis waarop het toezicht op het pedagogisch en sociaal-cultureel project van de instellingen voor hoger onderwijs en op de naleving ervan moet worden uitgeoefend, noch de evaluatiecriteria op grond waarvan kan worden besloten tot de niet-overeenstemming van een pedagogisch en sociaal-cultureel project met de bepalingen die zijn bedoeld in artikel 6, of op basis waarvan kan worden besloten tot de niet-naleving van dat project. Het decreet geeft bijgevolg een enorme beoordelingsbevoegdheid aan de pedagogische gemeenschapscommissie, waarvan het advies bepalend is en kan leiden tot negatieve beslissingen van de Regering die ernstige gevolgen hebben voor de subsidiëring. Een dergelijk toezicht, waarvan de uitoefening niet door het decreet wordt geregeld doch volledig aan de appreciatie van de pedagogische gemeenschapscommissie en van de Regering wordt overgelaten, is willekeurig doordat het de vrijheid van onderwijs en het recht op subsidiëring dat daarvan het gevolg is, op onwettige wijze beperkt.

A.2.3. Door niet zelf de criteria voor de evaluatie van het pedagogisch en sociaal-cultureel project en van de uitvoering ervan vast te stellen en door die rol toe te vertrouwen aan de pedagogische

gemeenschapscommissie en aan de Regering, hebben de aangevochten bepalingen hun impliciet een machtiging gegeven die kennelijk artikel 24, § 5, van de Grondwet schendt; die evaluatiecriteria zijn essentiële elementen van de inrichting van het hoger onderwijs en hebben een rechtstreekse weerslag op de subsidiëring ervan; zij kunnen niet worden overgelaten aan de appreciatie van de Regering en van de pedagogische gemeenschapscommissie.

Uit de artikelen 37 en 98 van het decreet volgt dat het aan de Regering de bevoegdheid delegeert om de gevolgen te bepalen van de kwaliteitscontrole die is voorgeschreven bij artikel 37, andere dan de afschaffing van het recht op subsidies ten belope van 20 pct. waarin reeds is voorzien bij artikel 98. Vermits die gevolgen betrekking kunnen hebben op de inrichting van het onderwijs, zelfs op de erkenning van het onderwijs dat wordt gegeven door een hogeschool die de vereiste kwaliteitsgaranties niet vervult, is de aldus aan de Regering gegeven machtiging niet bestaanbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.2.4. De aangevochten bepalingen die, volgens de verzoekers, het recht op subsidiëring van de instellingen voor hoger onderwijs beperken, in strijd met artikel 24, § 1, van de Grondwet, doen geen wezenlijke afbreuk aan de vrijheid van onderwijs doordat de organisatie van de modaliteiten en de sancties die kunnen worden opgelegd aan een instelling voor hoger onderwijs in geval van niet-inachtneming van haar pedagogisch en sociaal-cultureel project natuurlijk een wettige maatregel is die geen afbreuk doet aan de vrijheid van het onderwijs.

A.2.5. De groepering van de onderwijsinstellingen wordt door het decreet op een vrijwillige basis georganiseerd, teneinde de kwaliteit van het onderwijs te verzekeren en op grond van een pedagogisch en sociaal-cultureel project dat een van de pijlers van het decreet vormt en waarvan de wetgever derhalve de naleving kon verzekeren door toezichtsmodaliteiten en sancties die in beginsel niet betwistbaar zijn. Het door de verzoekers bekritiseerde gebrek aan criteria zal hierna worden onderzocht bij de studie van de argumenten die zijn afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet (A.2.7).

A.2.6. Overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet heeft de decreetgever de essentiële beginselen betreffende het pedagogisch en sociaal-cultureel project vastgesteld. Het decreet van 5 augustus 1995 bepaalt immers in detail, uitdrukkelijk en uitvoerig, de procedure voor het uitwerken van die tekst, de procedure van toezicht die op de hogescholen weegt wat de naleving ervan betreft en de sancties die zullen worden opgelegd ingeval die bepalingen niet in acht worden genomen. Aan de Franse Gemeenschapsregering wordt geen andere bevoegdheid toegekend dan het nemen van beslissingen in individuele gevallen of uitvoeringsmaatregelen betreffende bijzondere proceduremodaliteiten.

A.2.7. Artikel 24, § 5, van de Grondwet heeft niet tot gevolg dat de decreetgever wordt verplicht rechtstreeks alle aspecten van de beginselen die hij stelt, te regelen. Wat het pedagogisch en sociaal-cultureel project betreft, heeft de wetgever, met een overvloed aan details, de procedure voor het opstellen van de tekst, de toezichtsprocedures en de sanctieregeling bepaald.

Op sommige punten heeft het weliswaar de Regering een appreciatiebevoegdheid gegeven. Doch die bevoegdheid heeft nooit betrekking op het vaststellen van een essentieel beginsel.

Bovendien is het pedagogisch en sociaal-cultureel project in werkelijkheid, krachtens artikel 6 van het decreet van 5 augustus 1995, een volledig en duidelijk instrument. Het toezicht op de naleving ervan is dus in hoofdzaak een materieel toezicht op de feiten. Het was derhalve geenszins nodig in bijzondere toezichtscriteria te voorzien, vermits de criteria uiteraard die zijn welke bij artikel 6 van het decreet van 5 augustus 1995 zijn voorgeschreven.

A.2.8. De bijzondere procedurekwesties zijn van hun kant gepreciseerd in het decreet dat de bijzondere regels en modaliteiten bepaalt die in acht zouden moeten worden genomen bij de uitoefening van die bevoegdheid. Als voorbeeld kan worden gesteld dat artikel 37 van het decreet van 5 augustus 1995 uitdrukkelijk bepaalt dat de interne kwaliteitscontrole op de werkzaamheden van de hogeschool zal moeten worden uitgeoefend volgens een door de Regering vastgestelde bijzondere procedure, die uitdrukkelijk zal moeten voorzien in « een beroep op externe deskundigen waarvan het merendeel hun beroep buiten het onderwijs moeten hebben ». Men stelt aldus vast dat de bevoegdheden van de Regering passen in een nauwkeurig wettelijk kader.

A.2.9. Ten slotte kan de Franse Gemeenschapsregering haar beslissingsbevoegdheid niet uitoefenen zonder het met redenen omklede advies van de pedagogische gemeenschapscommissie, waarbij een zaak aanhangig zal worden gemaakt, naar gelang van het geval, door de meerderheid van de personeelsleden of de studenten die zitting hebben in de pedagogische raad van de hogeschool (artikel 10 van het decreet), bij een met redenen omklede aanvraag van een inspecteur van het bestuur van de Franse Gemeenschap (artikel 11 van het decreet) of, tot slot, als gevolg van het toezicht, door de organen van de hogeschool, op haar eigen werkzaamheden (artikelen 36 en 37 van het decreet).

Memorie van antwoord van de Franse Gemeenschapsregering

A.2.10. Aangezien de door G. De Lahaye ingediende memorie een getrouwe weergave is van de memorie die door de oorspronkelijke verzoekers is ingediend, verwijst de Franse Gemeenschapsregering hier naar haar eerste memorie die zij ten aanzien van de tussenkomenende partij heeft ingediend.

Memorie van antwoord van de verzoekers en memorie van antwoord van G. De Lahaye

A.2.11. Het recht op subsidiëring kan krachtens de aangevochten bepalingen worden ingetrokken, terwijl die bepalingen, in dat perspectief, een toezicht organiseren dat, indien het op zich al niet onwettig is, niet op een volkomen objectieve en voorspelbare wijze voor de instelling die het ondergaat wordt uitgeoefend, bij gebrek aan bekende evaluatiecriteria die de instelling in staat stellen te handelen met kennis van zaken.

De pedagogische gemeenschapscommissie en de Regering beoordelen immers autonoom, enerzijds, of het pedagogisch en sociaal-cultureel project overeenstemt met de voorschriften van artikel 6, zowel wat de vorm als wat de inhoud betreft (die tot de essentie zelf van de vrijheid van onderwijs behoort) en, anderzijds, hoe de hogescholen hun opdracht vervullen : artikel 37 van het decreet bepaalt immers noch de evaluatiecriteria, noch de inhoud van de kwaliteitscontrole op de onderwijsactiviteiten en de opdrachten van de hogeschool, behoudens de evaluatie van de modaliteiten van de weigering van inschrijving.

A.2.12. Aangezien de criteria voor de evaluatie van de kwaliteit van de onderwijsactiviteiten en van de opdrachten van de hogescholen niet bij het decreet worden vastgesteld, schendt het artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het gaat immers om basisbeginselen waarvan de vaststelling door de decreetgever niet aan de Regering en aan de pedagogische gemeenschapscommissie kan worden toevertrouwd : laatstgenoemden zullen immers onvermijdelijk, vóór de uitoefening van het materiële toezicht op de feiten, de toe te passen evaluatieregels alsmede de grenzen van die evaluatie en derhalve van hun appreciatiebevoegdheid moeten bepalen. Die impliciete delegatie van bevoegdheden is onbestaanbaar met de voormelde grondwetsbepaling.

A.2.13. Artikel 37 van het decreet bevat een te onduidelijke en te vage machtiging, aangezien de Regering wordt gemachtigd de procedure voor de kwaliteitscontrole vast te stellen zonder dat in het decreet de basisbeginselen van die procedure noch de toe te passen criteria worden gepreciseerd.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de aangevochten bepalingen

B.1.1. De artikelen 9, 10 en 11 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen hebben betrekking op het toezicht dat wordt uitgeoefend op het pedagogisch en sociaal-cultureel project (van welk decreet artikel 6 bepaalt dat het de middelen en de doelstellingen aangeeft die in aanmerking worden genomen voor de oprichting van de hogeschool) door een orgaan dat is samengesteld uit personeelsleden van de diensten van de Regering - en van door haar aangewezen deskundigen (artikel 81) -, dat de pedagogische gemeenschapscommissie wordt genoemd.

Een negatief advies van de pedagogische gemeenschapscommissie bij het tot stand brengen of het wijzigen van een pedagogisch en sociaal-cultureel project staat de Regering toe het voorstel tot groepering van de instellingen voor hoger onderwijs, tot fusie van hogescholen of tot wijziging van het pedagogisch en sociaal-cultureel project te weigeren (artikel 9). Een zaak kan aan de pedagogische gemeenschapscommissie ook worden voorgelegd door de vertegenwoordigers van

het personeel of van de studenten (artikel 10) of door de inspectie van de Franse Gemeenschap (artikel 11) wanneer zij van oordeel zijn dat het pedagogisch en sociaal-cultureel project door de hogeschool niet regelmatig ten uitvoer wordt gelegd. Een negatief advies van de pedagogische gemeenschapscommissie over de inachtneming van dat project door de hogeschool staat de Regering toe te beslissen tot een vermindering van de subsidies of de werkingsmiddelen (artikelen 10, § 7, en 11).

B.1.2. De artikelen 36 en 37 verplichten de pedagogische gemeenschapscommissie aan de Regering een met redenen omkleed advies over te leggen, in verband met de inachtneming van het pedagogisch en sociaal-cultureel project, over het jaarverslag (artikel 36) en het driejaarlijks verslag (artikel 37) dat de overheden van de hogeschool dienen op te stellen met het oog op een « kwaliteitscontrole ». Een negatief advies van de pedagogische gemeenschapscommissie over het jaarverslag staat de Regering toe te beslissen tot een vermindering van de subsidies of de werkingsmiddelen. De gevolgen van de kwaliteitscontrole die wordt uitgeoefend ter gelegenheid van het driejaarlijks verslag worden door het decreet aan de beoordeling van de Regering overgelaten.

B.1.3. Artikel 97 voorziet in de sluiting van de instelling voor hoger onderwijs die zich niet richt naar de procedure inzake de vorming van de instellingen van hoger onderwijs of, indien het om een gesubsidieerde instelling gaat, de definitieve afschaffing van het recht op subsidies (artikelen 51 tot 57). Artikel 98 voorziet in een vermindering van de subsidies of de werkingsmiddelen van de instellingen voor hoger onderwijs die de bepalingen van het decreet betreffende de inschrijving van de studenten (artikel 26), de studieregeling (artikel 27) of de kwaliteitscontrole (artikel 37) niet in acht nemen.

Ten aanzien van het belang

B.2. De verzoekers, die hun hoedanigheid van personeelslid van een gesubsidieerde vrije instelling voor hoger onderwijs van het korte type die aan het aangevochten decreet is onderworpen, aanvoeren, zouden rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door bepalingen die, enerzijds, de totstandkoming en de wijziging van het pedagogisch en sociaal-cultureel project waarin de middelen en de doelstellingen van de hogescholen worden gedefinieerd en, anderzijds, het toezicht uitgeoefend op de inwerkingstelling van dat project, regelen. Die bepalingen kunnen immers afbreuk

doen aan hun situatie, doordat de niet-goedkeuring van het pedagogisch en sociaal-cultureel project of de vaststelling dat het niet op regelmatige wijze in werking wordt gesteld, kunnen leiden tot de afschaffing of de vermindering van de subsidies of van de werkingsmiddelen.

Ten gronde

Ten aanzien van artikel 24, § 1, van de Grondwet

B.3.1. De bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs impliceert dat privé-personen - zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden - onderwijs vermogen in te richten en te verstrekken naar eigen inzicht, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs.

B.3.2. De in artikel 24, § 1, van de Grondwet bedoelde onderwijsvrijheid impliceert dat de inrichtende machten, andere dan een gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden op subsidiering vanwege de gemeenschap aanspraak kunnen maken.

Het recht op subsidiëring vindt zijn beperking, enerzijds, in de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen, en, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs is derhalve aan grenzen gebonden en verzet er zich niet tegen dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan.

B.3.3. Het decreet van 5 augustus 1995 organiseert, rekening houdend met de « pedagogische prioriteit », de vrijwillige groepering van de instellingen voor hoger onderwijs op grond van een pedagogisch en sociaal-cultureel project (*Gedr. St.*, Franse Gemeenschapsraad, B.Z. 1995, nr. 26/1, p. 2). Als doelstelling is aangegeven, de kosten te beheersen en een behoorlijk hoger onderwijs te verzekeren overeenkomstig de vereisten van de begrotings situatie van de Franse

Gemeenschap (*idem*, pp. 3 en 4).

B.3.4. Het door de pedagogische gemeenschapscommissie uitgeoefende toezicht, dat door de verzoekers en door de tussenkomenende partij wordt bekritiseerd, heeft tot doel, enerzijds, het bestaan zelf van het pedagogisch en sociaal-cultureel project, bij de totstandbrenging of de wijziging ervan, na te gaan en te bepalen of het ertoe strekt, door middel van methoden die de instellingen voor hoger onderwijs of de hogescholen vrij hebben gekozen, de in artikel 6 van het decreet beoogde doelstellingen te bereiken (*idem*, p. 11) en, anderzijds, de tenuitvoerlegging van het project te onderwerpen aan een «jaarlijkse en driejaarlijkse kwaliteitscontrole»; het advies «slaat niet op de pedagogische methode als dusdanig maar op de vraag of de overheden van de hogeschool de middelen in werking stellen om de verschillende doelstellingen van hun project te verwezenlijken» (*idem*, p. 18).

B.3.5. Uit de parlementaire voorbereiding van het aangevochten decreet blijkt dat de gemeenschapswetgever ervan is uitgegaan dat de pedagogische gemeenschapscommissie haar taak vervult met respect voor de vrijheid van de inrichtende machten en van de hogescholen; bij de artikelen 9, 10, 11, 36 en 37 van het decreet zijn de zwaarste beslissingen die de Regering gemachtigd is te nemen jegens instellingen voor hoger onderwijs en hogescholen overigens onderworpen aan een negatief advies van de commissie, zonder dat een dergelijk negatief advies de Regering verplicht zulke beslissingen te nemen; tot slot kunnen die beslissingen zelf door de administratieve of gewone rechter worden gecensureerd, onder meer wanneer zij de vrijheid van onderwijs zouden schenden.

B.3.6. Daaruit volgt dat de betwiste bepalingen niet op onevenredige wijze ingrijpen in de organisatie en de werking van de onderwijsinstellingen en dat zij aldus de vrijheid van onderwijs wezenlijk onaangetast laten.

Ten aanzien van artikel 24, § 5, van de Grondwet

B.4.1. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt :

« De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt

geregeld door de wet of het decreet. »

Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de wetgevende machten de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, erkenning en subsidiëring ervan betreft.

B.4.2. Naar luid van het verslag uitgebracht namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, heeft de Grondwetgever gewild dat «alleen democratisch verkozenen [...] door middel van algemeen geldende regelen de inrichting, de erkenning en de subsidiëring van het onderwijs [kunnen] regelen » (*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 4).

B.4.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet verbiedt niet dat opdrachten aan de Gemeenschapsregering worden gegeven. Via die opdrachten vermag de Gemeenschapsregering echter niet de onnauwkeurigheid van de door de wetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen.

B.4.4. De betwiste bepalingen kennen respectievelijk aan de pedagogische gemeenschapscommissie en aan de Regering een adviesbevoegdheid en een beslissingsbevoegdheid toe in de beoordeling van de vraag of het pedagogisch en sociaal-cultureel project dat bij de oprichting of de fusie van hogescholen wordt voorgesteld, in de nodige middelen voorziet om de doelstellingen te bereiken die bij artikel 6 van het decreet aan dat project zijn toegewezen (artikelen 9, 10 en 11), en ten uitvoer wordt gelegd overeenkomstig de middelen en doelstellingen die zijn beoogd in artikel 6 van het decreet (artikelen 36 en 37).

B.4.5. Overeenkomstig het beginsel van de vrijheid van onderwijs belast artikel 6, § 2, tweede lid, de inrichtende machten en de autoriteiten die het aanwijst te beslissen over de middelen die moeten worden aangewend om de doelstellingen van het pedagogisch en sociaal-cultureel project te bereiken. De decreetgever heeft daarentegen zelf die doelstellingen bepaald (artikel 6, § 3), alsmede de maatregelen die door de Regering kunnen worden opgelegd aan de instellingen voor hoger onderwijs en de hogescholen die zich niet zouden richten naar de bepalingen van het decreet betreffende dat project (artikelen 10, § 7, 11, 36, 97 en 98).

De beoordelingsbevoegdheid die binnen die grenzen aan de pedagogische gemeenschapscommissie en aan de Regering door de betwiste bepalingen wordt toegekend, kan derhalve niet worden beschouwd als zijnde in strijd met artikel 24, § 5, van de Grondwet, aangezien anders uit die bepaling zou worden afgeleid dat zij de decreetgever zou verbieden machtigingen te geven die, zoals te dezen, geen betrekking hebben op de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning en de subsidiëring ervan betreft.

Artikel 37, vijfde lid, van het decreet laat evenwel aan de Regering de zorg over om de gevolgen te bepalen die dienen te worden gegeven aan de besluiten van de kwaliteitscontrole waarin door die bepaling wordt voorzien. Vermits geen enkele bepaling van het decreet het mogelijk maakt het onderwerp van die gevolgen te definiëren - de parlementaire voorbereiding van het decreet bevat trouwens geen enkele aanwijzing in dat verband - en derhalve niet kan worden uitgesloten dat die gevolgen betrekking hebben op de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning en de subsidiëring ervan betreft, bevat artikel 37, vijfde lid, van het decreet een machtiging die niet in overeenstemming is met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 37, vijfde lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 december 1996.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

M. Melchior