

Rolnummers 5193 en 5194
Arrest nr. 73/2012 van 12 juni 2012

A R R E S T

In zake: de beroepen tot vernietiging van de artikelen 17 tot 21 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2010 « houdende diverse maatregelen betreffende de sport in de Franse Gemeenschap, de begrotingsfondsen vermeld in de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap, de Raad voor de overdracht van de herinnering, het Leerplichtonderwijs en het Onderwijs voor Sociale promotie, de schoolgebouwen, de financiering van de universitaire instellingen en van de hogescholen, het wetenschaps- en universitair beleid, de overdracht van het hoger architectuuronderwijs naar de universiteit en de hulpverlening aan de universitaire instellingen en de onderhandeling in de Franse Gemeenschap », ingesteld door de gemeente Waterloo en door de vzw « Collège Notre Dame » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 28 juli 2011 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 29 juli 2011, zijn twee beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 17 tot 21 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2010 « houdende diverse maatregelen betreffende de sport in de Franse Gemeenschap, de begrotingsfondsen vermeld in de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap, de Raad voor de overdracht van de herinnering, het Leerplichtonderwijs en het Onderwijs voor Sociale promotie, de schoolgebouwen, de financiering van de universitaire instellingen en van de hogescholen, het wetenschaps- en universitair beleid, de overdracht van het hoger architectuuronderwijs naar de universiteit en de hulpverlening aan de universitaire instellingen en de onderhandeling in de Franse Gemeenschap » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 februari 2011, tweede editie) respectievelijk door de gemeente Waterloo en door : de vzw « Collège Notre Dame », met zetel te 1300 Waver, rue du Calvaire 4, de vzw « Enseignement secondaire catholique de la Vallée Bailly », met zetel te 1420 Eigenbrakel, rue Vallée Bailly 102, de vzw « Ecoles Fondamentales et Lycée de l'Institut de l'Enfant Jésus », met zetel te 1400 Nijvel, rue de Sotriamont 1, de vzw « Centre Scolaire du Sacré-Coeur de Lindthout », met zetel te 1200 Brussel, Tweelindenlaan 2, de vzw « Institut du Sacré-Coeur », met zetel te 1400 Nijvel, rue Saint Jean 2, de vzw « Collège du Christ-Roi », met zetel te 1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve, rue de Renivaux 25, de vzw « Collège Sainte-Gertrude », met zetel te 1400 Nijvel, Faubourg de Mons 1, de vzw « Institut Saint-André d'Ixelles », met zetel te 1050 Brussel, Renbaanlaan 180, de vzw « Institut des Sacrés-Coeurs », met zetel te 1410 Waterloo, Place Albert Ier, de vzw « Centre scolaire de Berlaymont », met zetel te 1410 Waterloo, Drève d'Argenteuil 10a, de vzw « Comité d'Enseignement Annonciades d'Heverlee », met zetel te 1150 Brussel, Luchtvaartlaan 72, de vzw « Ecole Sainte-Anne », met zetel te 1410 Waterloo, rue Sainte-Anne 41-43, de vzw « Comité Organisateur de l'Institut Saint Jean-Baptiste des Frères des Ecoles Chrétiennes, section primaire et humanités », met zetel te 1300 Waver, rue de Bruxelles 45, de vzw « Centre Scolaire Maria Assumpta », met zetel te 1020 Brussel, Wannekouterlaan 76, de vzw « Comité Scolaire Providence », met zetel te 1200 Brussel, Weggevoerdenstraat 38-40, de vzw « Collège Cardinal Mercier », met zetel te 1420 Eigenbrakel, chaussée de Mont-Saint-Jean 83, de vzw « Centre d'établissement secondaire libre Notre-Dame des Champs », met zetel te 1180 Brussel, Edith Cavellstraat 143, de « Université Catholique de Louvain », met zetel te 1348 Louvain-la-Neuve, place de l'Université 1, de vzw « Centre Scolaire Notre-Dame de la Sagesse », met zetel te 1083 Brussel, Van Overbekelaan 10, de vzw « Institut Saint-Dominique », met zetel te 1030 Brussel, Korporaal Claesstraat 38, de vzw « Institut Saint-Boniface-Parnasse », met zetel te 1050 Brussel, Viaductstraat 82, de vzw « Centre Scolaire de Ma Campagne », met zetel te 1050 Brussel, Afrikaansestraat 3, de vzw « Centre Scolaire Maris Stella et Notre-Dame de Lourdes », met zetel te 1020 Brussel, Félix Sterckxstraat 44, de vzw « Centre d'Education et de Culture Instituts de l'Enfant Jésus et de Sainte-Agnès », met zetel te 1040 Brussel, Generaal Lemanstraat 74, de vzw « Association des Parents du Collège Cardinal Mercier », met zetel te 1420 Eigenbrakel, chaussée de Mont-Saint-Jean 83, Priscilla Leman, wonende te 1150 Brussel, Mostincklaan 80, Nathalie van den Eynde de Rivieren, wonende te 1000 Brussel, Wethoudersstraat 10, Pascale Pilawski, wonende te 1180 Brussel, Paul Hankarstraat 24, Régine Vanderhaeghen, wonende te

1410 Waterloo, avenue des Sansonnets 28, Franck Atienzar en Sandrine Ghisgant, wonende te 1420 Eigenbrakel, rue Corniche 18, Graig Cerasi en Anne Bonnaud, wonende te 1410 Waterloo, rue de la Station 61, Iris Leenknecht, wonende te 1410 Waterloo, rue de Mereault 8, Véronique Delmez, wonende te 1410 Waterloo, Drève des Chasseurs 17, Nathalie Humblet, wonende te 1410 Waterloo, avenue des Croix du Feu 46, Jacopo Giola en Isabelle Leloup, wonende te 1410 Waterloo, avenue des Constellations 18, Jean-Claude Lovenweent, wonende te 1495 Sart-Dames-Avelines, rue de la Houlette 43A, Sybille Vercoutere, wonende te 1410 Waterloo, avenue du Corps de Chasse 8, Maria-Teresa Morcillo Sneider, wonende te 1410 Waterloo, rue Obecq 18, Valérie Sanguinetti, wonende te 1410 Waterloo, avenue des Sansonnets 37, Vanessa Issi, wonende te 1000 Brussel, Vleurgatsesteenweg 184, en Jean-Guy Defraigne, wonende te 1150 Brussel, Eendekkerlaan 1.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5193 en 5194 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Franse Gemeenschapsregering heeft een memorie ingediend in elk van de zaken en de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij ter post aangetekende brief van 19 december 2011 heeft een van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5194, de « Université Catholique de Louvain », het Hof meegedeeld dat zij afstand doet van haar beroep.

De Franse Gemeenschapsregering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 18 april 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. C. Molitor, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de twee zaken;

. Mr. S. Seys *loco* Mr. F. Tulkens, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1.1. De gemeente Waterloo, verzoekende partij in de zaak nr. 5193, is de inrichtende macht van twee basisscholen van klasse 20 in de zin van het decreet van 30 april 2009 « houdende organisatie van een gedifferentieerde omkadering binnen de schoolinrichtingen van de Franse Gemeenschap om alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te bieden in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving » (hierna : het decreet van 30 april 2009). De situatie van die twee instellingen wordt ongunstig beïnvloed door de bestreden bepalingen aangezien zij, met betrekking tot de instellingen voor basisonderwijs, zowel de werkingsdotaties of -subsidies waarop die instellingen recht hebben als hun lestijdenpakket en, voor de instellingen voor secundair onderwijs, het totale aantal « lestijden – leerkracht » verminderen.

A.1.2. De eerste tot de achttiende verzoekende partij in de zaak nr. 5194 zijn inrichtende machten van instellingen voor secundair onderwijs van klassen 13 tot 20 in de zin van artikel 4 van het voormelde decreet van 30 april 2009. Om dezelfde redenen als die welke in A.1.1 zijn uiteengezet, hebben zij belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen.

Bij een brief van 19 december 2011 heeft de achttiende verzoekende partij evenwel afstand gedaan van haar beroep.

De negentiende tot vierentwintigste verzoekende partij in de zaak nr. 5194 zijn inrichtende machten van onderwijsinstellingen die behoren tot de klassen 2, 3b, 5, 6, 8, 9 en 11 in de zin van het decreet van 30 april 2009. Aangezien de klasse van die instellingen met toepassing van het in artikel 4 van dat decreet bedoelde mechanisme kan worden gewijzigd, waarbij die instellingen dan in de klassen 13 tot 20 kunnen worden opgenomen, hebben die verzoekende partijen ook een belang bij het beroep.

