

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 117.149 van 18 maart 2003
in de zaak A. 76.009/XII-588.**

In zake : de VZW OUDERVERENIGING VOOR DE MORAAL,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. Navasartian,
kantoor houdende te Brussel,
Jenatzystraat 13

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW Oudervereniging voor de Moraal op 13 oktober 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de artikelen 15 tot 20 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 september 1997;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
H. Verhulst;

Gelet op de beschikking van 19 oktober 1998 die de neerlegging
ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de
laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 30 januari 2003 waarbij de terecht-
zitting bepaald wordt op 11 maart 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. Messens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat H. Vermeire, die loco advocaat P. Devers verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat het met de voorliggende vordering ten dele bestreden besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs uitvoering geeft aan het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs; dat meer bepaald het artikel 138, § 1, 1°, van dit decreet stelt :

“§ 1. Naast de lestijden volgens de schalen worden volgende categorieën aanvullende lestijden gefinancierd of gesubsidieerd :
1° lestijden voor godsdienst en niet-confessionele zedenleer:
in het gewoon lager onderwijs zijn dit aanvullende lestijden voor elke erkende godsdienst en voor de niet-confessionele zedenleer of voor cultuurbeschouwing;
in het buitengewoon lager onderwijs zijn dit aanvullende lestijden voor de minder gevolgde cursussen in de godsdienst of niet-confessionele zedenleer;
[...];”

dat het artikel 139 van dit decreet luidt :

“De regering bepaalt de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden alsook het aantal en de wijze van berekening ervan.”;

Over de ontvankelijkheid van het beroep.

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering niet ontvankelijk is wegens ontstentenis van een beslissing van het daartoe bevoegd orgaan van de verzoekende partij om in rechte te treden;

Overwegende dat de exceptie faalt in feite; dat immers bij het verzoekschrift een beslissing is gevoegd van 9 september 1997 van de raad van beheer van de verzoekende partij waaruit blijkt dat deze tot het instellen van een annulatieberoep heeft besloten; dat ambtshalve echter moet worden vastgesteld dat

die beslissing er enkel toe strekt “annulatie te vragen van art. 17 van de uitvoeringsbesluiten op art . 138/139 van het decreet basisonderwijs”; dat het beroep bijgevolg enkel ontvankelijk is met betrekking tot artikel 17 van het bestreden besluit;

Overwegende dat de verwerende partij tevens opwerpt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de vordering, omdat de bestreden maatregel de situatie vergeleken met de “onder de vroegere, door verzoekster destijds niet aangevochten regeling” niet ongunstig heeft gewijzigd;

Overwegende dat het loutere stilzitten van een partij onder een vroegere regeling haar niet mag verhinderen in rechte te treden tegen een nieuw reglementair besluit; dat overigens de bedoelde vroegere regeling is opgeheven en niet door de gevorderde nietigverklaring zou herleven; dat de exceptie wordt verworpen;

Over de gegrondheid van het beroep.

Overwegende dat de verzoekende partij in een tweede middel artikel 24, § 3, tweede lid, van de Grondwet geschonden noemt omdat de bestreden bepaling er toe leidt dat het vak niet-confessionele zedenleer niet op een pedagogisch te verantwoorden wijze wordt onderwezen;

Overwegende dat dit middel in het auditoraatsverslag niet wordt bijgetreden; dat de verzoekende partij geen laatste memorie heeft neergelegd; dat de Raad hieruit afleidt dat de verzoekende partij berust in de beoordeling van het auditoraatsverslag; dat de Raad dit als een afstand van dit middel begrijpt;

Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel de schending aanvoert van het legaliteitsbeginsel bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet; dat zij toelicht dat de door het decreet aan de regering verleende delegatie niet zover kan gaan “dat zij het aan de Regering zou overlaten regels vast te stellen die voor de organisatie van het onderwijs essentieel zijn”; dat volgens de verzoekende partij in de “regeling betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden alsook het aantal en de wijze van berekening ervan”, hoewel “betrekking [hebbend] op de subsidiëring en zelfs de inrichting van het onderwijs”, “niet uitdrukkelijk [werd] voorzien door de decreetgever”; dat hieruit volgt, naar de

verzoekende partij betoogt, dat de verwerende partij niet over de grondwettelijke bevoegdheid beschikte om de aangevochten regeling uit te werken;

Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord daar tegenover stelt dat het middel zich in werkelijkheid richt tegen de in artikel 139 van het decreet van 25 februari 1997 ten voordele van de regering opgenomen delegatie om de voorwaarden tot het verkrijgen van de aanvullende lestijden, alsook het aantal en de berekeningswijze ervan, te bepalen; dat zij voorts opmerkt dat verzoekster het recht heeft verbeurd om hieromtrent nog een prejudiciële vraag te laten stellen aan het Arbitragehof - minstens haar belang bij het middel heeft verloren - omdat zij ten tijde van het instellen van haar beroep bij de Raad van State nog tijdig een rechtstreeks beroep kon instellen bij het Arbitragehof tegen bedoeld artikel 139;

Overwegende dat de verwerende partij voorts in de memorie van antwoord erkent dat de in het decreet bedoelde aanvullende lestijden verband houden met de financiering of subsidiëring van het onderwijs, maar doet gelden dat de in artikel 139 van het decreet bedoelde regels niet essentieel zijn voor de organisatie van het onderwijs; dat zij hierover nader betoogt wat volgt :

“Art. 138, § 1, 1° van het decreet houdt immers niet in dat de (volgens de door de Vlaamse regering uit te vaardigen normen) aan de scholen toegekende aanvullende lestijden voor elke erkende godsdienst en voor de niet-confessionele zedenleer, dan wel voor cultuurbeschouwing, verschillend zouden kunnen zijn, zodat het decreet zelf geen enkele ruimte laat om de verhouding tussen de lestijden aan te tasten of te beïnvloeden (zie overigens art. 18, tweede lid van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997).

Tenslotte geldt dat het begrip 'aanvullende' lestijden, gezien ten opzichte van de lestijden volgens de schalen, meebrengt dat de Vlaamse regering, wanneer ze uitvoering geeft aan art. 139 van het decreet, hiertoe dezelfde basisnormen te hanteren heeft als deze geldend voor de basislestijden, d.i. per school en vertrekkende van het aantal regelmatige leerlingen op de nuttige teldag (vgl. art. 131 e.v. van het decreet; vgl. ook art. 17 van het besluit van 17 juni 1997).

Zo gelezen bevat het decreet zelf wel degelijk hetgeen essentieel is voor de organisatie van de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer.

Het is wellicht deswege dat de afdeling administratie van Uw Raad, bij het verlenen van haar advies L. 25.538/1 van 13 september 1996 (zie pt. V. Het legaliteitsbeginsel getoetst aan de delegaties aan de Vlaamse regering, p. 12 e.v.) met betrekking tot onderhavige materie geen spanning met art. 24, § 5 van de gecoördineerde Grondwet heeft onderkend”;

Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord de aangehaalde argumentatie van de verwerende partij “je reinste onzin” noemt en vervolgt :

“Dit kan ontegensprekelijk afgeleid worden uit de volgende hypothese : Krachtens artikel 139 van het decreet is het de regering die de voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden alsmede de berekening ervan bepaalt. In de hypothese dat de regering was vertrokken van een aantal leerlingen van 50 in plaats van 25 (immers volgens de verwerende partij is het aantal niet essentieel en behoort het bijgevolg tot de opportuniteitsbevoegdheid van de regering) om een aanvullende lestijd te verkrijgen, zou de inrichting en de financiering van het onderwijs totaal onmogelijk geweest zijn in de moderne opvatting van pedagogisch en didactisch verantwoord onderricht, indien we tenminste niet willen terugkeren naar vooroorlogse toestanden van mastodontklassen. Volgens de verwerende partij is dit echter niet essentieel.

