

Rolnummer 5476
Arrest nr. 65/2013 van 8 mei 2013

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 3 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 7 juni 2001 betreffende de sociale voordelen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers.

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, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 3 september 2012 in zake de vzw « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph » tegen de stad Limburg, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 september 2012, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 3 van het decreet van 7 juni 2001 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het ten aanzien van de gemeenten en de gemeentelijke belastingbetalers de gelijkheid verbreekt wat betreft de financiële last van de sociale voordelen die worden toegekend aan een buitengewoon vrij onderwijs dat niet door de gemeenten is ingericht, uitsluitend ten laste van de gemeentelijke belastingbetalers, terwijl meer dan 98 % van de leerlingen van de instelling voor buitengewoon vrij onderwijs niet wonen op hun grondgebied, maar afkomstig zijn van talrijke omliggende gemeenten, die die financiële last niet moeten helpen dragen ? »;

2. « Schendt artikel 3 van het decreet van 7 juni 2001 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de gelijkheid verbreekt door, wanneer een gemeente de financiële last die inherent is aan de sociale voordelen die worden toegekend aan een buitengewoon vrij onderwijs dat alleen op haar grondgebied is ingericht, maar waarvan meer dan 98 % van de leerlingen afkomstig zijn van talrijke omliggende gemeenten, alleen moet dragen, die gemeente het voordeel te ontzeggen van het wegingsbeginsel dat nochtans is ingesteld ten behoeve van de provinciën en van de Franse Gemeenschapscommissie wanneer die laatste onder identieke voorwaarden en om identieke redenen financieel moeten bijdragen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4830 Limburg, avenue Victor David 12;

- de stad Limburg, vertegenwoordigd door haar gemeentecollege;

- de Franse Gemeenschapsregering.

Op de openbare terechtzitting van 13 maart 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Drion, advocaat bij de balie te Luik, voor de vzw « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph »;

. Mr. E. Kiehl, *loco* Mr. J.-L. Gilissen en Mr. E. Lemmens, advocaten bij de balie te Luik, voor de stad Limburg;

. Mr. S. Depré, advocaat 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;
- is de zaak 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De vzw « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph » is de inrichtende macht van een instelling voor buitengewoon vrij basisonderwijs gelegen op het grondgebied van de gemeente Limburg. Die vereniging treedt voor de verwijzende rechter op teneinde de gemeente ertoe te laten veroordelen haar dezelfde sociale voordelen te bieden als die welke de gemeente toekent aan de leerlingen van het gemeentelijk onderwijs.

De verwijzende rechter merkt op dat de gemeente Limburg bepaalde sociale voordelen toekent, niet alleen aan de leerlingen van het door haar ingerichte onderwijs, maar ook aan de leerlingen van het niet-buitengewoon vrij onderwijs op haar grondgebied. Na te hebben vastgesteld dat artikel 3 van het decreet van 7 juni 2001 bepaalt dat de gemeenten die sociale voordelen toekennen ten behoeve van de leerlingen van het gemeentelijk onderwijs, vergelijkbare voorwaarden en dezelfde voordelen moeten toekennen ten behoeve van de leerlingen van de scholen van dezelfde categorie die in dezelfde gemeente zijn gelegen en onder het vrij onderwijs vallen, onderstreept de verwijzende rechter dat het Hof, in zijn arrest nr. 56/2003, heeft geoordeeld dat de decreetgever geen discriminatie had ingevoerd ten koste van het buitengewoon vrij onderwijs in zoverre een gemeente de afwezigheid, op haar grondgebied, van een door haar ingerichte instelling voor buitengewoon officieel onderwijs niet als voorwendsel zou kunnen gebruiken om elk sociaal voordeel te weigeren aan een instelling van dezelfde categorie van het gesubsidieerd vrij onderwijs op haar grondgebied.

De verwijzende rechter merkt op dat de gemeente Limburg van mening is dat het beginsel van de gelijkheid tussen de gemeenten en hun belastingbetalers is geschonden, in zoverre die decretale bepaling ertoe zou leiden sommige gemeenten een overdreven en discriminerende financiële last op te leggen ten behoeve van leerlingen die niet op hun grondgebied zouden verblijven, alsook tussen de gemeenten, enerzijds, en de provincies of de Franse Gemeenschapscommissie, anderzijds, in zoverre die laatstgenoemde een weging zouden genieten wanneer zij zich in dezelfde omstandigheden zouden bevinden.

De verwijzende rechter acht het bijgevolg noodzakelijk de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

## III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De vzw « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph », eisende partij voor de verwijzende rechter, onderstreept in de eerste plaats dat de stad Limburg sociale voordelen toekent aan de leerlingen van het gewoon vrij basisonderwijs in haar gemeente, terwijl de meesten onder hen niet verblijven op het grondgebied van de gemeente.