De vijfentwintigste verzoekende partij in de zaak nr. 5194 is de oudervereniging die is opgericht binnen het « Collège Cardinal Mercier » te Eigenbrakel, een school van klasse 20 in de zin van het voormelde decreet van 30 april 2009. Er bestaat dus een voldoende rechtstreeks verband tussen de maatschappelijke opdracht van die verzoekende partij en de bestreden bepalingen.

De zesentwintigste tot eenenveertigste verzoekende partij zijn ouders van kinderen van leerplichtige leeftijd die zijn ingeschreven en lessen volgen in onderwijsinstellingen die behoren tot de klassen 13 tot 20 in de zin van het decreet van 30 april 2009. Hun situatie kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen, aangezien die de werkingsdotaties of –subsidies verlagen alsook het omkaderingspercentage van de schoolinrichtingen waarin hun kinderen onderwijs volgen.

A.1.3. Bovendien wordt het in artikel 17 van het bestreden decreet bedoelde mechanisme maar schijnbaar beperkt tot de jaren 2012-2013. Het leidt immers tot een blijvende regelgeving in zoverre de gevolgen van de kleinere verhoging van de werkingsdotaties en –subsidies voor de scholen van klassen 13 tot 20 na het jaar 2013 zullen blijven bestaan.

De artikelen 18 en 19 van het bestreden decreet, die een vermindering invoeren van het omkaderingspercentage dat op dezelfde scholen van toepassing is, worden niet opgeheven bij de artikelen 9 en 10 van het decreet van 19 juli 2011 houdende aanpassing van de begroting, die enkel de toepassing ervan voor het jaar 2011-2012 opschorten. Die artikelen 18 en 19 zijn dus bedoeld om vanaf het jaar 2012-2013 te worden toegepast. Bovendien wordt het belang van de verzoekende partijen niet aangetast door het bestaan van een voorontwerp van decreet dat voorziet in de opheffing van de twee bestreden bepalingen, althans zolang die opheffing niet daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre zij de onderwijsinstellingen van klassen 13 tot 20 zonder redelijke verantwoording verschillend behandelen ten opzichte van de andere onderwijsinstellingen, en in het bijzonder die welke tot de klassen 6 tot 12 behoren.

De verzoekende partijen zijn van mening dat in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen geen enkele verantwoording voor dat verschil in behandeling wordt geboden. Bovendien kunnen die rechtvaardigingsgronden noch in de tekst zelf van het decreet, noch in de context waarin het is aangenomen, worden teruggevonden.

Zij beklemtonen bovendien dat niet de vermindering van het verhoopte herwaarderingspercentage van de werkingsdotaties en –subsidies, noch de vermindering van het omkaderingspercentage als dusdanig worden bekritiseerd, maar wel het verschil in behandeling dat in dat verband tussen verschillende soorten van onderwijsinstellingen wordt gemaakt. De door de verzoekende partijen geformuleerde kritiek vereist dus niet dat de regelmatigheid van het voormelde decreet van 30 april 2009 wordt onderzocht.

Dat verschil in behandeling plaatst overigens niet de instellingen die de gedifferentieerde omkadering genieten en de andere instellingen tegenover elkaar, maar wel de instellingen van klassen 13 tot 20 en alle andere instellingen, met inbegrip van die welke tot de klassen 6 tot 12 behoren, die geen extra middelen genieten in het kader van het beleid van gedifferentieerde omkadering, maar evenmin bijdragen tot het opzetten van dat beleid, in tegenstelling tot de scholen van klassen 13 tot 20.

A.2.2. Het criterium dat het mogelijk maakt de onderwijsinstellingen in verschillende klassen in te delen, wordt gevormd door het gemiddelde van de sociaaleconomische indexcijfers toegekend aan de leerlingen die er zijn ingeschreven. Het hanteren van een dergelijk criterium kan het bekritiseerde verschil in behandeling echter niet verantwoorden.

In de eerste plaats zou geen argument *a contrario* kunnen worden ingeroepen door te verwijzen naar de verantwoording van een gedifferentieerde omkadering, die berust op het idee om meer middelen te geven aan diegenen die ze het meest nodig hebben, volgens een logica van positieve discriminatie, die onder bepaalde voorwaarden door het Hof wordt aanvaard. De verzoekende partijen betwisten immers niet de mechanismen van gedifferentieerde omkadering, bedoeld in het voormelde decreet van 30 april 2009, noch de mechanismen van positieve discriminatie. Die grondwettelijke rechtspraak zou evenwel niet kunnen dienen om de omgekeerde stelling te verantwoorden, volgens welke het toelaatbaar zou zijn om minder te geven aan diegenen die dat het minst nodig zouden hebben.

Bovendien strekken de bestreden bepalingen niet ertoe een reeds bestaande ongelijkheid te verhelpen waaronder de instellingen van klassen 13 tot 20 zouden hebben geleden. Zij vormen dus geen maatregelen van positieve discriminatie ten aanzien van die instellingen en er moet dus niet worden nagegaan of zij voldoen aan de door het Hof vastgestelde voorwaarden. Dat zou in elk geval niet het geval zijn. Enerzijds zijn die maatregelen niet tijdelijk. Anderzijds bestaat er wel degelijk een inperking van de rechten van de instellingen van klassen 13 tot 20 om overheidsfinanciering te verkrijgen, die niet nuttig lijkt in zoverre de financiering van de maatregelen van gedifferentieerde omkadering op een ander wijze tot stand had kunnen komen.

A.2.3. Bovendien wordt geenszins aangetoond dat de scholen die tot de klassen 13 tot 20 behoren, in werkelijkheid minder noden hebben dan de andere onderwijsinstellingen met betrekking tot de toepassing van de algemene norm inzake omkaderingspercentage en werkingsubsidies. Het sociaaleconomische indexcijfer van alle leerlingen die in een school zijn ingeschreven, wordt vastgesteld naar gelang van het geografische gebied waarin zij wonen. Het maakt het dus niet mogelijk te oordelen dat de scholen van klassen 13 tot 20 minder noden zouden hebben door het enkele feit dat de leerlingen die er school lopen, in een bepaald geografisch gebied wonen dat wordt geacht een meer begunstigde sociaaleconomische situatie te weerspiegelen.

Met betrekking tot het omkaderingspercentage heeft de decreetgever trouwens zelf geoordeeld dat zulks niet gold, aangezien hij heeft beslist om de vermindering van het omkaderingspercentage voor het schooljaar 2011-2012 niet toe te passen. Bovendien wil de Regering dat verminderingsmechanisme definitief opheffen.

A.2.4. Wat de omvang van de bekritiseerde maatregelen betreft, moet rekening worden gehouden met het feit dat de omvang van de aan de instellingen van klassen 13 tot 20 toegewezen middelen voor de eerste maal wordt verminderd ten opzichte van de norm die door de decreetgever zelf is vastgesteld.

A.2.5. De loutere omstandigheid dat het sociaaleconomische criterium reeds is gehanteerd in andere contexten en dat het een redelijke verantwoording heeft kunnen vormen voor andere verschillen in behandeling, volstaat op zich niet om te oordelen dat zulks eveneens geldt in het onderhavige geval. In dat verband merken de verzoekende partijen op dat er geen sprake van kan zijn om hier de redenering in het arrest nr. 4/2011 van

13 januari 2011 over te nemen, die betrekking had op de verplichting om een bepaald quotum van plaatsen voor te behouden aan leerlingen met een zwak sociaaleconomisch indexcijfer.

Het is niet omdat een criterium dat het mogelijk maakt die leerlingen van andere leerlingen te onderscheiden en aldus het toepassingsgebied van het mechanisme van de prioritaire inschrijvingen te bepalen, werd geacht niet kennelijk onredelijk te zijn, dat hetzelfde criterium omgekeerd kan worden gebruikt om de toekenning van beperkte middelen aan de meest begunstigd geachte scholen te verantwoorden.

A.2.6. Het door de decreetgever nagestreefde financiële doel kan het bekritiseerde verschil in behandeling niet verantwoorden. De middelen van de Franse Gemeenschap worden immers voor dit jaar op 8 684 242 duizend euro geraamd, terwijl de uitgaven met betrekking tot het basis- en secundair onderwijs respectievelijk 1 764 043 en 2 460 649 duizend euro bedragen. In die omstandigheden valt moeilijk in te zien waarom de financiering van de derde fase van verhoging van de middelen besteed aan de beleidskeuzes inzake differentiatie in het onderwijs (15 miljoen euro waarvan 8 miljoen wordt ingehouden op de scholen van klassen 13 tot 20) niet anders kon worden georganiseerd, met name volledig ten laste van de begroting van de Franse Gemeenschap.

