

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e mei 1972 door de Minister van Nationale Opvoeding verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs" en, op dezelfde datum, over een amendement daarop, heeft de 25e mei 1972 het volgende advies gegeven :

De Minister van Nationale Opvoeding vraagt, bij toepassing van artikel 10, tweede lid, van de wet van 3 juli 1971 het advies van de afdeling wetgeving betreffende een voorstel van decreet waarvan het opschrift luidt :

"Voorstel van decreet tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs" (Nederlandse Cultuurraad 1971-1972, 16/1), alsmede betreffende een amendement op bedoeld voorstel (Nederlandse Cultuurraad 1971-1972, 16/2).

Er valt op te merken dat het amendement een volledige tekst van het beschikkend gedeelte van het voorstel geeft.

Het onderhavig advies gaat uit van het amendement. Voor zover echter het oorspronkelijk voorstel niet zou vervangen zijn door het amendement, geldt dit advies ook voor het enige artikel van bedoeld voorstel, dat alhoewel het anders geformuleerd is dan artikel 1 van het amendement wat de inhoud betreft ermede blijkt overeen te stemmen.

Het amendement omvat twee artikelen.

Luidens artikel 1 mogen gesubsidieerde instellingen voor kleuter-, lager, secundair en buitengewoon onderwijs in hun gebouw of gebouwencomplex geen onderwijsinstellingen herbergen waar de lessen in een ander taalstelsel dan het taalstelsel van de streek worden gegeven.

.../...

Artikel 2 bepaalt dat gesubsidieerde instellingen die het decreet overtreden, hun recht op subsidiëring van de werkingskosten verbeuren en dat de Koning de modaliteiten welke op deze sanctie toepasselijk zijn, vaststelt.

De Minister van Nationale Opvoeding stelt in zijn brief van 10 mei 1972 de vraag : "Mag men, omdat de sanctie slaat op de toelagen, besluiten dat alzo via de stemming van het decreet een wijziging wordt gebracht aan de bestaande subsidieregeling ? Zo ja, is dan de wetgever en niet de Cultuurraad bevoegd voor het al dan niet stemmen van de artikels".

*
* * *

Noch de wet van 29 mei 1959, noch de wet van 30 juli 1963 bevatten een uitdrukkelijke bepaling waarbij het verboden is afdelingen van het Nederlandse en van het Franse stelsel onder te brengen in hetzelfde gebouwencomplex.

Vermeld dient nochtans te worden een bepaling betreffende het onderwijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 30 juli 1963, zoals deze gewijzigd werd door artikel 88 van de wet van 26 juli 1971 bepaalt : "De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillend taalstelsel van kinderkribben, kleintjesoorden en peutersuizen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel".

.../...

Het probleem dat het voorstel van decreet wil regelen is nochtans niet nieuw.

Na de afkondiging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, werd door de heer R. Van Elslande, Minister van Cultuur, Adjunct voor Nationale Opvoeding, op 29 augustus 1963 aan de inrichtende machten van de vrije onderwijsinrichtingen een omzendbrief gericht luidend als volgt :

"In aansluiting op de omzendbrief van 9 augustus 1963 ... ben ik zo vrij uw bijzondere aandacht te vestigen op het feit dat, zoals verklaard werd bij de bespreking van het wetsontwerp houdende taalregeling in het onderwijs, de staats-toelagen zullen ingetrokken worden aan de scholen die transmutatieklassen, waarvan de afschaffing van rechtswege moet geschieden, zouden behouden als niet gesubsidieerde klassen.

In de inrichtingen die kleuterklassen of het eerste leerjaar van het lager onderwijs zouden blijven inrichten in een taal die niet deze van de streek is, zullen de toelagen geschorst worden voor heel de inrichting".

De Regering gaf aldus een interpretatie van de wet van 30 juli 1963 die steunde op de parlementaire voorbereiding.

Het probleem werd inderdaad aangesneden in de commissie voor de nationale opvoeding en de cultuur van de Kamer. In het verslag d.d. 26 juni 1963 uitgebracht door volksvertegenwoordiger Cudell leest men : "Verscheidene leden handelden over de geleidelijke afschaffing, van jaar tot jaar,

.../...

van de transmutatieklassen. De enen keuren deze afschaffing goed, de anderen betreuren ze. Een lid vraagt of de niet-gesubsidieerde transmutatieklassen in het vrij onderwijs mogen behouden worden. Daar het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, wordt de aandacht van de Ministers gevestigd op het feit dat de beide onderwijsnetten aldus ongelijk behandeld worden.

De Ministers zijn echter de mening toegedaan dat de staatstoelagen zouden dienen onttrokken te worden aan de scholen die transmutatieklassen, waarvan de afschaffing van rechtswege is geschied, zouden behouden blijven in de vorm van niet-gesubsidieerde afdelingen. Vrij en officieel onderwijs dienen gelijkgesteld te worden" (Besch. Kamer, 1961-1962, 398/9, blz. 5-6).

Volledigheidshalve dient vermeld dat de omzendbrieven van 9 en 29 augustus 1963 aanleiding gaven tot klachten die bij het Hof te Straatsburg werden ingediend. In zijn arrest van 23 juli 1968 heeft het Hof de interpretatie van de Regering niet in strijd bevonden met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

*
* * *

De wet betreffende het schoolpakt van 29 mei 1959 bepaalt in artikel 24, § 2 :

"Een school of een afdeling van een inrichting voor bewaarschool, lager, middelbaar, normaal-, technisch of kunstonderwijs wordt gesubsidieerd, wanneer ze zich gedraagt naar de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de inrichting der studiën en de toepassing van de taalwetten.

Bovendien moet zij :

...
3° zich aan de door de Koning ingerichte controle en inspectie onderwerpen. Deze inspectie heeft in het bijzonder betrekking op de onderwezen vakken, het peil der studiën en de toepassing van de taalwetten, met uitsluiting van de pedagogische methodes;".

Paragraaf 3 van hetzelfde artikel luidt :

"Wanneer een onderwijsinrichting of een afdeling van een inrichting niet langer de gestelde voorwaarden vervult, zullen de toelagen ingehouden worden, te rekenen van de datum der ministeriële kennisgeving die steunt op de geconstateerde tekortkomingen. Ze zullen opnieuw verleend worden, wanneer al de voorwaarden tot subsidiëring terug vervuld worden".

De wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs is een autonome wet. Zij is geen complementaire wet van de wet van 29 mei 1959, alhoewel vaststaat dat met deze wet rekening is gehouden. In het verslag van volksvertegenwoordiger Cudell leest men onder meer : "De taalwet wordt bij het ontwerp mede van toepassing verklaard op het kleuter-, het kunst- en het technisch onderwijs. De wet van 1932 betrof enkel het lager en het middelbaar onderwijs. Ingevolge het schoolpact moeten echter dezelfde bepalingen op het gehele onderwijsnet van toepassing worden gemaakt" (Besch. Kamer, 1961-1962, 398/9, blz. 4).

Het toepassingsgebied van de wet van 30 juli 1963 is vastgesteld in artikel 1. Daarin is vermeld dat de wet geldt voor de officiële inrichtingen en voor de door het Rijk gesubsidieerde of erkende vrije inrichtingen. Artikel 19 verruimt

.../...

het toepassingsgebied wat de homologatie van de getuigschriften betreft. Dit artikel is inderdaad bovendien van toepassing op de niet-gesubsidieerde en niet-erkende inrichtingen.

De sanctie betreffende de weigering van homologatie is vermeld in de wet van 30 juli 1963, terwijl de sanctie betreffende de weigering van toelagen vermeld is in de wet van 29 mei 1959. Dit werd toegegeven in de memorie van toelichting die het wetsontwerp houdende taalregeling in het onderwijs voorafging. "De wet van 29 mei 1959, leest men in deze memorie, geeft aan de regering, door het weigeren van toelagen, het middel om de beschikkingen der taalwetten te doen eerbiedigen, doch deze sanctie slaat alleen op de instellingen die om toelagen verzoeken" (Besch. Kamer, 1961-1962, 398/1, blz. 1).

Het onderscheid bij de toepassing van de sancties kan worden samengevat als volgt :

- a) de weigering van homologatie slaat op alle instellingen, dus ook op die welke om geen toelagen verzoeken ; de weigering van toelagen slaat enkel op die inrichtingen die om toelagen verzoeken ;
- b) de weigering van homologatie treft enkel het onderwijs dat aanleiding geeft tot een getuigschrift (dus niet het kleuter-, noch het lager onderwijs) ; de weigering van toelagen treft al de takken van het onderwijs.

*

* *

.../...

Vraag is nu of het voorstel van decreet aansluit bij de wet van 30 juli 1963, dan wel bij de wet van 29 mei 1959.

In de eerste veronderstelling is de Cultuurraad bevoegd, vermits hij luidens artikel 59bis, § 3, van de Grondwet het gebruik van de talen kan regelen voor "het onderwijs in de door de overheid ingestelde, gesubsidieerde of erkende inrichtingen".

In de tweede veronderstelling is de Cultuurraad onbevoegd, omdat artikel 59bis, § 2, aan zijn bevoegdheid inzake onderwijs onttrekt "wat betrekking heeft op de schoolvrede". Senator E. Van Bogaert verduidelijkt deze zinsnede in zijn verslag als volgt : "De commissie geeft de voorkeur aan de uitdrukking "schoolvrede". Het woord schoolpakt komt haar niet geschikt voor in een grondwettelijke tekst. Het woord schoolvrede heeft betrekking op wetten, besluiten en protocollen, die de verhoudingen tussen de verschillende schoolwetten regelen" (Besch. Senaat 1969-1970, nr. 402, blz. 22).

Men kan het voorstel van decreet uit tweeërlei oogpunt bekijken. Enerzijds, de beveiliging van de taalwetgeving ten einde te vermijden dat niet-gesubsidieerde afdelingen mede profiteren van de Rijkstoelagen die aan gesubsidieerde inrichtingen worden verleend. Dit is het standpunt van het Hof van Straatsburg in zijn arrest van 23 juli 1968. Anderzijds, de gelijkstelling van de verschillende schoolnetten : als het officieel onderwijs geen Franstalige

.../...

klassen mag in stand houden, terwijl het vrij onderwijs zulks wel zou mogen, is er gevaar dat de gelijkheid verstoord wordt. Dit standpunt kwam tot uiting bij de bespreking van de wet van 30 juli 1963 (zie boven uittreksel van verslag van de heer Cudell).

De Raad van State is van oordeel dat de twee artikelen van het voorstel van decreet afzonderlijk moeten worden onderzocht.

Artikel 1 is een verbodsbepaling, zoals er reeds een in de wet van 30 juli 1963 voorkomt voor inrichtingen gevestigd te Brussel-Hoofdstad (artikel 5, § 1, zie boven). Dergelijke bepaling is op haar plaats in deze wet ; de niet-naleving ervan zal overigens voor gevolg hebben dat artikel 19, eerste lid, betreffende de homologatie der getuigschriften toepassing kan vinden.

Artikel 2 voert een sanctie in. Deze sanctie is het "verbeuren van het recht op subsidiëring van de werkingskosten" . De subsidieregeling van het vrij onderwijs is geregeld door de wet van 22 mei 1959, welke in artikel 24, § 3, de sancties voorschrijft. Het is logisch dat het orgaan dat bevoegd is de subsidieregeling voor te schrijven, ook de sancties bepaalt.

Bijgevolg is de Cultuurraad bevoegd om artikel 1 goed te keuren, terwijl artikel 2 ressorteert onder de bevoegdheid van de nationale wetgever.

*
* *

.../...

Onderzoek van artikel 1.

Volgens het amendement mogen gesubsidieerde instellingen "in hun gebouw of gebouwencomplex" geen onderwijsinstellingen herbergen waar de lessen in een ander taalstelsel dan het taalstelsel van de streek worden gegeven. De toelichting van het voorstel zegt : "Het komt niet zelden voor dat niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen zijn ondergebracht in een zelfde gebouw als gesubsidieerde onderwijsinstellingen".

Het is vanzelfsprekend dat het decreet slechts toepassing zal kunnen vinden in het gebied waarvoor de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap krachtens de Grondwet de bevoegdheid bezit om decreten goed te keuren. Het decreet zal dus geen toepassing krijgen in de gemeenten of groepen van gemeenten bedoeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet, dit zijn de taalgrensgemeenten en de zes randgemeenten van Brussel-Hoofdstad. Het zal ook niet van toepassing zijn op de hulpafdelingen voor middelbaar en technisch onderwijs van de Université catholique de Louvain, bedoeld in artikel 132 van de Grondwet.

De Raad van State stelt voor het opschrift van het decreet te stellen als volgt :

"Voorstel van decreet houdende aanvulling van de taalregeling in het onderwijs".

.../...

Aldus zal zonder de wet van 30 juli 1963 formeel te wijzigen - wat uit een oogpunt van wetgevingstechniek niet raadzaam is - het decreet toch een geheel vormen met deze wet wat haar toepassing betreft in het Nederlandse taalgebied.

Het is verkieslijk de term "secundair onderwijs" te vervangen door "middelbaar, normaal, technisch en kunst-onderwijs", vermits deze terminologie gebruikt wordt in artikel 1 van de wet van 30 juli 1963. Bovendien, dient te worden opgemerkt dat het secundair onderwijs zoals het bepaald is in artikel 1 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, het normaal onderwijs niet omvat. Dit laatste is door artikel 11 van bedoelde wet gerangschikt in het pedagogisch hoger onderwijs van het kort type.

De Raad van State stelt voor het enige artikel te formuleren als volgt :

"In gebouwen of gebouwencomplexen waar kleuter-, lager, middelbaar, normaal, technisch, kunst of buitengewoon onderwijs wordt verstrekt waarvoor de inrichtende macht rijkstoelagen ontvangt, mogen geen onderwijsinstellingen of afdelingen daarvan worden ondergebracht waarvan de onderwijstaal een andere taal is dan het Nederlands".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,	eerste voorzitter,
K. MEES,	staatsraden,
H. ADRIAENS,	
J. LIMPENS,	bijzitters van
S. FREDERICQ,	de afdeling wetgeving,
R. DECKMYN,	hoofdgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

R. DECKMYN.

F. LEPAGE.