A.1.2. Die partij merkt overigens op dat de toekenning van sociale voordelen geen wettelijke verplichting voor de gemeenten is en dat alle gemeenten die beslissen om sociale voordelen toe te kennen, zich in vergelijkbare situaties bevinden. Zij onderstreept dat de situatie van de stad Limburg vergelijkbaar is met die van gemeenten waar scholen in de stedelijke centra of op belangrijke verkeersassen worden ingericht. Zij wijst voorts erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat niet kon worden overwogen om ter zake een onderscheid in te voeren volgens de woonplaats van de leerlingen.

Volgens die partij heeft het debat betrekking op het basisonderwijs en beoogt het het grondgebied van de gemeente. Het basisonderwijs zou een buurtonderwijs zijn, terwijl de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie in wezen het secundair onderwijs op een groter grondgebied zouden inrichten. Die verschillen ten aanzien van het onderwijstype en het grondgebied verantwoordt dat de decreetgever een verschillende regeling heeft ingevoerd voor de toekenning van de sociale voordelen door de gemeenten, enerzijds, en door de provincies of de Franse Gemeenschapscommissie, anderzijds.

Dezelfde partij onderstreept voorts dat het buitengewoon onderwijs is geregeld bij een decreet van 3 maart 2004, waarvan de artikelen 181 tot 212 de rationalisatie en de programmatie regelen.

A.1.3. Volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter behoeven de twee prejudiciële vragen geen antwoord.

Zij merkt in de eerste plaats op dat de verwijzende rechter, hoewel hij meent dat de in het geding zijnde bepaling de gelijkheid verbreekt, de categorie van personen die het slachtoffer van een dergelijke discriminatie zijn en de categorie waarmee zij zou moeten worden vergeleken, niet preciseert.

Bovendien merkt die partij op dat de eventuele discriminatie haar oorsprong niet zou vinden in een van de bepalingen van het in het geding zijnde decreet, maar in de beslissing van de stad Limburg om sociale voordelen toe te kennen.

Dezelfde partij onderstreept ten slotte dat het antwoord op de vragen geen enkel nut heeft om het geschil voor de verwijzende rechter op te lossen, vermits de stad Limburg, zodra zij heeft beslist sociale voordelen toe te kennen aan de leerlingen van het gemeentelijk onderwijs, die onder vergelijkbare voorwaarden moet bieden aan de leerlingen van de door die partij ingerichte school.

A.1.4. Zelfs in de veronderstelling dat de vragen moeten worden beantwoord, voert de eisende partij voor de verwijzende rechter aan dat zowel de wijziging aangebracht in het ontwerpdecreet, naar aanleiding van het advies van de Raad van State waarnaar is verwezen, als het arrest nr. 56/2003 van het Hof veronderstellen dat de twee gestelde prejudiciële vragen ontkennend worden beantwoord.

A.2.1. De stad Limburg, verwerende partij voor de verwijzende rechter, merkt, ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag, op dat artikel 22 van het koninklijk besluit van 20 augustus 1957 « houdende coördinatie van de wetten op het lager onderwijs » de gemeenten ertoe verplicht minstens één gemeentelijke lagere school op te richten en te onderhouden en dat artikel 23, § 2, van hetzelfde besluit hen ertoe verplicht in die school de kinderen van naburige gemeenten toe te laten wanneer die school het dichtst bij de woonplaats van die kinderen is gelegen. Die partij onderstreept dat, omgekeerd, de inrichtende machten van het vrij net en van het buitengewoon vrij net niet aan een dergelijke verplichting zijn onderworpen en de plaats waar zij hun instellingen willen vestigen, vrij bepalen.

Op basis van die vaststellingen is de stad Limburg van mening dat de in het geding zijnde bepaling, en niet de keuze die zij maakt om sociale voordelen toe te kennen, een discriminatie invoert tussen de gemeenten waar een school voor buitengewoon vrij onderwijs is gevestigd, en de andere gemeenten. Overeenkomstig het arrest nr. 56/2003 van het Hof zou de stad Limburg immers ertoe verplicht zijn een gemeenteschool op haar grondgebied op te richten en te financieren en aan die school dezelfde sociale voordelen toe te kennen als aan de eisende partij, zodat die gemeente de sociale voordelen moet beperken die aan de door haar ingerichte scholen kunnen worden toegekend, vermits dezelfde voordelen moeten worden toegekend aan het buitengewoon vrij net.

Omgekeerd, zo onderstreept de stad Limburg, rust op de naburige gemeenten niet dezelfde verplichting, terwijl zij de aanwezigheid van die buitengewone instellingen genieten, die veel leerlingen tellen die op het grondgebied van die gemeenten zijn gedomicilieerd. Dat zou des te meer het geval zijn, aldus de verwerende partij voor de verwijzende rechter, daar die instellingen, door hun specificiteiten, een specifieke categorie van school vormen, met een sterke aantrekkingskracht, die verder reikt dan het grondgebied van de gemeente, en daar hun aantal veel kleiner is dan dat van de scholen die gewoon onderwijs verstrekken.

Het zou niet juist zijn daarnaast te beweren dat de gemeenten zich zouden kunnen aanpassen door ervoor te kiezen meer of minder sociale voordelen toe te kennen. Volgens die partij zou het verschil in behandeling immers precies betrekking hebben op de onmogelijkheid voor de gemeenten die zich in een situatie bevinden die identiek aan die van de stad Limburg, om zich op dezelfde wijze als de andere gemeenten aan te passen.

Er zou evenmin kunnen worden verklaard dat het verschil in behandeling zijn oorsprong vindt in de reglementering die de gemeenten ertoe verplicht een lager onderwijs op te richten en te onderhouden, vermits die reglementering op niet-discriminerende wijze geldt voor alle gemeenten. Dat zou, aldus die partij, niet het geval zijn voor het in het geding zijnde decreet, in zoverre het het buitengewoon vrij onderwijs gelijkstelt met het gewoon vrij onderwijs.

Volgens de stad Limburg zou die discriminatie des te onevenrediger zijn daar zij beschikt over geen enkele bevoegdheid, zij het om advies uit te brengen, ten aanzien van de oprichting van een instelling voor buitengewoon vrij onderwijs op haar grondgebied. Zij merkt op dat, in het kader van de rationalisatie en de programmering van het buitengewoon onderwijs, de decreetgever en de Franse Gemeenschapsregering de instellingen voor buitengewoon onderwijs geografisch verdelen en sommige gemeenten bijgevolg de financiering van hun sociale voordelen opleggen.

A.2.2. De stad Limburg is van mening dat het criterium van het grondgebied van de gemeente niet gepast is om de concurrentieverhouding tussen instellingen voor gewoon onderwijs en instellingen voor buitengewoon onderwijs te beoordelen, hetgeen overigens blijkt uit het feit dat slechts 2 pct. van de leerlingen van de door de eisende partij voor de verwijzende rechter ingerichte school zijn gedomicilieerd op het grondgebied van de gemeente. Het in het geding zijnde decreet zou volgens haar tot gevolg hebben twee onderwijsvormen gelijk te behandelen die niet aan dezelfde noden voldoen, zich niet tot hetzelfde publiek richten en niet dezelfde middelen vereisen, waarbij die verschuiving precies indruist tegen de doelstelling van de decreetgever om de gelijkheid en het evenwicht tussen de netten te verzekeren.

De stad Limburg stelt vast dat de gemeenschapswetgever, door de mogelijkheid niet te hebben behouden om de kosten van de sociale voordelen te spreiden volgens de woonplaats van de leerling, aansluitend op het advies van de Raad van State nr. 30.958/2, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft geschonden.

Volgens die partij zou die vaststelling van ongrondwettigheid niet noodzakelijk ertoe leiden dat elke gemeente alleen de sociale voordelen moet financieren die worden toegekend aan de leerlingen die op haar grondgebied verblijven, vermits het Hof een conforme interpretatie zou kunnen voorstellen of rekening zou kunnen houden met de bijzondere aard van het buitengewoon onderwijs, dat niet in concurrentie zou kunnen treden met het gewoon onderwijs.

A.2.3. De stad Limburg merkt op dat eenzelfde redenering kan worden gevolgd ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag. Terwijl het betwiste decreet een belangrijke weging regelt in het voordeel van de provincie en de Franse Gemeenschapscommissie wanneer zij sociale voordelen moeten toekennen aan scholen van dezelfde categorie binnen een bepaalde geografische straal, heeft de decreetgever geen rekening ermee gehouden dat een identieke situatie zich ook kon voordoen op gemeentelijk niveau, wegens de bijzondere aard van het buitengewoon onderwijs.

Volgens de stad Limburg bevinden de gemeenten, de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie zich in vergelijkbare situaties, vermits zij organieke openbare diensten vormen die met identieke opdrachten belast zijn en financieel moeten optreden onder identieke voorwaarden en om identieke redenen. Zij zouden ook zijn onderworpen aan vergelijkbare verplichtingen ten aanzien van het onderwijsaanbod en de onmogelijkheid om zich te verzetten tegen de oprichting van instellingen voor buitengewoon vrij onderwijs.

De stad Limburg is van mening dat de zorg om een oneerlijke concurrentie te vermijden onder de instellingen, om rekening te houden met de concurrentie onder de instellingen, met name in het licht van de afstand, en om de schatkist van de overheid te vrijwaren, op dezelfde wijze geldt voor de gemeenten als voor de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie. Volgens die partij zou het criterium van het grondgebied van de gemeente niet relevant zijn om de concurrentieverhouding tussen het gewoon onderwijs en het buitengewoon onderwijs te beoordelen, rekening houdend met de specificiteiten van dat laatste. Die partij voert niet aan dat het invloedsgebied van de instellingen voor buitengewoon onderwijs zich uitstrekt tot het hele grondgebied van de provincie of van de Franse Gemeenschapscommissie, maar dat die zich in elk geval uitstrekt tot buiten het grondgebied van de gemeente, zodat de in het geding zijnde bepaling het niet mogelijk zou maken de keuzevrijheid van de ouders binnen het betrokken invloedsgebied te waarborgen.

A.3.1. De Franse Gemeenschapsregering is van mening dat uit het arrest nr. 56/2003 van het Hof voortvloeit dat de in het geding zijnde bepaling in die zin moet worden geïnterpreteerd dat zij een gemeente die, per hypothese, sociale voordelen toekent aan de leerlingen van het door haar ingerichte gewoon onderwijs, ertoe verplicht dezelfde sociale voordelen, met eventuele aanpassingen, toe te kennen aan de leerlingen van het

buitengewoon vrij onderwijs dat op haar grondgebied is ingericht, zelfs indien de gemeente dat onderwijstype niet inricht.

A.3.2. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet voortvloeit uit het in het geding zijnde decreet, dat ertoe strekt de keuzevrijheid van de ouders tussen het vrije net en het officiële net te verzekeren, maar uit het verschil dat op natuurlijke wijze tussen elke gemeente bestaat op het vlak van het onderwijsaanbod en het schoolbezoek. De Franse Gemeenschapsregering onderstreept voorts dat een gemeente die van oordeel zou zijn dat de financiële last inzake sociale voordelen te zwaar is, zich zou kunnen aanpassen door de sociale voordelen te verminderen die zij toekent aan de leerlingen van het gemeentelijk onderwijs en dat de financiële last die elke gemeente ter zake draagt, uiteindelijk onder haar vrije keuze valt.

Zij onderstreept bovendien dat dat verschil in behandeling eveneens voortvloeit uit de reglementering die de gemeenten ertoe verplicht een lager onderwijs op te richten en te onderhouden.

A.3.3. De Franse Gemeenschapsregering merkt voorts op dat, in tegenstelling tot wat de eerste prejudiciële vraag suggereert, het in het geding zijnde decreet geen verschil in behandeling invoert tussen verschillende categorieën van gemeenten, daar alle gemeenten zich in dezelfde situatie bevinden en de regel van toepassing is los van de herkomst of de woonplaats van de leerlingen. Volgens de Franse Gemeenschapsregering zijn de leerlingen immers vrij om te gaan naar de school van hun keuze, hetgeen per hypothese impliceert dat de gemeenten ertoe worden gebracht financieel op te treden ten behoeve van leerlingen die niet op hun grondgebied zijn gedomicilieerd, wat overigens ook ten goede zou komen aan de stad Limburg, vermits sommige leerlingen die op haar grondgebied verblijven, naar school zouden gaan op het grondgebied van naburige gemeenten.

De Franse Gemeenschapsregering is van mening dat de eerste prejudiciële vraag in werkelijkheid twijfels wil doen rijzen omtrent de grondwettigheid van de bij het betwiste decreet ingevoerde regeling die de gelijkheid tussen de onderwijsinstellingen moet verzekeren door een financiering van de sociale voordelen door de gemeenten, ongeacht het net waartoe die instellingen behoren, zonder dat men inziet hoe die regeling ongrondwettig zou zijn. Zelfs in de veronderstelling dat, in het onderhavige geval, 98 pct. van de leerlingen van de school voor buitengewoon onderwijs niet zouden verblijven op het grondgebied van de gemeente, dan nog zou die omstandigheid niet kunnen leiden tot een vaststelling van ongrondwettigheid, vermits het doel van de decreetgever erin bestaat de gelijkheid tussen de instellingen op het grondgebied van eenzelfde gemeente te verzekeren, ongeacht de herkomst van hun leerlingen.

A.3.4. De Franse Gemeenschapsregering is voorts van mening dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling niet onevenredig zijn, vermits de gemeente de sociale voordelen van de leerlingen die naar een school in een andere gemeente gaan, niet ten laste moet nemen en vermits de gemeenten beschikken over een totale autonomie bij het bepalen van het budget dat aan die sociale voordelen wordt besteed. Die partij onderstreept overigens in dat opzicht dat artikel 5, § 2, van het in het geding zijnde decreet het mogelijk maakt rekening te houden met de verschillen die verantwoord zijn door de financiële draagkracht van de ouders, hetgeen ertoe kan leiden de last van de sociale voordelen te verlichten.

A.3.5. Ten slotte wijst de Franse Gemeenschapsregering op de negatieve gevolgen die zouden voortvloeien uit een vaststelling van ongrondwettigheid ter zake, die ertoe zou leiden dat een gemeente alleen de sociale voordelen ten behoeve van de leerlingen die op haar grondgebied verblijven, kan financieren. Volgens die partij zou een en ander een discriminatie met zich meebrengen ten koste van de leerlingen die gaan naar een school op het grondgebied van een andere gemeente dan de gemeente waar zij verblijven, en zou dat bovendien de vrijheid van onderwijs en de vrije keuze van de ouders aantasten. Daarnaast zou een en ander de onderwijsinstellingen die zijn gevestigd in de gemeente waar de leerlingen verblijven, aantrekkelijker maken, ten koste van het door de decreetgever nagestreefde doel dat erin bestaat elke oneerlijke praktijk inzake de aantrekkingskracht van de scholen te verhinderen. De Franse Gemeenschapsregering herinnert in dat opzicht eraan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State zich ertegen had verzet dat ter zake een onderscheid kan worden gemaakt op grond van de woonplaats van de leerling.