Het is tengevolge van het bestreden besluit dat bepaalde scholen één cursus hebben verloren, terwijl uit de bepalingen van het decreet geenszins blijkt dat zulks het geval zou geweest zijn indien de regering haar grondwettelijke bevoegdheid niet te buiten gegaan was. Om deze reden heeft de verzoekster geen beroep ingesteld bij het Arbitragehof.

Indien uw Raad per impossibile zal oordelen dat dit middel, zoals de verwerende partij stelt, de grondwettelijkheid van het decreet aanvecht, wil de verzoekster dat uw Raad de volgende prejudiciële vraag stelt aan het Arbitragehof.

Schendt artikel 139 van het decreet van 2 februari 1993 de grondwettelijke bepalingen van artikel 24 §5 doordat zij het uitwerken van voorwaarden tot het verkrijgen van aanvullende lestijden, alsook het aantal en de wijze van berekening ervan, aan de regering overlaat?”

Overwegende dat de Raad, alvorens het middel ten gronde te beoordelen, ambtshalve onderzoekt of en in welke mate de verzoekende partij er belang bij heeft om dit middel aan te voeren; dat daartoe eerst het bestreden artikel 17 in herinnering wordt gebracht :

“Voor de meest gevolgde cursus wordt het aantal cursussen godsdienst, niet-confessionele zedenleer of cultuurbeschouwing per vestigingsplaats als volgt berekend :

Aantal leerlingen op de teldag	Aantal cursussen
tot en met 24 leerlingen	1 cursus
vanaf 25 leerlingen	2 cursussen
vanaf 40 leerlingen	3 cursussen
vanaf 55 leerlingen	4 cursussen
vanaf 70 leerlingen	5 cursussen
vanaf 90 leerlingen	6 cursussen
vanaf 115 leerlingen	7 cursussen
vanaf 140 leerlingen	8 cursussen
vanaf 165 leerlingen	9 cursussen
vanaf 190 leerlingen	10 cursussen
vanaf 215 leerlingen	11 cursussen
vanaf 240 leerlingen	12 cursussen
vanaf 265 leerlingen	13 cursussen
vanaf 290 leerlingen	14 cursussen
vervolgens per groep van 30 leerlingen 1 cursus meer”;	

Overwegende dat de verzoekende partij in rechte treedt zich beroepend op een collectief belang; dat zij luidens artikel 3 van haar statuten tot doel heeft “begaan te zijn met het onderwijs in het algemeen en met de cursus niet-confessionele zedenleer in het bijzonder” en dat zij dit doel realiseert op de wijze nader bepaald in artikel 4 van diezelfde statuten, onder meer door “te ijveren voor de uitbouw en de inrichting van de leergang niet-confessionele zedenleer”; dat zij in het inleidend verzoekschrift haar belang om het thans bestreden artikel 17 uit het rechtsverkeer te zien verdwijnen beschrijft als volgt :

“De thans aangevochten bepalingen hebben tot gevolg dat bepaalde scholen slechts over twee lestijden godsdienst/zedenleer beschikken. Dit houdt in dat de leerlingen van het eerste tot het zesde leerjaar deze vakken samen zouden krijgen, hetgeen pedagogisch niet verantwoord is. De kinderen hebben immers een totaal verschillend opleidingsniveau, zodat de leerplannen op deze wijze onmogelijk op ernstige wijze kunnen worden gevolgd. De leerlingen riskeren gedurende zes opeenvolgende jaren grotendeels dezelfde lessen te krijgen, wat aanleiding kan geven tot problemen inzake belangstelling. De voorbereiding van de vrijzinnige plechtigheden, die in het eerste en het zesde leerjaar georganiseerd wordt, komt in het gedrang”;

Overwegende dat uit wat voorafgaat blijkt dat de verzoekende partij haar belang bij dit middel enkel doet gelden, en het middel bijgevolg enkel ontvankelijk is, in de mate waarin het bestreden artikel 17 het aantal cursussen in de niet-confessionele zedenleer berekent;

Overwegende dat daarenboven uit de aangehaalde uiteenzetting die verzoekende partij geeft nopens haar belang ook blijkt, wat wordt bevestigd in het voorbeeld gegeven in de zo-even aangehaalde memorie van wederantwoord, dat zij enkel wordt gegriefd in de mate waarin kleine scholen die per vestigingsplaats niet de drempel van vijftientig leerlingen bereiken niet over twee cursussen kunnen beschikken; dat die bepaling van de lestijden niet onafsplitsbaar is; dat bijgevolg, zo het eerste middel gegrond zou zijn, de nietigverklaring beperkt moet worden tot de woorden “tot en met 24 leerlingen ... 1 cursus” en “vanaf 25 leerlingen ... 2 cursussen” en dit, als gezien, in de mate waarin deze betrekking hebben op de cursussen niet-confessionele zedenleer;

Overwegende dat verzoekende partij in de memorie van wederantwoord aandringt op een grondwetsconforme lezing van de delegatie die de decreetgever aan de regering heeft verleend om dan, op grond van die interpretatie, de Raad van State er toe te brengen vast te stellen dat de wijze waarop de regering er uitvoering aan geeft buiten de grenzen valt van die aldus begrepen delegatie;

Overwegende, daargelaten de vraag of de verzoekende partij in die memorie geen nieuwe en niet-ontvankelijke invulling geeft aan haar middel - zij stelt in haar oorspronkelijke toelichting bij het middel immers dat in de regeling “niet uitdrukkelijk werd voorzien door de decreetgever” - , dat zij de door haar verdedigde lezing poogt te illustreren met als voorbeeld dat de norm voor een cursus op 50 leerlingen zou worden bepaald; dat zij dit zelf een hypothese noemt - terecht, aangezien de haar grievende norm in het te dezen bestreden artikel 17 op vijftientig leerlingen is bepaald; dat de Raad niet geroepen wordt om hypothetische situaties te beoordelen, en hij zich dus ook niet moet uitspreken over de vraag of een norm van 50 leerlingen nog in te passen valt in een grondwetsconforme interpretatie; dat de verzoekende partij geen andere concrete elementen aanbrengt, doch enkel algemeenheden als “vooroorlogse toestanden” en “mastodontklassen”, voor haar poging om aan te tonen dat vijftientig leerlingen wél buiten een conforme delegatielezing zou vallen; dat zij bijgevolg hoe dan ook niet aan de hand van die argumenten kan zegevieren;

Overwegende dat de bestreden bepaling is aangenomen op grond van artikel 139 van het decreet basisonderwijs dat aan de regering opdraagt het aantal en de wijze van berekening van de aanvullende lestijden te bepalen; dat verzoekster niet aannemelijk heeft gemaakt dat de regering buiten de haar verleende delegatie zou zijn getreden; dat het middel dan enkel nog de grondwettigheid van het decreet aan de orde stelt, met name de vraag of die delegatie zo ver gaat dat in strijd met artikel 24, § 5, van de Grondwet aan de regering is overgelaten regels vast te stellen die voor de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs essentieel zijn; dat, ook al heeft de verzoekende partij de betrokken decreetsbepaling niet rechtstreeks door middel van een annulatieberoep ter toetsing aan het Arbitragehof voorgelegd, voor de beantwoording van het middel die vraag aan het Arbitragehof moet worden gesteld,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Aan het Arbitragehof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld :

“Schendt artikel 139 van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs artikel 24, § 5, van de Grondwet?”.

Artikel 3.

Na uitspraak van het Arbitragehof wordt het door de Auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achttien maart 2003, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.