De decreetgever heeft overigens zelf gemeend dat hij voor het schooljaar 2011-2012 een van de twee bekritiseerde mechanismen moest laten varen, namelijk de vermindering van het omkaderingspercentage binnen de scholen van klassen 13 tot 20. Bovendien heeft de Regering haar voornemen te kennen gegeven om dat mechanisme definitief op te heffen.

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet in zoverre zij onder de onderwijsinstellingen een verschil in behandeling invoeren op grond van het criterium van het sociaaleconomische indexcijfer dat aan elke leerling wordt toegekend, waarvan de vaststelling volledig aan de Regering wordt toevertrouwd, waarvan de keuze niet werd verantwoord en waarvan het hoogtechnische karakter het begrip en de controle van de billijke toepassing ervan erg moeilijk maakt.

A.3.2. Het toepassingsgebied van de nieuwe financieringsregels die in de bestreden bepalingen zijn vervat, wordt gedefinieerd onder verwijzing naar de rangschikking van de onderwijsinstellingen die overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van het decreet van 30 april 2009 is doorgevoerd. Door het bestreden decreet aan te nemen, heeft de decreetgever zich dus de inhoud van de genoemde artikelen toegeëigend, zodat ter ondersteuning van het onderhavige beroep kritiek kan worden gericht tegen de artikelen 3 en 4 van het decreet van 30 april 2009. Aangezien de bestreden bepalingen het decreet van 30 april 2009 niet wijzigen maar een ander voorwerp hebben, dient de lering van het arrest nr. 116/2004 van 30 juni 2004 immers niet te worden overgenomen.

A.3.3. Het sociaaleconomische indexcijfer op grond waarvan de scholen worden gerangschikt, wordt niet gedefinieerd in de bestreden decreetsbepalingen noch in het decreet van 30 april 2009, maar wordt berekend op basis van een formule die moet worden voorgesteld in een interuniversitaire studie die aan de goedkeuring van de Franse Gemeenschapsregering is onderworpen.

De decreetgever heeft aldus aan de uitvoerende macht en aan deskundigen de zorg gedelegeerd om bepaalde essentiële beginselen van de financieringsmechanismen van het onderwijs vast te stellen, in strijd met artikel 24, § 5, van de Grondwet, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State trouwens heeft opgeworpen. Aldus is de aan de Regering toegewezen bevoegdheid een goedkeuringsbevoegdheid en geen stimulerende of beslissingsbevoegdheid. Bovendien beperkt het decreet zich tot het vaststellen van de criteria die in aanmerking moeten worden genomen, terwijl de berekeningsformule ze moet wegen. Ten slotte kunnen in de interuniversitaire studie andere berekeningscriteria worden voorgesteld.

Er kan niet worden geoordeeld dat de decreetgever, door de vijf criteria vast te stellen waarvoor de beschikbare statistische gegevens in aanmerking moeten worden genomen, de delegatie aan de uitvoerende macht voldoende heeft afgebakend. Het is immers de interuniversitaire studie die de variabelen moet vaststellen die elk criterium bepalen, net als het respectieve aandeel van elke variabele in het kader van de berekeningsformule. Bovendien kan de Regering het voorstel om nieuwe criteria op te nemen, goedkeuren. Daaruit volgt dat het sociaaleconomische indexcijfer kan worden vastgesteld op grond van criteria die de decreetgever niet zelf heeft gedefinieerd. De omstandigheid dat het samengestelde indexcijfer om de vijf jaar aan een herziening wordt onderworpen, is in dat opzicht irrelevant.

A.3.4. Voorts verantwoordt de decreetgever op geen enkele wijze het gebruik van een dergelijke berekeningsmethode. Aldus beperkt de memorie van toelichting bij het decreet van 27 maart 2002 zich ertoe te verduidelijken dat de aangebrachte wijzigingen steunen op een interuniversitaire studie waartoe opdracht is gegeven door het Ministerie van de Franse Gemeenschap, en daarbij tevens een deel van de bewoordingen van die studie overnemen. In de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 30 april 2009 wordt aangegeven dat de letter en de geest van de berekeningsmethode op de opgedane ervaring zijn geïnspireerd en op het resultaat van universitaire studies steunen. In al die studies wordt evenwel met nadruk gewezen op de beperkingen of problemen die het vaststellen en het gebruik van het sociaaleconomische indexcijfer van de statistische sectoren met zich meebrengen.

Het was evenwel des te noodzakelijker om een verantwoording voor die berekeningsmethode te bieden daar de toepassing van de genoemde methode op verschillende moeilijkheden stuit. Aldus zijn niet alle variabelen voor alle statistische sectoren beschikbaar. Op dezelfde wijze kunnen bepaalde gegevens onvolledig of achterhaald zijn.

Aangezien het gebruik van de berekeningsmethode nooit is verantwoord, kunnen de verschillen in behandeling die erop berusten, niet redelijk worden verantwoord.

A.3.5. Bovendien kan een element dat als verantwoording voor een verschil in behandeling kan worden aangevoerd, niet in aanmerking worden genomen indien het niet voldoende begrijpelijk, toegankelijk en voorzienbaar is. Zulks is evenwel het geval voor het in het decreet van 30 april 2009 bedoelde sociaaleconomische indexcijfer, zoals blijkt uit de raadpleging van bijlage 2 van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 17 juni 2010 «tot goedkeuring van de keuze van de variabelen en de berekeningsformule van het socio-economische indexcijfer van elke statistische sector met toepassing van artikel 3 van het decreet van 30 april 2009 houdende organisatie van een gedifferentieerde omkadering binnen de schoolinrichtingen van de Franse Gemeenschap om alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te bieden in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving».

De minister van Leerplichtonderwijs heeft zelf aangegeven dat het sociaaleconomische indexcijfer van de verschillende scholen niet ertoe strekt te worden bekendgemaakt. Een essentieel element in de organisatie van de financiering van het onderwijs, aangevoerd ter verantwoording van het aangeklaagde verschil in behandeling, is dus vertrouwelijk, hetgeen niet toelaatbaar is ten aanzien van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet.

A.3.6. Ten slotte, in zoverre de kritiek die in het bijzonder is gebaseerd op de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet gegrond is, kan het aan elke leerling toegekende sociaaleconomische indexcijfer niet meer in aanmerking worden genomen, hetgeen leidt tot het ontzeggen van elke redelijke verantwoording aan het aangeklaagde verschil in behandeling en bijgevolg tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.4.1. In de eerste plaats betwist de Franse Gemeenschapsregering gedeeltelijk het belang van de verzoekende partijen.

Die zouden niet beschikken over enig belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, die enkel ertoe strekken een materiële vergissing recht te zetten of een verwijzing in achterhaalde taal af te schaffen.

Artikel 17 van het bestreden decreet brengt aldus bepaalde correcties aan de herwaarderingspercentages aan waarin voor de instellingen van klassen 1 tot 3a is voorzien, teneinde een einde te maken aan een materiële vergissing die bij het programmadecreet van 17 december 2009 is ingevoerd. Het schaft ook de achterhaalde verwijzing naar de instellingen met positieve discriminatie af. Het beroep is dus onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op het nieuwe artikel 3, § 3, zevende lid, 8° en 10°, a) en b) (eerste streepjes), en 11°, a) en b) (eerste streepjes), van de Schoolpactwet.

De verzoekende partijen doen evenmin blijken van enig belang bij de vernietiging van de bepaling die het beginsel voortzet van de ontstentenis van enige herwaarderings van de dotaties en subsidies voor 2011, dat is ingevoerd bij het programmadecreet van 17 december 2009. Die maatregel geldt voor alle onderwijsinstellingen in de Franse Gemeenschap en brengt dus geen enkel verschil in behandeling met zich mee. Het beroep is dus onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op het nieuwe artikel 3, § 3, zevende lid, 9°, van de Schoolpactwet.

De verzoekende partijen hebben evenmin belang bij het verkrijgen van de vernietiging van de bestreden bepalingen die ertoe strekken de menselijke middelen die zijn toegewezen aan de instellingen die de gedifferentieerde omkadering genieten, aan de beschikbare middelen aan te passen. In de artikelen 20 en 21 van het bestreden decreet wordt het aantal lestijden aangepast dat kan worden gefinancierd met de 40 miljoen euro die aan het beleid van gedifferentieerde omkadering is toegewezen. Die artikelen vervangen ook de aan de Regering verleende machtiging om de middelen aan te passen waarin oorspronkelijk bij decreet is voorzien. Zonder die bepalingen zouden de instellingen van klassen 1 tot 5 zich enkel kunnen beroepen op de middelen die voor het schooljaar 2010-2011 zijn toegekend. Noch artikel 20, noch artikel 21 van het bestreden decreet raken de verzoekende partijen bijgevolg op rechtstreekse en ongunstige wijze.

Ten slotte hebben de verzoekende partijen geen belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen die het solidariteitsmechanisme met betrekking tot de inhouding op de menselijke middelen in werking stellen, rekening houdend met het decreet van 19 juli 2011 houdende aanpassing van de begroting, dat voor het schooljaar 2011-2012 dat aspect van het mechanisme opheft.

De nakende aanvang van het schooljaar 2011 en het beginsel van de annualiteit van de begroting verantwoordt de fasering van die opheffingsmaatregel. De verzoekende partijen doen dus niet blijken van enig belang bij de vernietiging met betrekking tot het schooljaar 2011-2012. In haar memorie van wederantwoord beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering nog dat een initieel begrotingsdecreet 2012 van 22 december 2011 is aangenomen, waarin, voor het begrotingsjaar 2012, letterlijk de wijzigingen worden overgenomen die voor het begrotingsjaar 2011 bij het decreet van 19 juli 2011 houdende aanpassing van de begroting zijn ingevoegd.

Bovendien voorziet een voorontwerp van decreet in de integrale opheffing van de inhouding op de omkaderingsmiddelen, hetgeen de Franse Gemeenschap de mogelijkheid biedt om de door haar gestelde prioritaire doelstelling te verwezenlijken, met name een maximumaantal leerlingen per klas vast te leggen. Het beroep is dus onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op de artikelen 18 en 19 van het bestreden decreet.

A.4.2. Daaruit volgt dat de verzoekende partijen enkel doen blijken van een belang bij de vernietiging van het mechanisme van inhouding op de financiële middelen, bedoeld in het nieuwe artikel 3, § 3, zevende lid, 10° (met uitzondering van de eerste streepjes) en 11°, a) en b) (met uitzondering van de eerste streepjes), van de Schoolpactwet.

In ondergeschikte orde, indien het Hof zou beslissen dat het beroep ook ontvankelijk is met betrekking tot het mechanisme van inhouding op de omkaderingsmiddelen, is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat de bestreden bepalingen ook vanuit die invalshoek in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.5.1. Met betrekking tot het door de verzoekende partijen aangevoerde eerste middel beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering dat de bestreden bepaling erin voorziet dat de herwaardering van de werkingsdotaties en -subsidies in 2012 en 2013 een beetje en progressief wordt verminderd voor de instellingen van klassen 13 tot 20. Het doel bestaat erin de derde fase van het beleid van gedifferentieerde omkadering in werking te stellen binnen een economische crisiscontext en rekening houdend met de dwingende vereiste van schuldwegwerking. De impact van de bekritiseerde inhouding wordt beperkt dankzij het « cliquet »-effect, waarin zowel in het decreet van 19 juli 2011 houdende aanpassing van de begroting als in het voormelde voorontwerp van decreet is voorzien, en krachtens hetwelk geen enkele school haar middelen ziet verminderen ten opzichte van 2011. Bovendien maakt het bestreden decreet het mogelijk om, voor de scholen van klassen 1 tot 12, gedeeltelijk het doel te verwezenlijken dat erin bestaat te komen tot een inhaalbeweging van de werkingssubsidies ten belope van 75 pct. van de werkingsdotaties.

De bestreden bepaling heeft dus tot gevolg dat het verhoopde herwaarderingspercentage, in 2012, van de werkingsdotaties en -subsidies van de scholen die tot de klassen 13 tot 20 behoren, wordt verminderd, zonder dat de middelen ervan evenwel dalen ten opzichte van 2010, rekening houdend met de indexering in 2011 en 2012. De scholen van klassen 13 tot 19 genieten meer bepaald een grotere werkingsdotatie of -subsidie dan in 2011 en de scholen van klasse 20 ontvangen een werkingsdotatie of -subsidie die identiek is aan die welke zij in 2011 hebben verkregen.

Die enkele omstandigheid is op zich geen schending van het beginsel van gelijkheid en discriminatie. In zoverre zij de budgettaire keuzes van de Franse Gemeenschap betwisten, is de kritiek die door de verzoekende partijen tegen het bestreden decreet is gericht, in werkelijkheid een opportuïteitskritiek.

A.5.2. De bekritiseerde maatregel ligt bovendien in het verlengde van het eerdere beleid inzake positieve discriminatie. Om de regelmatigheid van het bekritiseerde verschil in behandeling te beoordelen, zou het Hof bijgevolg rekening moeten houden met het voormelde decreet van 30 april 2009 dat de beginselen van de gedifferentieerde omkadering invoert. Aangezien dat laatste decreet te dezen niet in het geding is, kan het middel echter niet gegrond worden geacht.

Bovendien staat het aan de decreetgever, rekening houdend met de beperkte budgettaire armslag die hij heeft, een hiërarchie in te voeren onder de doelstellingen die hij nastreeft, temeer wanneer het gaat om beleidslijnen die strekken tot een billijke herverdeling van de rijkdommen.

In de memorie van toelichting, net zoals in de uiteenzetting van de minister voor de Commissie onderwijs, worden de redenen vermeld die het aannemen van de bekritiseerde maatregelen verantwoordt, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren. Bovendien houdt het Hof bij het onderzoek van de motivering van de wetgever ook rekening met andere elementen, zoals de specifieke context van de bestreden norm. Te dezen is het door de decreetgever nagestreefde financiële doel onlosmakelijk verbonden met het beleid inzake differentiatie waarvan hij, met de bepalingen van het bestreden decreet, de financiering poogt te verzekeren.

A.5.3. Het in aanmerking nemen van de sociaaleconomische rangschikking van de scholen vormt een objectief en redelijk criterium van onderscheid ten aanzien van de met het bestreden decreet nagestreefde doelstellingen. Dat criterium is overigens bij andere gelegenheden door de decreetgever gebruikt, onder meer om het percentage vast te stellen van de plaatsen die in het eerste jaar van het secundair onderwijs zijn voorbehouden aan leerlingen met een zwak sociaaleconomisch indexcijfer. De duurzaamheid van het door de decreetgever gebruikte criterium van onderscheid is een bewijs van de samenhang van de maatregel met het beleid inzake differentiatie dat in het verleden in de Franse Gemeenschap is gevoerd, alsook een teken van de coherentie van het ter zake voorgestelde beleid. In dat verband moet nog worden beklemtoond dat het sociaaleconomische indexcijfer van een school geen verband houdt met de wijk waarin de school zich bevindt, maar met de woonplaats van de leerlingen die er zijn ingeschreven.

Dat criterium maakt het mogelijk om de categorieën van scholen die het solidariteitsmechanisme genieten, op adequate wijze te identificeren, door de mogelijkheid te bieden een onderscheid te maken tussen de situatie van de scholen die de hoogste sociaaleconomische indexcijfers hebben en die samen 40 pct. van de leerlingen groeperen, en de situatie van de scholen waarvan het sociaaleconomische indexcijfer hen rangschikt ofwel bij de scholen die het solidariteitsmechanisme genieten, ofwel bij de scholen met tussenliggende sociaaleconomische indexcijfers en die noch gunstig noch ongunstig door het in het geding zijnde mechanisme worden geraakt.

Om de situatie van de scholen van klassen 13 tot 20 rechtsgeldig te vergelijken met de situatie van de scholen van klasse 1 tot 12, is het noodzakelijk om binnen die laatste een onderscheid te maken tussen de situatie van de scholen van klassen 1 tot 5 en die van de scholen van klassen 6 tot 12. Aangezien het bestreden decreet een solidariteitsmechanisme invoert, is het immers de globale maatregel (en niet alleen de beperking van het verhoogde herwaarderingspercentage van de dotaties en subsidies van bepaalde scholen) die moet worden beoordeeld in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel. Het is dus relevant om rekening te houden met de specifieke situatie van de scholen van klassen 1 tot 5. Het is immers de bedoeling te vermijden dat een passieve discriminatie wordt gecreëerd door instellingen die zich in verschillende situaties bevinden, op dezelfde wijze te behandelen, zoals het Hof in zijn arrest nr. 29/2005 van 9 februari 2005 in herinnering brengt.

De decreetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat het onverenigbaar was met het nagestreefde doel om de scholen van klassen 1 tot 5 te laten bijdragen aan het solidariteitsmechanisme waarvan zij de begunstigen zijn. Hij vermocht eveneens redelijkerwijs te oordelen dat het kleine verschil tussen de indexcijfers van de onderwijsinstellingen van klassen 6 tot 12 (die het solidariteitsmechanisme niet genieten, maar evenmin bijdragen aan dat mechanisme) verantwoordde dat zij van een budgettaire inspanning worden vrijgesteld, rekening houdend met hun zwakkere sociaaleconomische situatie dan die van de scholen van klassen 13 tot 20, waardoor ze bijgevolg veeleer kunnen overgaan naar de categorieën van instellingen die de gedifferentieerde omkadering genieten, in zoverre het uiteindelijke doel van de gedifferentieerde omkadering net erin bestaat dat de solidariteitsmechanismen op termijn zouden verdwijnen.

Een bijdrage van alle scholen aan het solidariteitsmechanisme zou tot gevolg hebben gehad dat werd afgezien van het verwezenlijken van het doel dat sedert het decreet van 12 juli 2001 « waarbij de materiële omstandigheden van de inrichtingen van het basis- en secundair onderwijs worden verbeterd » is nagestreefd en dat erin bestaat voor de scholen van klassen 1 tot 12 tot een inhaalbeweging van de werkingsubsidies ten belope van 75 pct. van de werkingsdotaties te komen.

Bovendien heeft het Hof, in zijn arrest nr. 4/2011 van 13 januari 2011, het gebruik van een dergelijk criterium geldig verklaard wanneer het wordt gebruikt als basis voor een democratiseringsbeleid van de school dat ertoe strekt de sociale mobiliteit van de leerlingen te vergemakkelijken. Bepaalde leringen uit dat arrest kunnen te dezen worden overgenomen, gezien de erg grote verwantschap tussen de met de in het geding zijnde maatregelen nagestreefde doelstellingen.

A.5.4. De gedifferentieerde behandeling van de instellingen met betrekking tot hun werkings- en omkaderingsmiddelen naar gelang van hun schoolpubliek wordt toelaatbaar geacht wat het beginsel ervan betreft, zowel door de afdeling wetgeving van de Raad van State als door het Hof. Het onderscheid dat door de verzoekende partijen is gemaakt tussen de maatregelen die erin bestaan meer te geven aan diegenen die dat het meest nodig hebben, enerzijds, en die welke ertoe strekken minder te geven aan wie dat het minst nodig heeft, anderzijds, heeft geen bestaansreden in zoverre, met een gesloten begrotingsenveloppe, de toewijzing van extra middelen aan een bepaalde post noodzakelijkerwijs de vermindering van de aan een andere post toegewezen middelen inhoudt.

Bovendien is het onjuist te beweren dat de toekenning van extra middelen aan de scholen die de gedifferentieerde omkadering genieten, steeds heeft plaatsgevonden via de inbreng van extra overheidsmiddelen, zoals blijkt uit de bij het decreet van 28 april 2004 ingevoerde differentiatie maatregel, die een verschil in financiering teweegbracht tussen de instellingen die worden geacht een sociaaleconomisch bevoordeeld publiek op te vangen en de instellingen die worden geacht een sociaaleconomisch benadeeld publiek op te vangen, een verschil dat niet met nieuwe financiële middelen ten laste van de begroting van de Gemeenschap gepaard is gegaan.

De bestreden maatregel heeft overigens een veel beperktere omvang (in de tijd en wat de inhoud ervan betreft) dan andere verschillen in behandeling met betrekking tot de financiering van de instellingen. In een economische crisiscontext leidt hij bovendien ertoe dat de meerderheid van de scholen in 2012 en 2013 een herwaardering van hun werkingsdotatie/-subsidie genieten, hetgeen niet het geval was in 2011. Er bestaat bovendien geen verworven recht wat betreft de financiering van schoolinrichtingen.

Voor het overige berust de keuze van de decreetgever om de inhouding op de omkaderingsmiddelen af te schaffen op een objectieve en redelijke verantwoording die geenszins vooruitloopt op die waarvoor de inhouding op de werkingsmiddelen ongewijzigd blijft. De eerste inhouding is immers onbestaanbaar geacht met het doel dat erin bestaat een maximumaantal leerlingen per klas vast te leggen. Er kan dus niets worden afgeleid uit de afschaffing van de inhouding van de omkaderingsmiddelen, tenzij dat zij dient om een ander door de decreetgever nagestreefd prioritair doel te verwezenlijken.

A.5.5. Ten slotte voldoet het bestreden decreet volledig aan de geldigheidsvoorwaarden van positieve discriminatie, zoals zij door Hof zijn vastgesteld. De bekritiseerde maatregel wordt door de wetgever effectief aangewezen als een te bevorderen doelstelling, is beperkt in de tijd en tot het geval van een kennelijke ongelijkheid en houdt geen onnodige beperking van de rechten van derden in.

In navolging van de andere mechanismen van differentiatie in de financiering van de vroegere onderwijsinstellingen draagt het bij het bestreden decreet ingevoerde percentage van gedifferentieerde herwaardering weliswaar bij tot de structurele herfinanciering van het beleid van gedifferentieerde omkadering en zal het zelfs na 2012 uitwerking hebben. Die maatregel is nochtans bestemd om op termijn te verdwijnen wanneer de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen zullen zijn verwezenlijkt, namelijk wanneer elke leerling over gelijke kansen op sociale emancipatie in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving zal beschikken.

Door een principiële financieringsnorm aan te nemen die van toepassing is op alle instellingen en die gepaard gaat met een uitzondering die de herwaardering beperkt van de middelen die ter beschikking zijn gesteld van de scholen van klassen 13 tot 20, laat de decreetgever overigens een minder groot aantal instellingen bijdragen aan het door hem ingevoerde solidariteitsmechanisme dan indien hij een principiële norm had

vastgesteld die gepaard ging met een uitzondering waarbij extra middelen aan de scholen van klassen 1 tot 5 worden toegekend. De keuze van de decreetgever is niet kennelijk onredelijk.

A.6.1. Met betrekking tot het tweede middel ziet de Franse Gemeenschapsregering niet in in welk opzicht dat middel betrekking heeft op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de sociaaleconomische rangschikking van de scholen op dezelfde wijze geldt voor alle instellingen voor basis- en secundair onderwijs in de Franse Gemeenschap.

A.6.2. Wat de inachtneming van artikel 24, § 5, van de Grondwet betreft, beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering in hoofdorde dat de verzoekende partijen in werkelijkheid de artikelen 3 en 4 van het voormelde decreet van 30 april 2009 bekritisieren en dat hun middel bijgevolg onontvankelijk moet worden verklaard. In het bestreden decreet wordt immers enkel de in het decreet van 30 april 2009 bedoelde berekeningsformule toegepast, zonder ze letterlijk over te nemen.

A.6.3. In ondergeschikte orde schendt de door de verzoekende partijen bekritiseerde delegatie van de decreetgever aan de Regering artikel 24, § 5, van de Grondwet niet, in zoverre dat laatste artikel niet elke delegatie op het gebied van het onderwijs verbiedt voor zover zij niet ertoe leidt dat aan de Regering de mogelijkheid wordt geboden om de essentiële regels van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs vast te stellen.

Te dezen wordt de sociaaleconomische rangschikking van de scholen echter om de vijf jaar door de Regering uitgevoerd, rekening houdend met de in de artikelen 3 en 4 van het decreet van 30 april 2009 vastgestelde precieze regels. De decreetgever heeft erover gewaakt om zelf de voornaamste criteria vast te stellen op grond waarvan de interuniversitaire studie de in aanmerking te nemen berekeningsmethode moet bepalen. De variabelen die elk van de door de decreetgever vastgestelde criteria bepalen, worden niet aan het oordeel van de auteurs van de interuniversitaire studie overgelaten, maar stemmen overeen met de informatie die het mogelijk maakt te beantwoorden aan de bij het decreet vastgestelde criteria, naar gelang van de beschikbare statistische gegevens.

Voor het overige vermocht de decreetgever redelijkerwijs te oordelen dat een interuniversitaire studie het best zou waarborgen dat de berekeningsformule professioneel en objectief wordt vastgesteld. Het komt bovendien vaak voor dat de Regering, zoals te dezen, een beoordelingsbevoegdheid kan gebruiken bij het goedkeuren van een berekeningsformule.

Bovendien vermeldt de decreetgever ook uitdrukkelijk de omstandigheden waarin de interuniversitaire studie andere criteria (die ook aan de goedkeuring van de Regering zijn onderworpen) in de berekeningsmethode kan betrekken. Die soepelheid is verantwoord teneinde rekening te kunnen houden met de meest actuele en relevante variabelen op dat technische gebied, die in voorkomend geval niet voorzienbaar zouden zijn op het ogenblik dat het decreet wordt aangenomen.

A.6.4. Ten slotte is ook de uitvoerende macht onderworpen aan de inachtneming van de grondwettelijke waarborgen inzake onderwijs, en het zal in voorkomend geval aan de bevoegde rechtscolleges staan om de keuzes van de Regering ter zake af te keuren. Bovendien is de Regering politiek verantwoordelijk voor het Parlement.

A.6.5. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State daaromtrent dient te worden gerelativeerd. De Raad van State heeft zich immers ertoe beperkt te verwijzen naar zijn advies over het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 30 juni 1998 « dat erop gericht is alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te geven, inzonderheid door de invoering van maatregelen voor positieve discriminatie », om te besluiten tot het overdreven karakter van de delegatie die bij artikel 3 van het voormelde decreet van 30 april 2009 aan de Regering is verleend.

Bij het decreet van 30 juni 1998 was nochtans een berekeningsmethode ingevoerd die aanzienlijk verschilt van die welke in het decreet van 30 april 2009 in aanmerking is genomen, aangezien zij berustte op interuniversitaire onderzoeken waarbij objectieve gegevens moesten worden vastgesteld aan de hand waarvan een sociaaleconomisch indexcijfer kon worden bepaald, terwijl het sociaaleconomische indexcijfer te dezen berust op economische en sociale criteria die vooraf door de decreetgever zijn bepaald en zijn verenigd in een berekeningsformule die ter goedkeuring van de Regering is voorgesteld in een interuniversitaire studie, die dus niet zelf de maatregelen vaststelt die overeenstemmen met de door de decreetgever bepaalde criteria.

Bovendien is de in het geding zijnde delegatie veel beperkter dan die welke door het Hof in zijn arrest nr. 41/2004 van 17 maart 2004 geldig is verklaard.

A.6.6. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, stond het niet aan de decreetgever te dezen het gebruik van de bekritiseerde berekeningsmethode te verantwoorden. De verantwoording voor een dergelijke methode bevindt zich immers in de parlementaire voorbereiding van de decreten van 27 maart 2002 en 30 april 2009. De verwijzing in de bestreden bepalingen naar de bij het decreet van 30 april 2009 vastgestelde klasse van de instellingen voldoet volledig aan de vereisten van behoorlijke wetgeving.

Bovendien brengen de verzoekende partijen gedeeltelijk verslag uit over het optreden van de minister van Onderwijs, waaruit blijkt dat de sociaaleconomische rangschikking van de scholen die als bijlage bij het besluit van de Regering tot vaststelling van de lijst met onderwijsinstellingen die de gedifferentieerde omkadering genieten is bekendgemaakt, enkel de klasse vermeldt waartoe de instelling behoort (en niet het sociaaleconomische indexcijfer ervan teneinde stigmatiseringen te voorkomen). Elke school ontvangt daarentegen haar eigen sociaaleconomische indexcijfer. Daaruit volgt dat de (beperkte) vertrouwelikheden wordt verantwoord door een bekommernis om de scholen niet te stigmatiseren en het sociaaleconomisch indexcijfer niet te veranderen in een waarderingscijfer van de scholen.

Voor het overige beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering dat berekeningsformules vaak worden gebruikt in technische aangelegenheden en dat het aan de verzoekende partijen stond, indien zij dat wensten, de wettigheid van het besluit van de Regering van 17 juni 2010 dat een verantwoording voor die berekeningsmethode biedt, voor de Raad van State te betwisten.

A.7. In uiterst ondergeschikte orde verzoekt de Franse Gemeenschapsregering het Hof eveneens, indien het artikel 17 van het bestreden decreet zou vernietigen, de gevolgen ervan tot 31 december 2013 te handhaven. Het niet moduleren van de gevolgen van het eventuele vernietigingsarrest zou immers leiden tot het omgooien van de verdeling van de werkingsmiddelen die sedert de aanvang van het schooljaar 2011 aan alle scholen in de Franse Gemeenschap zijn toegekend. Daaruit zouden met name administratieve, geldelijke en organisatorische moeilijkheden voortvloeien alsook een kennelijk onevenwicht tussen het voordeel dat de verzoekende partijen halen uit de vernietiging zonder meer van artikel 17 van het bestreden decreet en de verstoring die die vernietiging in de rechtsorde zou teweegbrengen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 17 tot 21 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2010 « houdende diverse maatregelen betreffende de sport in de Franse Gemeenschap, de begrotingsfondsen vermeld in de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap, de Raad voor de overdracht van de herinnering, het Leerplichtonderwijs en het Onderwijs voor Sociale promotie, de schoolgebouwen, de financiering van de universitaire instellingen en van de hogescholen, het wetenschaps- en universitair beleid, de overdracht van het hoger architectuuronderwijs naar de universiteit en de hulpverlening aan de universitaire instellingen en de onderhandeling in de Franse Gemeenschap ».

Die artikelen maken deel uit van titel IV van het programmadecreet en vormen hoofdstuk V ervan, met als opschrift «Bepalingen betreffende de gedifferentieerde omkadering».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden bepalingen rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt. Bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

De verzoekende partijen zijn inrichtende machten van onderwijsinstellingen die zijn ondergebracht in klassen die gaan van 2 tot 20, in de zin van artikel 4 van het voormelde decreet van 30 april 2009, ouders van leerlingen die onderwijs volgen in instellingen van klassen 13 tot 20, en een vereniging van ouders van leerlingen die in een instelling van klasse 20 zijn ingeschreven.

B.2.2. Bij op 19 december 2011 ter post aangetekende brief, op 20 december 2011 ingekomen ter griffie van het Hof, heeft de « Université catholique de Louvain », achttiende verzoekende partij in de zaak nr. 5194, het Hof meegedeeld dat zij afstand doet van haar beroep.

Niets belet te dezen dat het Hof de afstand toewijst.

B.2.3. Volgens de Franse Gemeenschapsregering doen de verzoekende partijen niet blijken van enig belang om de vernietiging van de artikelen 18 en 19 van het bestreden decreet te vorderen.

Die bepalingen, die het « lestijdenpakket van het basisonderwijs » en het « totale aantal lestijden-leerkracht van het secundair onderwijs » die aan de onderwijsinstellingen van klassen 13 tot 20 zijn toegekend, voorzien van een verminderingscoëfficiënt en bijgevolg de menselijke middelen verminderen die ter beschikking zijn gesteld van die instellingen, zouden

de verzoekende partijen geen nadeel berokkenen. Volgens de Franse Gemeenschapsregering schorten het decreet van 19 juli 2011 «houdende de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011 », alsook het decreet van 22 december 2011 «houdende de oorspronkelijke begroting voor het begrotingsjaar 2012 », die inhouding immers op. De Franse Gemeenschapsregering deelt bovendien het bestaan mee van een voorontwerp van decreet dat ertoe strekt de genoemde inhouding zonder meer op te heffen.

De omstandigheid dat de door de verzoekende partijen bekritiseerde maatregel niet onmiddellijk van toepassing is, kan hen niet hun belang om de vernietiging ervan te vorderen doen verliezen. Hetzelfde geldt voor de loutere mogelijkheid dat die maatregel door de decreetgever wordt opgeheven.

De exceptie wordt verworpen.

B.2.4. De Franse Gemeenschapsregering voert ook aan dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van de bij artikel 17 van het bestreden decreet aangebrachte correcties aan de herwaarderingspercentages die voor de instellingen van klassen 1 tot 3a zijn vastgesteld, noch bij de vernietiging van het schrappen, bij dat artikel, van de benaming « vestigingen met positieve discriminatie ». De verzoekende partijen zouden evenzeer verstoken zijn van een belang bij het verkrijgen van de vernietiging van de bestreden bepaling die het beginsel van de ontstentenis van enige herwaarderung van de dotaties en subsidies voor het jaar 2011 voortzet, aangezien die maatregel op alle onderwijsinstellingen van toepassing is. Ten slotte zou het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk zijn in zoverre het betrekking zou hebben op de bepalingen die ertoe strekken de menselijke middelen aan te passen die beschikbaar zijn voor de instellingen die het systeem van de gedifferentieerde omkadering genieten, en die dus niet nadelig kunnen zijn voor de verzoekende partijen.

B.2.5. Die drie excepties van onontvankelijkheid hangen af van de draagwijdte van de bestreden bepalingen.

Wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid die is afgeleid uit de ontstentenis van belang, echter betrekking heeft op de draagwijdte die dient te worden gegeven aan de bestreden bepaling, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten gronde

B.3. Een eerste middel wordt afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre de decreetgever de onderwijsinstellingen van klassen 13 tot 20, enerzijds, en de andere onderwijsinstellingen, en in het bijzonder die van klasse 6 tot 12, anderzijds, zonder redelijke verantwoording verschillend zou behandelen, aangezien enkel de eerstgenoemde gedeeltelijk de financiële last van het opzetten van de derde fase van het beleid van gedifferentieerde omkadering, bedoeld in het voormelde decreet van 30 april 2009, moeten dragen.

B.4.1. De bestreden bepalingen worden in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Het decreet van 30 april 2009 ‘ houdende organisatie van een gedifferentieerde omkadering binnen de schoolinrichtingen van de Franse Gemeenschap om alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te bieden in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving ’ voorziet zowel in een verhoging met 40 miljoen euro van de middelen besteed aan de beleidskeuzes inzake differentiatie, die van 22 616 000 euro naar 62 616 000 euro zullen gaan, als in een verdubbeling van het aantal betrokken leerlingen waarbij dat aantal van 12,5 pct. in het basisonderwijs en van 13,5 pct. in het secundair onderwijs naar 25 pct. stijgt.

Die 40 miljoen euro extra wordt gelijk verdeeld tussen het gewone basisonderwijs en het gewone secundair onderwijs, waarvan 20 pct. wordt besteed aan de werkingsmiddelen en 80 pct. wordt omgezet in lestijdenpakketten of in extra lestijden-leerkracht.

Die toename met 40 miljoen euro zal uiteindelijk in drie fasen worden toegewezen :

+ 15 miljoen euro voor het schooljaar 2009-2010;

+ 10 (in totaal 25) miljoen euro extra vanaf het schooljaar 2010-2011;

+ 15 (in totaal 40) miljoen euro extra vanaf het schooljaar 2011-2012.

Een eerste schijf van 15 miljoen euro is sedert de aanvang van het schooljaar in september 2009 in werking gesteld door de inbreng van nieuwe middelen. Bij die eerste schijf

werd de sleutel 50-50 tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs en de sleutel 80-20 tussen menselijke middelen (+ 4 293 lestijden voor het basisonderwijs en + 3 668 lestijden voor het secundair onderwijs) en werkingsmiddelen (+ 1,5 miljoen euro per niveau) in acht genomen.

Een tweede schijf is bij de aanvang van het schooljaar 2010 in werking gesteld door de inbreng van nieuwe middelen. Die schijf is integraal omgezet in menselijke middelen in de vorm van extra lestijden-leerkracht (+ 2 869 lestijden) en lestijdenpakketten (+ 3 358) volgens de sleutel 50-50.

Het saldo van 15 miljoen euro zal vanaf de aanvang van het schooljaar 2011 in werking worden gesteld met inachtneming van de sleutel 50-50 tussen de niveaus en volgens de sleutel 2/3-1/3 voor de verdeling tussen menselijke middelen (+ 3 358 lestijden voor het basisonderwijs en + 2 869 lestijden voor het secundair onderwijs) en aanvullende middelen (+ 2,5 miljoen euro per niveau), teneinde de sleutels in acht te nemen waarin oorspronkelijk is voorzien voor de toewijzing van de 40 miljoen euro.

De laatste 15 miljoen euro zal worden gefinancierd door de inbreng van 7 miljoen euro ten laste van de begroting en door 8 miljoen euro aan inhoudingen op de scholen die vanwege hun sociaaleconomische indexcijfer tot de klassen 13 tot 20 behoren.

Zowel met betrekking tot de nieuwe inbreng als met betrekking tot de inhouding wordt aangenomen dat 1/3 betrekking heeft op de werkingsmiddelen en 2/3 op de omkadering.

De 8 miljoen euro zal dus worden ingehouden naar rata van :

- 2,67 miljoen euro op de dotaties en subsidies van de instellingen voor gewoon onderwijs die een gunstiger indexcijfer hebben en die samen 40 pct. van de leerlingen onderwijs verschaffen (acht laatste schijven van 5 pct.). De inhouding zal progressief zijn en van 0,512 pct. voor de dertiende schijf stijgen tot 2,048 pct. voor de twintigste schijf, in opeenvolgende stappen van 0,21943 pct.

- 5,64 miljoen euro in totaal op het lestijdenpakket van het basisonderwijs en op het totale aantal lestijden-leerkracht van het secundair onderwijs. Het is de bedoeling het kleuteronderwijs te vrijwaren en dezelfde percentages van inhouding te verrichten op het basisonderwijs en het secundair onderwijs. De inhouding geschiedt ook op de acht laatste schijven. De inhouding zal progressief zijn en zal van 0,1733 pct. voor de dertiende schijf stijgen tot 1,3867 pct. voor de twintigste schijf, in opeenvolgende stappen van 0,1733 pct.

[...]

Samengevat geniet 25 pct. van de in vijf schijven van 5 pct. gerangschikte leerlingen op degressieve wijze het nieuwe mechanisme (die van de scholen met de zwakste indexcijfers), de zeven volgende schijven genieten ze niet en dragen niet bij, de acht laatste schijven dragen een beetje en progressief bij » (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2010-2011, nr. 142/1, pp. 6-7).

B.4.2. De decreetgever beoogde de onderwijsinstellingen van klassen 13 tot 20 financieel te doen bijdragen aan de inwerkingstelling van de derde fase van het beleid van

gedifferentieerde omkadering door hun werkingsdotatie of -subsidie en de te hunner beschikking gestelde menselijke middelen te beperken. Aldus blijven de financiële middelen van de instellingen van klassen 13 tot 20 toenemen, met uitzondering van de middelen van de instellingen van klasse 20 die onveranderlijk blijven, maar minder snel dan de financiële middelen van de andere scholen.

B.5.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet er zich niet tegen dat de decreetgever afziet van zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens, moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Het komt de decreetgever toe, rekening houdend met de beperkte budgettaire armslag waarover hij beschikt, te oordelen of een beleidswijziging inzake de financiering van de onderwijsinstellingen noodzakelijk is.

Het Hof kan een dergelijke beleidswijziging slechts beoordelen binnen de in de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepaalde perken van zijn bevoegdheid. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is niet geschonden om de enkele reden dat een nieuwe maatregel de berekeningen in de war stuurt van degenen die op het behoud van het vroegere beleid hadden gerekend.

B.5.2. Bovendien komt het de decreetgever toe de meest geschikte financieringsmethodes te kiezen met betrekking tot de instellingen die onder zijn bevoegdheidsfeer vallen. Het staat niet aan het Hof te oordelen of die keuze opportuun of wenselijk is.

B.6. De bestreden bepalingen beogen een antwoord te bieden op de problematiek van de kansenongelijkheid in het onderwijs door rekening te houden met de verplichtingen die op de begroting van de Franse Gemeenschap rusten, en streven dus een legitiem doel na door de financiering van de in het voormelde decreet van 30 april 2009 bedoelde maatregelen van gedifferentieerde omkadering te verzekeren.

B.7.1. Met toepassing van artikel 4, vierde lid, van het voormelde decreet van 30 april 2009 worden de onderwijsinstellingen in verschillende klassen verdeeld aan de hand van een aan elke onderwijsinstelling toegekend indexcijfer dat overeenstemt met het gemiddelde van de sociaaleconomische indexcijfers van de daarin ingeschreven leerlingen. Het indexcijfer van

elke leerling wordt bepaald door het indexcijfer dat door een interuniversitaire studie aan zijn verblijfplaats is toegekend, met toepassing van artikel 3 van hetzelfde decreet.

B.7.2. Bij zijn arrest nr. 4/2011 van 13 januari 2011 heeft het Hof geoordeeld dat de decreetgever gebruik kon maken van een dergelijke rangschikking teneinde te bepalen of een leerling, naar gelang van zijn instelling voor lager onderwijs van herkomst, moest worden geacht over een zwak sociaaleconomisch indexcijfer te beschikken en bijgevolg de plaatsen moest genieten die in het eerste jaar van het secundair onderwijs aan die categorie van leerlingen zijn voorbehouden :

« De keuze van de decreetgever voor een criterium dat steunt op de sociaaleconomische rangschikking van de basis- of lagere school van herkomst van de leerling, en niet van de wijk waar hij verblijft, is niet kennelijk onredelijk. De plaats van de lagere school in de sociaaleconomische rangschikking van de scholen geeft immers de gemiddelde sociaaleconomische situatie weer van de leerlingen die er onderwijs volgen, en staat dus niet los van het persoonlijke sociaaleconomische indexcijfer van iedere leerling. Hoewel het vaststaat dat sommige leerlingen een sociaaleconomisch indexcijfer hebben dat hoger of, naar gelang van het geval, lager is dan het gemiddelde van de leerlingen die in dezelfde inrichting onderwijs volgen, zou een vergelijkbare situatie kunnen worden waargenomen wanneer het sociaaleconomische indexcijfer werd bepaald op basis van de wijk waar de leerling verblijft. Immers, aangezien het sociaaleconomische indexcijfer van de wijk eveneens steunt op het gemiddelde van de resultaten van de inwoners van de wijk voor elke in aanmerking genomen factor, hebben sommige bewoners een hoger of, naar gelang van het geval, lager sociaaleconomisch indexcijfer dan het gemiddelde van de bewoners van de wijk, zodat geen enkele van die twee oplossingen het mogelijk maakt het aan een leerling toegekende sociaaleconomische indexcijfer volledig af te stemmen op zijn persoonlijke situatie. Ten slotte past de inaanmerkingneming van de sociaaleconomische rangschikking van de school in het kader van de continuïteit van de regeling ingevoerd bij het voormelde decreet van 30 april 2009 » (B.6.6).

B.7.3. Om dezelfde redenen is het gebruik van een dergelijk sociaaleconomisch indexcijfer om de onderwijsinstellingen te identificeren waaraan, wegens de bevolking ervan, een bijzondere ondersteuning moet worden toegekend in termen van financiële en menselijke middelen, niet zonder redelijke verantwoording.

Daaruit volgt dat de decreetgever, in zoverre hij rekening houdt met het sociaaleconomische indexcijfer van de instellingen om te bepalen welke van die instellingen moeten bijdragen tot het opzetten van een gelijkheidsbeleid, namelijk de instellingen die de 40 pct. van de schoolbevolking groeperen en die vanuit sociaaleconomisch oogpunt als het

meest begunstigd wordt beschouwd, een criterium hanteert dat in een redelijk verband van evenredigheid staat met de doelstelling die hij nastreeft.

B.8. Het verschil in behandeling in termen van menselijke en financiële middelen tussen de instellingen van klassen 13 tot 20 en de instellingen van klassen 1 tot 5 wordt redelijk verantwoord door de klaarblijkelijk verschillende behoeften van beide soorten van instellingen.

Het verschil in behandeling in termen van menselijke en financiële middelen tussen de instellingen van klassen 13 tot 20 en de instellingen van klassen 6 tot 12 wordt redelijk verantwoord wegens de verschillen die tussen de schoolbevolkingen van die twee soorten van instellingen bestaan. De scholen die tot de klassen 6 tot 12 behoren, vertonen immers een gemiddeld sociaaleconomisch indexcijfer dat, hoewel het kan verantwoorden dat zij geen mechanismen van gedifferentieerde omkadering genieten, ook verklaart waarom op die scholen geen beroep wordt gedaan om die omkadering te financieren.

De sociaaleconomische verschillen die bestaan tussen instellingen die hetzij tot klasse 12 hetzij tot klasse 13 behoren, kunnen gering lijken. Die omstandigheid is evenwel niet van die aard dat zij het bestreden verschil in behandeling zijn verantwoording ontnemen, nu de decreetgever in een uitermate technische aangelegenheid de verscheidenheid van toestanden vermag op te vangen in categorieën die tegelijk slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze kunnen overeenstemmen met de werkelijkheid en voortvloeien uit de noodzaak om ergens een grens te trekken.

B.9.1. Bovendien wordt de inspanning progressief verdeeld over de scholen, waarin de 40 pct. van de schoolbevolking is ingeschreven die vanuit sociaaleconomisch oogpunt als het meest begunstigd wordt beschouwd, en voor wie de beperking van de menselijke en financiële middelen bijdraagt tot de financiering van de maatregelen van gedifferentieerde omkadering voor de scholen waarin de 25 pct. van de schoolbevolking is ingeschreven die vanuit sociaaleconomisch oogpunt als het meest benadeeld wordt beschouwd.

B.9.2. Overigens blijven de aan de onderwijsinstellingen van klassen 13 tot 19 toegewezen financiële middelen toenemen, weliswaar minder snel dan de aan de andere onderwijsinstellingen toegekende middelen.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

B.11. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet in zoverre de decreetgever een te ruime delegatie aan de Franse Gemeenschapsregering en aan onafhankelijke deskundigen zou hebben verleend bij het bepalen van de berekeningswijze van het sociaaleconomische indexcijfer dat het mogelijk maakt de onderwijsinstellingen in verschillende klassen in te delen.

B.12. De berekeningswijze van het sociaaleconomische indexcijfer wordt gedefinieerd in artikel 3 van het voormelde decreet van 30 april 2009.

Artikel 3 van dat decreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2010, bepaalt :

« Om de vijf jaar, vóór 30 november, en voor de eerste keer ten laatste vóór 30 april 2010, toont een interuniversitaire studie voor de Franse Gemeenschap het socio-economisch indexcijfer aan van elke statistische sector, dit wil zeggen van elke kleinste territoriale subdivisie bepaald door de Algemene Directie Statistiek en Economische informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Middenstand en Energie, door bemiddeling van een berekeningsformule door rekening te houden met de laatste statistische gegevens die beschikbaar zijn voor de volgende criteria :

1° inkomsten per inwoner;

2° niveau van diploma's;

3° werkloosheidsgraad, activiteitsgraad en het aantal personen die in aanmerking komen voor het gewaarborgd gemiddeld maandelijks minimum inkomen;

4° beroepsactiviteiten;

5° comfort van huisvestingen.

Elk criterium wordt bepaald in functie van één of meer variabelen.

Het socio-economische indexcijfer van elke statistische sector wordt uitgedrukt met een ongelijksoortig indexcijfer waarvan de lage waarde een minder begunstigd socio-economisch niveau aantoont. De berekeningsformule van dit indexcijfer moet goedgekeurd worden door de Regering van de Franse Gemeenschap, hierna 'de Regering' genoemd, en toont de variabelen aan die elk criterium bepalen, alsook het respectievelijke gedeelte van elke onderhen in het kader van de berekeningsformule.

In voorkomend geval, om de socio-economische typologie van de verschillende statistische sectoren te vervolmaken of om één of meer criteria te vervangen waarvoor de statistische gegevens onbeschikbaar, onvolledig of verouderd zouden zijn, kan de studie bedoeld in het eerste lid voorstellen om andere criteria te laten voorkomen in de formule die bepaald worden in functie van één of meer variabelen die door de Regering ook goedgekeurd moeten worden ».

B.13. De verzoekende partijen bekritisieren de omvang van de in die bepaling vervatte delegatie van bevoegdheden aan de Franse Gemeenschapsregering en aan de deskundigen die belast zijn met de daarin bedoelde interuniversitaire studie. Die grief is echter vreemd aan de bestreden bepalingen. Hij heeft in werkelijkheid enkel betrekking op de regel vervat in artikel 3 van het decreet van 30 april 2009. De omstandigheid dat sommige bestreden bepalingen steunen op de rangschikking die dankzij die berekeningsmethode is verkregen en daartoe verwijzen naar artikel 4 van het decreet van 30 april 2009, kan hoogstens worden beschouwd als een louter technische verwijzing die niet de uiting is van de wil van de decreetgever om over die kwestie opnieuw wetgevend op te treden.

B.14. Het tweede middel is onontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

- wijst de afstand van de « Université catholique de Louvain » toe;
- verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 12 juni 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

R. Henneuse