A.3.6. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag merkt de Franse Gemeenschapsregering op dat de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie een « wegingsbeginsel » genieten op grond waarvan zij alleen de sociale voordelen moeten financieren van de leerlingen die gaan naar een school die is gevestigd binnen een volgens objectieve criteria bepaalde straal, en niet alle scholen die op hun grondgebied zijn gevestigd.

De Franse Gemeenschapsregering herinnert eraan dat het optreden van de provincies en van de Franse Gemeenschapscommissie aanvankelijk was beperkt tot het grondgebied van de betrokken gemeente en dat naar aanleiding van kritiek van de afdeling wetgeving van de Raad van State de tekst is gewijzigd teneinde te voorzien in het optreden van die overheden in een ruimer gebied dan het grondgebied van de gemeente.

A.3.7. Volgens de Franse Gemeenschapsregering zijn de in het geding zijnde categorieën niet vergelijkbaar, vermits het grondgebied van de provincies en van de Franse Gemeenschapscommissie veel ruimer is dan dat van de gemeenten, zodat het niet verantwoord zou zijn de last van de eerstgenoemde overheden uit te breiden tot hun volledige respectieve grondgebied.

Die partij onderstreept immers dat het doel van de decreetgever erin bestaat de gelijkheid te verzekeren tussen de instellingen van het officieel net en die van het vrij net. Op gemeentelijk niveau zou die doelstelling, aldus de Franse Gemeenschapsregering, het optreden van de gemeente noodzakelijk maken ten behoeve van alle scholen op haar grondgebied, vermits al die scholen *a priori* even aantrekkelijk of concurrerend zijn, gelet op de beperkte omvang van de gemeenten. Omgekeerd, op het niveau van het grondgebied van de provincies of van de Franse Gemeenschapscommissie, merkt de Franse Gemeenschapsregering op dat vanaf een bepaalde afstand een school haar aantrekkingskracht verliest, zodat het niet noodzakelijk is de keuzevrijheid van de ouders over hun volledige grondgebied te verzekeren.

De Franse Gemeenschapsregering onderstreept voorts dat de toepassing van een wegingsfactor op gemeentelijk niveau tot gevolg zou hebben de verplichtingen van de gemeente te beperken tot een grondgebied kleiner dan de gemeente, hetgeen zou leiden tot een verschil in behandeling dat op geen enkel objectief criterium steunt. Zij ziet evenmin in waarom een specifiek wegingsstelsel zou moeten worden ingevoerd voor het buitengewoon onderwijs, waarbij zij erop wijst dat het wegingsstelsel voor de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie geldt ongeacht het in het geding zijnde onderwijstype.

De Franse Gemeenschapsregering voert voorts aan dat de capaciteit van een onderwijsinstelling in elk geval beperkt is en dat de plaats waar de leerlingen verblijven, geen enkel gevolg heeft voor de financiële bijdrage van de gemeente.

Die partij is van mening dat het verschil in behandeling verantwoord is door financiële overwegingen, vermits het overdreven zou zijn de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie de sociale voordelen over hun volledige grondgebied te laten dragen.

In dat verband verwijst de Franse Gemeenschapsregering nog naar een arrest van de Raad van State van 24 december 2008 (nr. 189.225) dat artikel 1, eerste lid, van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 6 december 2001 nietig verklaart om reden dat de Regering niet erin was geslaagd de gekozen invloedsgebieden te verantwoorden die veel kleiner waren dan de territoriale bevoegdheid van de provincies. De Franse Gemeenschapsregering leidt hieruit af dat de natuurlijke tendens erin bestaat de omvang van de verplichting van de territoriale gemeenschappen inzake sociale voordelen te behouden op hun volledige respectieve grondgebied.

A.3.8. In antwoord op dat argument voert de stad Limburg aan dat de Franse Gemeenschapsregering overdreven gevolgen trekt uit dat arrest, dat niet inhoudt dat de verplichting van die territoriale gemeenschappen moet worden uitgebreid over hun hele grondgebied.

A.3.9. Ten slotte onderstreept de Franse Gemeenschapsregering dat het uitgangspunt van de tweede prejudiciële vraag verkeerd lijkt te zijn, in zoverre het ervan lijkt uit te gaan dat het « wegingsbeginsel » alleen ten goede zou komen aan de provincies en aan de Franse Gemeenschapscommissie wanneer zij zich bevinden in een situatie die identiek is aan die van de verwerende partij voor de verwijzende rechter, ofwel wanneer zij sociale voordelen moeten financieren ten behoeve van leerlingen van wie 98 pct. op een ander grondgebied verblijft. Volgens die partij zouden de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie echter in alle gevallen een dergelijke « weging » genieten, zodat de tweede prejudiciële vraag zou steunen op een verkeerd uitgangspunt.

A.3.10. In dat opzicht antwoordt de stad Limburg dat zij die lezing van de prejudiciële vraag niet deelt, vraag die door het Hof zou kunnen worden geherformuleerd. Zij bekritiseert het feit dat de decreetgever rekening heeft gehouden met een eventuele discriminatie ten aanzien van de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie zonder te overwegen dat een dergelijke verbreking van de gelijkheid eveneens kan

voorzaken in het nadeel van sommige gemeenten, rekening houdend met de bijzondere aard van het buitengewoon onderwijs.

- B -

B.1.1. Artikel 3 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 7 juni 2001 betreffende de sociale voordelen bepaalt :

« De gemeenten die sociale voordelen toekennen aan leerlingen die onderwijs volgen in de scholen die zij inrichten, verlenen in gelijkaardige omstandigheden dezelfde voordelen aan leerlingen die onderwijs volgen in scholen van dezelfde categorie die ook gelegen zijn in dezelfde gemeente en behoren tot het door de Franse Gemeenschap gesubsidieerd vrij onderwijs, voor zover de inrichtende macht van deze scholen de gemeente hierom schriftelijk verzoekt.

De provincies en de Franse Gemeenschapscommissie die sociale voordelen toekennen aan de leerlingen die onderwijs volgen in scholen die zij inrichten, verlenen in gelijkaardige omstandigheden dezelfde voordelen aan de leerlingen die onderwijs volgen in de scholen van dezelfde categorie die behoren tot het vrij onderwijs gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap en gelegen op hun grondgebied, in een straal bepaald door de Regering op basis van de omvang van dit grondgebied gewogen op grond van de bevolkingsdichtheid, in zoverre de inrichtende macht van deze scholen de provincie of de Franse Gemeenschapscommissie hierom schriftelijk verzoekt.

De gemeenten, de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie hebben onderling, als overheid die sociale voordelen verleent, geen enkele verplichting.

Op volgende categorieën is dit decreet van toepassing :

- het gewoon kleuteronderwijs;
- het gewoon lager onderwijs;
- het bijzonder kleuteronderwijs;
- het bijzonder lager onderwijs;
- het gewoon secundair overgangsonderwijs;
- het gewoon secundair kwalificatieonderwijs;
- het bijzonder secundair onderwijs.

Als twee inrichtende machten verplicht zijn sociale voordelen toe te kennen op grond van het eerste en het tweede lid, dan plegen zij overleg om aan hun verplichtingen te voldoen ten aanzien van de verzoekende inrichtende macht en om de bepalingen bedoeld in artikel 7 na te



leven, zonder dat de verzoekende inrichtende macht aanspraak kan maken op meer sociale voordelen dan de toekennende inrichtende macht die er meer verleent aan haar leerlingen. De verzoekende inrichtende macht kiest, desgevallend, diegene van de sociale voordelen die zij wenst te bekomen. Bij gebrek aan akkoord binnen de maand nà ontvangst van het verzoek, verdelen de toekennende inrichtende machten de last verhoudingsgewijs onder hun aantal leerlingen in de betrokken onderwijscategorie ».

#### B.1.2. Artikel 5 van hetzelfde decreet bepaalt :

« § 1. De gemeenten mogen op het vlak van de sociale voordelen geen enkel onderscheid maken tussen leerlingen van eenzelfde categorie die onderwijs volgen in scholen die gesubsidieerd worden door de Franse Gemeenschap op het grondgebied van eenzelfde gemeente.

De provincies en de Franse Gemeenschapscommissie mogen op het vlak van de sociale voordelen geen enkel onderscheid maken tussen leerlingen van eenzelfde categorie die onderwijs volgen in scholen die gesubsidieerd worden door de Franse Gemeenschap en gelegen zijn op het grondgebied zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid.

§ 2. Wat de wijze betreft voor de toekenning van de sociale voordelen maken de gemeenten, de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie evenwel een onderscheid dat verantwoord is door inrichtingen of vestigingen met gedifferentieerde omkadering en mogen zij een onderscheid maken dat verantwoord is door de belastingcapaciteit van de ouders ».

#### B.2. Bij zijn arrest nr. 56/2003 van 14 mei 2003 heeft het Hof het volgende geoordeeld :

« B.6.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 2.2 en artikel 13 van het Internationaal Verdrag in zake economische, sociale en culturele rechten, alsmede met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

De verzoekende partijen verwijten artikel 3 van het bestreden decreet dat het bepaalt dat de gesubsidieerde officiële scholen die aan hun leerlingen sociale voordelen toekennen in de zin van artikel 2, diezelfde voordelen moeten toekennen aan de leerlingen van de gesubsidieerde vrije scholen van dezelfde categorie; die categorieën zijn: het gewoon kleuteronderwijs, het gewoon lager onderwijs, het buitengewoon kleuteronderwijs, het buitengewoon lager onderwijs, het gewoon secundair overgangsonderwijs, het gewoon secundair kwalificatieonderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs.

B.6.2. Vanwege de kenmerken eigen aan het buitengewoon onderwijs vermocht de decreetgever ervan uit te gaan dat een instelling van dat onderwijs op dezelfde manier moest worden behandeld als een andere instelling van hetzelfde onderwijs wat de toekenning van de sociale voordelen betreft.

Daaruit volgt dat het in het middel aangeklaagde verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het objectief verantwoord is. Het Hof moet nog nagaan of dat verschil geen onevenredige gevolgen voor het buitengewoon onderwijs kan hebben.

B.6.3. Het spreekt voor zich dat een gemeente, een provincie of de Franse Gemeenschapscommissie het niet als voorwendsel zou kunnen aanvoeren dat er op haar grondgebied geen officiële instelling voor het door haar georganiseerd buitengewoon onderwijs bestaat om elk sociaal voordeel te weigeren aan een instelling van dezelfde categorie van het gesubsidieerd vrij onderwijs, gevestigd op haar grondgebied. In dat geval zou de overheid aan die instelling dezelfde voordelen moeten toekennen als die welke worden toegekend aan een officiële instelling van het gesubsidieerd gewoon onderwijs (van hetzelfde niveau), die bestaanbaar zijn met de specifieke situatie van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs, onverminderd de voordelen eigen aan de organisatie van dat onderwijs.

Onder voorbehoud van die interpretatie wordt het middel verworpen ».

B.3. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 3 van het in het geding zijnde decreet, in zoverre het een verschil in behandeling zou invoeren ten aanzien van de financiële last die de toekenning van sociale voordelen vormt, enerzijds, onder de gemeenten (en hun belastingbetalers) naargelang een gesubsidieerde instelling voor buitengewoon vrij onderwijs al dan niet op hun grondgebied is gevestigd (eerste prejudiciële vraag) en, anderzijds, tussen de gemeenten waar een dergelijke instelling is gevestigd en de provincies of de Franse Gemeenschapscommissie op wier grondgebied een dergelijke instelling is gevestigd (tweede prejudiciële vraag).

B.4.1. In tegenstelling tot wat de eisende partij voor de verwijzende rechter aanvoert, zijn de categorieën die in de prejudiciële vragen met elkaar moeten worden vergeleken, duidelijk geïdentificeerd door de verwijzende rechter.

De Franse Gemeenschapsregering en de eisende partij voor de verwijzende rechter voeren voorts aan dat het aangeklaagde verschil in behandeling zijn oorsprong niet zou vinden in de in het geding zijnde bepaling, maar hetzij in de beslissing van de stad Limburg om sociale voordelen toe te kennen aan de onderwijsinstelling waarvan zij de inrichtende macht is, hetzij in de verscheidenheid van het bestaande onderwijsaanbod op het grondgebied van elke gemeente, hetzij in de reglementering die de gemeenten ertoe verplicht « een lager onderwijs op te richten en te onderhouden ».

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat het verschil in behandeling dat in de twee prejudiciële vragen in het geding is, betrekking heeft op de financiële last die de gemeenten moeten dragen die, per hypothese, sociale voordelen toekennen aan de onderwijsinstelling waarvan zij de inrichtende macht zijn, naargelang een gesubsidieerde instelling voor buitengewoon vrij onderwijs al dan niet aanwezig is op hun grondgebied, waarbij de mogelijkheden om financieel op te treden in de zin van het toekennen van de sociale voordelen, in het eerste geval worden geacht af te nemen. Het aangevoerde verschil in behandeling vloeit dus wel degelijk voort uit de in het geding zijnde bepaling, zoals die moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig het arrest nr. 56/2003 van het Hof.

De excepties worden verworpen.

B.4.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter betwist voorts het nut van de prejudiciële vragen omdat de in het geding zijnde bepaling aan de stad Limburg geen andere keuze zou laten dan, in het onderhavige geval, sociale voordelen toe te kennen aan de instelling voor buitengewoon onderwijs waarvan die partij de inrichtende macht is.

Die exceptie van ontvankelijkheid valt samen met het onderzoek ten gronde van de zaak.

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.5. Aan het Hof wordt in de eerste plaats een vraag gesteld over het verschil in behandeling onder de gemeenten (en hun belastingbetalers) naargelang een gesubsidieerde instelling voor buitengewoon vrij onderwijs al dan niet op haar grondgebied is gevestigd. Volgens de verwijzende rechter zou de in het geding zijnde bepaling «de gelijkheid verbreken» ten koste van de gemeenten op wier grondgebied een dergelijke instelling is gevestigd en van hun belastingbetalers, in zoverre, rekening houdend met de aantrekkingskracht van een dergelijke instelling, die laatste een aanzienlijk aantal leerlingen zou tellen die hun woonplaats hebben buiten de gemeente op wier grondgebied de instelling is gevestigd, waardoor op de gemeentelijke begroting een last zou wegen die, voor een aanzienlijk deel, ten goede zou komen aan personen die er niet zouden zijn gedomicilieerd.

B.6. De voorwaarden waaronder de sociale voordelen kunnen worden toegekend aan de schoolinstellingen vallen onder de inrichting van het onderwijs, in de zin van de artikelen 24 en 127 van de Grondwet.

Door iedere gemeente ertoe te verplichten de sociale voordelen van de instellingen van het gesubsidieerd vrij net op haar grondgebied ten laste te nemen, los van de woonplaats van de leerlingen die er zijn ingeschreven, op dezelfde wijze als de sociale voordelen die zij toekent aan de door haar ingerichte onderwijsinstellingen, heeft de decreetgever een maatregel genomen die verband houdt met het doel bestaande in het verzekeren van de naleving van de financiële gelijkheid en het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen de onderwijsinstellingen, ongeacht of die behoren tot het gesubsidieerd vrij net of het gemeentelijk net (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2000-2001, nr. 154/3, p. 18).

De decreetgever vermocht ervan uit te gaan dat de beste manier om dat doel te bereiken, erin bestond gebruik te maken van een gemakkelijk te controleren criterium dat toelaat om met een hoge graad van zekerheid te bepalen welke onderwijsinstellingen op gelijke voet moeten worden behandeld ten aanzien van de toekenning van sociale voordelen. Er kan hem niet worden verweten, gelet op de grote verscheidenheid aan situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen, gebruik te hebben gemaakt van categorieën die noodzakelijkerwijs de verscheidenheid aan situaties slechts opvangen met een zekere graad van benadering.

B.7.1. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter zou de « verbreking van de gelijkheid » tussen de gemeenten evenwel specifiek voortkomen uit het feit dat de in het geding zijnde bepaling, zoals die moet worden geïnterpreteerd in het licht van het voormelde arrest nr. 56/2003, de verplichting oplegt om aan elke instelling voor buitengewoon gesubsidieerd vrij onderwijs op het grondgebied van de gemeente dezelfde sociale voordelen te waarborgen als die welke de gemeente toekent aan een gemeentelijke onderwijsinstelling van hetzelfde niveau, zonder rekening te houden met de grote aantrekkingskracht van de instellingen voor buitengewoon onderwijs, die ertoe zou leiden dat het merendeel van de in die instellingen ingeschreven leerlingen hun woonplaats niet zou hebben in de gemeente.

B.7.2. In dat opzicht herinnert het Hof eraan dat de logica zelf van het door de decreetgever ingevoerde systeem wil dat de woonplaats van de leerlingen – die slechts de indirecte begunstigden van de door de gemeente toegekende sociale voordelen zijn – niet in aanmerking wordt genomen.

B.7.3. De toekenning van sociale voordelen is overigens niet meer dan een mogelijkheid, voor de gemeenten, die bovendien strikt is afgebakend door de decreetgever. In dat opzicht heeft de decreetgever erover gewaakt de sociale voordelen die aan de onderwijsinstellingen kunnen worden toegekend, op exhaustieve wijze op te sommen teneinde te vermijden dat de toekenning van die voordelen op onredelijke wijze zou wegen op de begroting van de gemeente (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2000-2001, nr. 154/3, pp. 13 en 35).

De decreetgever vermocht derhalve, zonder de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet te schenden, de gemeenten, met inbegrip van die op wier grondgebied onderwijsinstellingen met een grote aantrekkingskracht zijn gevestigd, ertoe te verplichten de overheidsfondsen die zij aan de sociale voordelen willen besteden, op evenwichtige wijze te verdelen.

B.8. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.9. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof voorts over het vermeende verschil in behandeling tussen de gemeenten waar een instelling voor buitengewoon gesubsidieerd vrij onderwijs is gevestigd, enerzijds, en de provincies of de Franse Gemeenschapscommissie die zich in eenzelfde situatie bevinden, anderzijds, in zoverre alleen de eerstgenoemde aan die instellingen dezelfde sociale voordelen zouden moeten toekennen als die welke zij toekennen aan een gemeentelijke onderwijsinstelling van hetzelfde niveau, terwijl die verplichting voor de provincies of de Franse Gemeenschapscommissie alleen zou gelden wanneer de instelling voor buitengewoon gesubsidieerd vrij onderwijs op hun grondgebied is gelegen binnen het

invloedsgebied van een onderwijsinstelling van hetzelfde niveau die door die gemeenschappen is ingericht en waaraan die laatste sociale voordelen hebben toegekend.

B.10. Door de in het geding zijnde bepaling zo te interpreteren, gaat het verwijzende rechtscollege evenwel uit van een verkeerde veronderstelling.

Immers, in zijn voormelde arrest nr. 56/2003 heeft het Hof geoordeeld dat, zoals de gemeenten, een provincie of de Franse Gemeenschapscommissie, wanneer op haar grondgebied geen enkele door haar ingerichte instelling voor buitengewoon officieel onderwijs aanwezig was, aan elke instelling voor buitengewoon gesubsidieerd vrij onderwijs, op haar grondgebied, de voordelen moest toekennen die zij toekent aan een officiële instelling voor gewoon gesubsidieerd onderwijs van hetzelfde niveau die verenigbaar zijn met de specifieke situatie van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs, onverminderd de voordelen eigen aan de organisatie van dat onderwijs.

Zoals de gemeenten zijn de provincies en de Franse Gemeenschapscommissie dus ertoe gehouden aan elke instelling voor buitengewoon gesubsidieerd vrij onderwijs, eender waar gevestigd op hun grondgebied, voordelen toe te kennen die in beginsel gelijkwaardig zijn aan die welke die gemeenschappen toekennen aan een instelling voor gewoon onderwijs van hetzelfde niveau waarvan zij de inrichtende macht zijn.

B.11. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 7 juni 2001 betreffende de sociale voordelen schendt de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse