

Rolnummer 2677
Arrest nr. 41/2004 van 17 maart 2004

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 139 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 117.149 van 18 maart 2003 in zake de v.z.w. « Oudervereniging voor de moraal » tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 maart 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 139 van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs artikel 24, § 5, van de Grondwet ? »

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de v.z.w. Oudervereniging voor de moraal, met zetel te 2018 Antwerpen, Lange Leemstraat 57;

- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 7 januari 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Haegeman *loco* Mr. A. Navasartian, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Oudervereniging voor de moraal;

. Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

### II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Verzoekster voor de Raad van State, de v.z.w. Oudervereniging voor de moraal, vordert de nietigverklaring van de artikelen 15 tot 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs.

De grief van de verzoekende partij heeft betrekking op de in de bestreden bepaling vervatte regel, die tot gevolg zou hebben dat kleine scholen die per vestigingsplaats niet de drempel van vijftientig leerlingen bereiken, niet over twee cursussen niet-confessionele zedenleer kunnen beschikken, zodat leerlingen van het eerste tot het zesde leerjaar die vakken samen zouden moeten volgen, wat pedagogisch niet te verantwoorden zou zijn.

In een van de middelen voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 24, § 5, van de Grondwet. De in artikel 139 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs aan de Regering verleende delegatie zou niet zover kunnen gaan dat zij het aan de Regering zou overlaten regels vast te stellen die voor de organisatie van het onderwijs essentieel zijn.

De Raad van State stelt vast dat het middel de grondwettigheid van het decreet aan de orde stelt, ten gevolge waarvan voormelde prejudiciële vraag, op vraag van de verzoekende partij, aan het Hof werd gesteld.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering herinnert aan de feiten van de zaak en situeert de in het geding zijnde norm binnen het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs.

A.1.2. De Vlaamse Regering is van mening dat de prejudiciële vraag, wil het antwoord erop dienstig zijn voor de verwijzende rechter, alleen betrekking heeft op de in artikel 138 van het decreet bedoelde aanvullende lestijden voor godsdienst en niet-confessionele zedenleer, en dan nog alleen in het officieel lager onderwijs. De Raad van State heeft in zijn verwijzingsarrest het onderwerp van het bij hem aanhangig zijnde annulatieberoep immers, op basis van ontvankelijkheidselementen, tot die aspecten beperkt.

A.1.3. Ten gronde betoogt de Vlaamse Regering, met verwijzing naar rechtspraak van het Hof, dat artikel 24, § 5, van de Grondwet de decreetgever niet verbiedt, op het vlak van de inrichting, de erkenning en de subsidiëring van het onderwijs, opdrachten te geven aan de Gemeenschapsregering, op voorwaarde dat de verleende opdrachten enkel betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever vastgestelde beginselen.

Het is, volgens de Regering, niet vereist dat de opdrachtnorm zelf de richtinggevende criteria bevat waaraan de Gemeenschapsregering zich moet houden, als de beoordelingsbevoegdheid van de uitvoerende organen door de gehele decretale regeling maar voldoende is beperkt. De Vlaamse Regering oordeelt bovendien dat die criteria ook kunnen worden gevonden buiten het decreet waarin de opdrachtnorm voorkomt, namelijk in de Grondwet zelf en meer specifiek in artikel 24, § 1, (in samenhang te lezen met de artikelen 19 en 181 van de Grondwet) volgens hetwelk de scholen ingericht door openbare besturen, tot het einde van de leerplicht, de keuze aanbieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.

A.1.4. De Vlaamse Regering betwist dat de opdracht, vervat in de in het geding zijnde norm, betrekking zou hebben op aspecten die essentieel zouden zijn voor de inrichting en/of de subsidiëring van het onderwijs.

Wat op het vlak van het onderwijsaanbod in de officiële lagere scholen met betrekking tot de lestijden godsdienst en niet-confessionele zedenleer essentieel is, wordt door de decreetgever zelf bepaald in artikel 41 van het decreet (en voor de vrije lagere scholen in artikel 42 van het decreet). In artikel 41 wordt het minimumaantal lestijden per week vastgelegd en eveneens wie de desbetreffende cursussen mag geven.

De Vlaamse Regering wijst bovendien erop dat, wanneer uitvoering wordt gegeven aan de in het geding zijnde bepaling, dezelfde basismethoden dienen te worden gehanteerd als die welke gelden voor de basislestijden. De Regering verwijst daarbij naar de artikelen 3, 130, 131, 135 en 140 van het decreet.

A.1.5. De Vlaamse Regering oordeelt ten slotte dat uit artikel 24, § 1, laatste lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel en de bepalingen van het decreet, volgt dat de Regering geen ruimte krijgt om de onderlinge verhouding tussen de aanvullende lestijden voor de ene of de andere erkende godsdienst en/of niet-confessionele levensbeschouwing, aan te tasten of te beïnvloeden.

A.2.1. De v.z.w. Oudervereniging voor de moraal, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, oordeelt dat de regeling betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden, alsook het aantal en de wijze van berekening ervan, betrekking heeft op de subsidiëring en de inrichting van het onderwijs. Die regeling is, aangezien ze raakt aan de verhouding tussen de lestijden godsdienst en niet-confessionele zedenleer, essentieel voor het onderwijs en kan bijgevolg niet het voorwerp uitmaken van een opdracht aan de Regering. De vereniging zonder winstoogmerk meent dat het vereiste aantal leerlingen om een aanvullende lestijd te verkrijgen, een essentieel element van het onderwijs is dat door de decreetgever moet worden bepaald.

De decreetgever heeft dit echter niet gedaan, zodat de Vlaamse Regering het aantal heeft kunnen bepalen, wat tot gevolg heeft gehad dat bepaalde scholen een cursus hebben verloren.

A.2.2. De v.z.w. Oudervereniging voor de moraal stelt bovendien dat de in het geding zijnde bepaling het recht van de ouders om voor hun kinderen de aard van hun opvoeding te kiezen en het recht om een vrije keuze te maken tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs in het gedrang brengt, aangezien de decreetsbepaling tot gevolg heeft dat bepaalde scholen slechts over twee lestijden godsdienst/zedenleer beschikken, zodat leerlingen van het eerste en het laatste jaar die vakken samen zouden moeten volgen. De in het geding zijnde norm heeft daardoor tot gevolg dat de overdracht van informatie of kennis niet op een objectieve, kritische en pluralistische manier kan plaatsvinden.

A.2.3. Ten slotte oordeelt de vereniging zonder winstoogmerk dat de in het geding zijnde norm de vrijheid van onderwijs aan banden legt, doordat de maatregelen die de schoolbesturen, in het kader van hun autonomie, kunnen nemen om de negatieve gevolgen van de in het geding zijnde norm te verhelpen, praktisch onbestaande zijn voor de autonome scholen met één vestigingsplaats. De enige mogelijkheid waarover zij beschikken is het overdragen van lestijden aan andere scholen en afzien van het organiseren van confessionele en niet-confessionele cursussen.

- B -

### *De prejudiciële vraag en de in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 139 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, dat, vóór de wijziging ervan bij decreet van 28 juni 2002, luidde als volgt :

« De regering bepaalt de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden alsook het aantal en de wijze van berekening ervan. »

B.1.2. Artikel 3, 1<sup>o</sup>, van het decreet (in de versie vóór de wijziging ervan bij de decreten van 28 juni 2002 en 14 februari 2003) bepaalt dat voor de toepassing van het decreet onder « aanvullende lestijden » moet worden verstaan : lestijden toegekend voor godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en voor specifieke behoeften.

Artikel 138 van het decreet (in de versie vóór de wijziging ervan bij de decreten van 13 juli 2001 en 28 juni 2002) bepaalt met betrekking tot de aanvullende lestijden :

« § 1. Naast de lestijden volgens de schalen worden volgende categorieën aanvullende lestijden gefinancierd of gesubsidieerd :

1° lestijden voor godsdienst en niet-confessionele zedenleer :

- in het gewoon lager onderwijs zijn dit aanvullende lestijden voor elke erkende godsdienst en voor de niet-confessionele zedenleer of voor cultuurbeschouwing;

- in het buitengewoon lager onderwijs zijn dit aanvullende lestijden voor de minder gevolgde cursussen in de godsdienst of niet-confessionele zedenleer;

2° lestijden voor kinderen die geïntegreerd onderwijs volgen;

3° lestijden voor de opvang van anderstalige nieuwkomers;

4° lestijden voor het permanent onderwijs aan huis in het buitengewoon onderwijs.

§ 2. De regering, kan, zoals bepaald in artikel 171, beslissen een nieuwe categorie aanvullende lestijden te financieren of te subsidiëren. »

B.2.1. Volgens de Vlaamse Regering heeft de prejudiciële vraag, wil het antwoord erop dienstig zijn voor de verwijzende rechter, alleen betrekking op de in artikel 138 van het decreet bedoelde aanvullende lestijden voor godsdienst en niet-confessionele zedenleer, en dan nog alleen in het officieel lager onderwijs.

B.2.2. Het Hof bepaalt de omvang van de prejudiciële vraag rekening houdend met het onderwerp van het voor de verwijzende rechter hangende geschil en met de motivering van het verwijzingsarrest.

Uit de voorgelegde feiten en de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de in artikel 138, § 1, 1°, eerste streepje, bedoelde aanvullende lestijden voor niet-confessionele zedenleer in het gewoon lager onderwijs.

Het Hof dient zich bijgevolg uit te spreken over de grondwettigheid van de in het geding zijnde norm, enkel in zoverre hij betrekking heeft op de in artikel 138, § 1, 1°, eerste streepje, bedoelde aanvullende lestijden voor niet-confessionele zedenleer in het gewoon lager onderwijs.

B.2.3. Het Hof wordt gevraagd de betwiste bepaling te toetsen aan artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het Hof stelt vast dat de vraag, zoals geformuleerd door de verwijzende rechter, in tegenstelling tot wat de v.z.w. Oudervereniging voor de moraal beweert, niet handelt over de mogelijke gevolgen van de betwiste bepaling, die zouden inhouden dat de overdracht van

informatie of kennis in sommige scholen niet op een objectieve, kritische en pluralistische manier zou kunnen plaatsvinden.

### *Ten gronde*

B.3.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 139 van het decreet van 25 februari 1997 artikel 24, § 5, van de Grondwet schendt, doordat de Regering wordt opgedragen de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden niet-confessionele zedenleer in het gewoon lager onderwijs, alsook het aantal en de wijze van berekening ervan, te bepalen.

B.3.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat 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 bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend.

Artikel 24, § 5, vereist dat die bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

B.4.1. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van afdeling 2 « Onderwijzend personeel » van hoofdstuk IX « Personeelsformatie in het basisonderwijs » van het decreet.

Luidens artikel 130 van het decreet worden in iedere school onderwijsambten gefinancierd of gesubsidieerd. Het aantal gefinancierde of gesubsidieerde ambten onderwijzend personeel is afhankelijk van een toegekend lestijdenpakket bestaande uit lestijden volgens de schalen en uit aanvullende lestijden.

De financiering of subsidiëring van de aanvullende lestijden voor godsdienst en niet-confessionele zedenleer wordt, zoals uiteengezet in B.1.2, geregeld in de artikelen 138 en 139 van het decreet.

B.4.2. De vaststelling van de voorwaarden van financiering en subsidiëring van onderwijsambten valt onder de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs in de zin van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Er dient bijgevolg te worden onderzocht of de in het geding zijnde machtiging binnen de perken blijft die hiervoor zijn gedefinieerd en die bestaanbaar zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

B.5.1. Ofschoon de decreetgever in de in het geding zijnde bepaling zelf, noch de beginselen heeft vastgesteld, noch beleidskeuzes heeft gemaakt met betrekking tot de voorwaarden voor het verkrijgen van aanvullende lestijden, alsook het aantal en de wijze van berekenen ervan, volgt uit het decreet - in zijn geheel - dat de bevoegdheidsopdracht wordt omlijnd door keuzes die de decreetgever heeft gemaakt.

B.5.2. Luidens artikel 67 van het decreet komt de Gemeenschap, voor de scholen en vestigingsplaatsen die aan de in artikel 68 bepaalde voorwaarden voldoen, financieel tegemoet, voor het gemeenschapsonderwijs door een financiering, en voor het gesubsidieerd onderwijs door een subsidiëring, in de vorm van : 1° salarissen; 2° een werkingsbudget; en 3° investeringsmiddelen. Artikel 68 bepaalt dat, zonder afbreuk te doen aan de specifieke voorwaarden die zijn gesteld voor het verkrijgen van salarissen, een werkingsbudget of investeringsmiddelen, een schoolbestuur financiering of subsidiëring voor zijn scholen of vestigingsplaatsen verkrijgt, als aan bepaalde voorwaarden, die in het decreet worden uitgewerkt, is voldaan (het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden bedoeld in artikel 62 en het voldoen aan de programmatie- en rationalisatienormen zoals bepaald ter uitvoering van hoofdstuk VIII).

B.5.3. Voor de financiering en subsidiëring van de salarissen dient, zoals voormeld artikel 68 het bepaalt, eveneens rekening te worden gehouden met de specifieke voorwaarden die gesteld zijn voor het verkrijgen van salarissen. Die voorwaarden worden uitgewerkt in

onder meer artikel 73 van het decreet en in de bepalingen van hoofdstuk IX « De personeelsformatie in het basisonderwijs ».

Luidens artikel 73 bekommt een schoolbestuur voor zijn personeelsleden die tot de categorieën bestuurs- en onderwijzend, medisch, paramedisch, psychologisch, orthopedagogisch of sociaal personeel behoren een salaris indien die personeelsleden voldoen aan de in het artikel opgesomde voorwaarden.

Krachtens artikel 130, § 2, van het decreet, opgenomen in hoofdstuk IX « Personeelsformatie in het basisonderwijs », is het aantal gefinancierde of gesubsidieerde ambten onderwijzend personeel afhankelijk van een toegekend lestijdenpakket bestaande uit lestijden volgens de schalen en uit aanvullende lestijden. Het decreet bevat onder meer bepalingen met betrekking tot de lestijden volgens de schalen (onderafdeling A), de aanvullende lestijden (onderafdeling B), de regels die bij het tellen van leerlingen moeten worden gerespecteerd (onderafdeling C) en de regels die de aanwending van het lestijdenpakket beheersen (onderafdeling D).

Uit de algemene opzet van het decreet blijkt dat het aantal regelmatige leerlingen bepalend is voor de berekening van het lestijdenpakket en bijgevolg voor het aantal gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsambten.

B.5.4. De bevoegdheidsopdracht aan de Regering wordt bovendien omlijnd door bepalingen van het in het geding zijnde decreet die betrekking hebben op de organisatie van de schooltijd en op het onderwijsaanbod.

Luidens artikel 48 krijgen de leerlingen achtentwintig of negentwintig lestijden onderwijs- en opvoedingsactiviteiten per week. Luidens artikel 41 omvat het onderwijsaanbod in de officiële lagere scholen wekelijks ten minste twee lestijden onderwijs in de erkende godsdiensten en in de op die godsdiensten berustende zedenleer en ten minste twee lestijden onderwijs in de niet-confessionele zedenleer. Luidens artikel 42 wordt in de vrije lagere scholen hetzij onderwijs in een of meer erkende godsdiensten en in de op die godsdiensten berustende zedenleer, hetzij het onderwijs in de niet-confessionele zedenleer, hetzij beide, hetzij onderwijs in de cultuurbeschouwing verstrekt. De artikelen 41 en 42 bepalen eveneens door wie de betreffende cursussen kunnen worden gegeven of bij voorrang worden gegeven.



De artikelen 41 en 42 van het decreet, gelezen in samenhang met de bepalingen betreffende de subsidiërings- en financieringsvoorwaarden en met het in artikel 24, § 4, van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel, brengen met zich mee dat, voor zover twee lestijden godsdienst en niet-confessionele zedenleer worden georganiseerd, die lestijden moeten worden gefinancierd of gesubsidieerd.

B.5.5. De bevoegdheidsopdracht aan de Regering wordt eveneens omlijnd door artikel 8 van het decreet. Luidens dat artikel wordt het gewoon basisonderwijs zodanig georganiseerd dat, op grond van een pedagogisch project, in de school een opvoedings- en leeromgeving wordt gecreëerd waarin de leerlingen een ononderbroken leerproces kunnen doormaken. Die omgeving wordt aangepast aan de « voortgang in de ontwikkeling » van de leerlingen.

B.5.6. Uit het bovenstaande volgt dat de aan de Regering gedelegeerde bevoegdheid wordt beperkt door keuzes die door de decreetgever zelf zijn gemaakt. Voor het overige staat het aan de bevoegde rechtscolleges om te toetsen op welke wijze de Regering die machtiging uitoefent.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 139 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, in zoverre het betrekking heeft op de in artikel 138, § 1, 1°, eerste streepje, bedoelde aanvullende lestijden voor niet-confessionele zedenleer in het gewoon lager onderwijs, schendt artikel 24, § 5, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 maart 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts