

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 juni 1993 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken", heeft op 15 juli 1993 het volgend advies gegeven :

Gelet op de spoed waarop voor dit advies is aangedrongen, wordt het advies beperkt tot de volgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voorontwerp strekt ertoe de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken - godsdienst en niet-confessionele zedenleer - in de diverse netten te regelen.

Het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten is luidens zijn artikel 5 niet van toepassing op de inspectie van de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer. Omdat, gelet op de regel van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van eredienst, de regeling die in het decreet van 17 juli 1991 is opgenomen niet zonder meer kan worden overgenomen is geopteerd voor een apart korps met een eigen statuut, dat op heel wat punten afwijkt van de regeling opgenomen in het inspectiedecreet.

2. De huidige regeling van de inspectie van de vakken godsdienst en zedenleer is te vinden in de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijs-wetgeving en in het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 tot vaststelling van het statuut van de leermeesters, de leraars en de inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst der inrichtingen voor lager, buitengewoon,

.../...

middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat (1).

De wet van 29 mei 1959 bepaalt ter zake wat volgt :

"Art. 9.-

...

De inspectie van de godsdienstcursussen in de onderwijsinrichtingen van de Staat wordt verricht door de afgevaardigde van de hoofden der erediensten, die door de Minister van Openbaar Onderwijs op voordracht van de hoofden van de betrokken erediensten worden benoemd.

In de andere officiële onderwijsinrichtingen wordt de inspectie van het godsdienstonderwijs verricht door de afgevaardigden van de hoofden der erediensten. Die afgevaardigden vervullen hun opdracht onder de bij koninklijk besluit te bepalen voorwaarden.

De hoofden van de erediensten geven kennis van de benoeming van hun afgevaardigden aan de Minister van Openbaar Onderwijs, die, na daarvan akte te hebben verleend, de nodige inlichtingen aan de betrokken besturen en aan de bevoegde inspecteurs van het Rijks-onderwijs doet toekomen.

Ieder jaar zendt het hoofd van elke eredienst in de maand oktober aan de Minister van Openbaar Onderwijs een omstandig verslag over de wijze waarop het godsdienstonderwijs in deze inrichtingen gegeven wordt.

(1) Dit besluit is met ingang van 1 april 1991 opgeheven bij artikel 101, § 2, 3°, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs "met uitzondering van de bepalingen die de inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst betreffen" (deze uitzondering werd met uitwerking vanaf 1 september 1991 toegevoegd door het inspectiedecreet).

Art. 10.-

...

§ 2. Het aantal inspecteurs over de zedenleer wordt volgens de noodwendigheid van de dienst door de Koning vastgesteld.

Deze inspecteurs worden bij voorrang aangeduid onder de houders van de diploma's bepaald in § 1 van het onderhavig artikel.

...

Art. 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; ...".

De draagwijdte van die wetsbepalingen is uiteengezet in een aantal arresten van de Raad van State (zie inzonderheid de arresten Van Grembergen, nr. 16.993 van 29 april 1975; Petit, nr. 24.004 van 22 februari 1984; en Van Peteghem, nr. 25.995 van 20 december 1985).

.../...

2. Luidens artikel 5, eerste lid, van het ontwerp wordt voor de niet-confessionele gemeenschap door de Vlaamse Regering slechts één vereniging erkend voor het uitvoeren van de in het decreet vermelde opdrachten. Aan de voorzitter van die erkende vereniging worden door het ontwerp een aantal bevoegdheden rechtstreeks toegekend (zie onder meer artikel 5, tweede lid, artikel 6, § 4, tweede lid, en artikel 14).

Volgens de gemachtigde van de Vlaamse Regering is het niet de bedoeling dat ter zake aan de voorzitter beslissingsbevoegdheid zou worden toegekend, doch dat hij als spreekbuis van de betrokken gemeenschap zou optreden.

Alhoewel het Arbitragehof in zijn arrest nr. 18/93 van 4 maart 1993 stelt dat de decreetgever "in redelijkheid van alle godsdiensten waarvan het onderwijs voor weddesubsidies in aanmerking komt een minimum aan structuur (kan) verlangen met het oog op de aanwijzing van een instantie die bevoegd geacht mag worden om tussen te komen" en die redenering kan worden doorgetrokken voor de niet-confessionele gemeenschap, toch is het die gemeenschap zelf, in casu de erkende vereniging, die het interne beslissingsmechanisme moet uitwerken. De overheid mist de bevoegdheid om daarin in te grijpen.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Artikel 1.

In artikel 1 wordt verwezen naar artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet.

.../...

Gelet op de strekking van het bepaalde in artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - te weten dat de Vlaamse Raad vooraan in het decreet moet vermelden of het een gemeenschaps- dan wel een gewestaangelegenheid betreft -, volstaat het - zoals de Raad van State reeds eerder deed opmerken - in artikel 1 te verwijzen naar artikel 59bis van de Grondwet (1).

Artikel 2.

1. De vakken "cultuurbeschouwing" en "eigen cultuur en religie" (2) die in het gesubsidieerd vrij onderwijs in de plaats van het vak godsdienst of niet-confessionele zedenleer mogen worden gegeven, worden in artikel 2 niet als levensbeschouwelijke vakken vermeld : zij vallen dus niet onder de ontworpen regeling, maar onder het inspectiedecreet van 17 juli 1991.

2. Conform de in artikel 8 van de wet van 29 mei 1959 gebruikte terminologie verdient het aanbeveling het 1^o te redigeren als volgt :

(1) Advies L. 22.206/1 van 24 februari 1993, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1992-93, nr. 292/1, blz. 85.

(2) Zie artikel 50, § 1, tweede lid, van de wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd op 20 augustus 1957, zoals gewijzigd bij artikel 38 van het decreet van 28 april 1991 betreffende het onderwijs IV, en artikel 55, § 8, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

"1° de vakken die betrekking hebben op het onderricht in een erkende godsdienst, de op die godsdienst berustende zedenleer of de niet-confessionele zedenleer bedoeld in artikel 8, tweede lid van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en in het gewoon en buitengewoon lager en secundair onderwijs worden georganiseerd;".

Artikel 5.

1. Volgens het eerste lid wordt per erkende godsdienst en voor de niet-confessionele gemeenschap door de Vlaamse Regering slechts één instantie of één vereniging erkend voor het uitvoeren van de in het decreet vermelde opdrachten.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat dit de enig werkbare methode is. Uiteraard zal de Vlaamse Regering bij de toepassing van deze bepaling oog moeten hebben voor de vrijheid van eredienst en de gelijkheid in de behandeling van de aanvragers.

2. Uit artikel 32 van het ontwerp volgt dat de bepalingen van artikel 5 op 1 november 1993 in werking treden.

3. Het bepaalde in het tweede lid moet worden geschrapt : de erkenning kan bezwaarlijk geschieden op voorstel van de instanties die zullen worden erkend.

.../...

Uit het derde lid blijkt dat de instanties die erkend willen worden een aanvraag moeten indienen, welke voor beslissing aan de Vlaamse Regering wordt overgelegd. Het lijkt dan ook overbodig in een voorstel-procedure te voorzien.

4. In het derde lid schrijve men duidelijkheidshalve "binnen dertig dagen na ontvangst van de aanvraag".

5. Het feit dat de aanvragen tot erkenning "vanaf 1 november 1993" kunnen worden voorgelegd, zou erop wijzen dat om het even wanneer een aanvraag kan worden ingediend, ook wanneer reeds een instantie is erkend. Indien die lezing juist is, moet uit het ontwerp volgen dat wanneer op die aanvraag wordt ingegaan, de erkenning van de aanvaankelijk erkende instantie vervalt.

Vraag is of niet in enige vorm van verweer moet worden voorzien, hetzij in dit decreet zelf, hetzij bij wege van een delegatie aan de Vlaamse Regering.

6. Zoals de tekst is opgesteld, lijkt de erkenning voor onbepaalde tijd te worden toegekend.

Artikel 6.

1. Men late paragraaf 3 aanvangen als volgt : "De voorstellen betreffende de ambtsgebieden worden meegedeeld aan ...".

.../...

2. Men lijkt paragraaf 4, vierde lid, als volgt te moeten stellen :

"De bepalingen van titel II, hoofdstuk 2, afdeling 1 en afdeling 3, onderafdeling B, van het decreet van 17 juli 1991 en van § 2 van dit artikel zijn van toepassing op de personen welke met toepassing van het bepaalde in het eerste lid ter aanvulling van de personen bedoeld in artikel 10 zijn aangewezen".

Artikel 8.

1. Conform artikel 2 van het ontwerp stelde men de inleidende zin van paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. De leden van de inspectie en begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken zijn, ieder wat zijn vak betreft, in het gewoon en het buitengewoon lager en secundair onderwijs en in het pedagogisch hoger onderwijs bevoegd voor :".

2. In paragraaf 1, 1^o, lijkt men te moeten schrijven : "... bedoeld in de artikelen 8 en 8bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijs-wetgeving :". De wijzigende wetten en decreten moeten niet worden vermeld.

.../...

3. Paragraaf 3, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt :

"De financiering en de subsidiëring van de instellingen van het Gemeenschapsonderwijs en van de gesubsidieerde officiële instellingen is afhankelijk van de controle vermeld in § 1, 1°, onverminderd de gevolgen van de controles van de voorwaarden, vermeld in § 1, 2°, 3°, op de opname in de toelageregeling, vermeld in de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving".

In de memorie van toelichting (blz. 5) wordt die bepaling als volgt verduidelijkt :

"Gezien de verplichting ten opzichte van de officiële instellingen voor lager en secundair onderwijs voor het inrichten van ten minste twee uren godsdienst en twee uren zedenleer, wordt de financiering en de subsidiëring van de officiële instellingen verbonden met de correcte uitvoering van deze verplichting.

De leden van de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken controleren ook sommige subsidiëringsvoorwaarden die vermeld zijn in artikel 24 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, onder meer de leermiddelen en de bewoonbaarheid, de didactische bruikbaarheid en de hygiëne van de lokalen".

Men mag opmerken dat het geciteerde artikel 24 van de wet van 29 mei 1959 enkel betrekking heeft op de gesubsidieerde onderwijsinstellingen, niet op die van het gemeenschapsonderwijs.

.../...

Artikel 9.

1. In paragraaf 2 wordt de onverenigbaarheid tussen een inspectieambt en een opdracht in een onderwijsinstelling of in een centrum opgeheven, doch uitsluitend voor de personen die als lid van de inspectie een halftijdse betrekking bekleden.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat die regel uitgaat van de realiteit. Vraag is of de woorden "halftijdse betrekking" niet beter zouden worden vervangen door "deeltijdse betrekking" : men mag ervan uitgaan dat het verbod enkel behouden blijft voor de personen die een voltijdse inspectiebetrekking bekleden.

2. In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men : "In afwijking van artikel 19 van hetzelfde decreet ... indien de opdracht wordt uitgeoefend in een onderwijsinstelling of een centrum gelegen buiten het ambtsgebied waar de inspectie- en begeleidingsopdracht wordt uitgeoefend".

3. In fine van paragraaf 3 schrijve men : "bedoeld in de artikelen 4 en 87 van hetzelfde decreet".

Artikel 10.

In verband met paragraaf 2 mag worden verwezen naar de opmerking onder artikel 9 met betrekking tot het halftijdse of deeltijdse karakter van een inspectieambt.

.../...

Artikelen 11 en 12.

1. In de laatste zin van artikel 11, § 2, schrijven men : "Het personeelslid kan worden vervangen voor de duur van de tijdelijke aanstelling".

2. Artikel 12 herhaalt voor een ruim deel het bepaalde in artikel 11, § 3. Voorgesteld wordt de bedoelde bepalingen in artikel 12 op te nemen, te stellen als volgt :

"Artikel 12.-

De personeelsleden van de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken worden door de Vlaamse Regering vast benoemd of tijdelijk aangesteld, op de voordracht van al naar het geval de erkende instantie van de erkende godsdienst of de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap.

Een vaste benoeming is enkel mogelijk indien een betrekking vacant is".

Artikel 13.

1. Voorgesteld wordt de inleidende zin van paragraaf 1 te schrijven als volgt :

"Niemand kan in vast verband worden benoemd in een van de ambten bedoeld in artikel 10, § 1, dan wanneer hij

.../...

ten tijde van de benoeming voldoet aan de volgende voorwaarden :".

2. In paragraaf 1, 5°, moet duidelijker tot uiting worden gebracht dat het volstaat houder te zijn van één van de genoemde bekwaamheidsbewijzen. Men schrijve dus telkens : "hetzij houder zijn ...".

In fine van de bepaling na de eerste gedachtenstreep schrappe men de woorden : "gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Executieve van 19 december 1991 en van 15 juli 1992".

De vermelding van de wijzigende besluiten in de bepalingen na de derde en vierde gedachtenstreep moet eveneens worden geschrapt.

Artikel 18.

Men stelde paragraaf 2 als volgt :

"De tuchtstraffen op grond van tekortkomingen bij het uitvoeren van de taken bedoeld in artikel 8, 5°, 6° en 7°, worden, op voorstel al naar het geval van de erkende instantie van de erkende godsdienst of van de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap, door de algemeen inspecteur-generaal aan de Vlaamse Regering voorgesteld".

.../...

Artikel 21.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 81, § 3, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, schrijve men in fine van artikel 21 : "... en het uitoefenen van gelijkwaardige taken".

Artikel 22.

Het ware beter paragraaf 2 aan te vangen als volgt :

"Onverminderd het bepaalde in § 1, worden de tijdelijk aangestelde of de vast benoemde personeelsleden ambtshalve ...".

Artikel 25.

De bepaling van paragraaf 3 moet worden gelezen als een opvangregeling.

Artikel 27.

1. Uit paragraaf 2 volgt dat de oprichting onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk is opgelegd als een voorwaarde van subsidiëring. Die voorwaarde wordt niet

.../...

opgelegd om als instantie of vereniging te worden erkend voor het uitoefenen van de taken vermeld in het decreet. Erkenning en subsidiëring lijken nochtans erg verbonden te zijn.

2. In paragraaf 3 wordt gesteld dat "de Vlaamse Regering bepaalt hoe de aanwending van het in § 1 vermelde krediet gecontroleerd wordt".

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de federale wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, (...) de vigerende bepalingen betreffende (...) de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies (...) van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Zolang de wet de bedoelde algemene principes niet heeft vastgesteld, blijft de bestaande federale wetgeving van toepassing en kan aan de Vlaamse Regering geen delegatie worden verleend om een andere regeling uit te werken, tenzij men die bepaling pas in werking zou laten treden nadat de bedoelde algemene-principes-wet tot stand is gekomen.

.../...

Artikel 28.

Men stelle het artikel als volgt :

"Artikel 28.-

In het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in artikel 9 worden tussen de woorden "godsdienstleerkrachten" en "moeten" de woorden "en de leermeesters en de leraars niet-confessionele zedenleer" ingevoegd;
- 2° in artikel 41, § 2, worden tussen de woorden "godsdienstleerkrachten" en "worden" de woorden "en de leermeesters en de leraars niet-confessionele zedenleer" ingevoegd en wordt de derde volzin aangevuld met de woorden "of van de erkende vereniging van de niet-confessionele zedenleer";
- 3° in artikel 101, § 2, 3°, gewijzigd bij het decreet van 17 juli 1991, worden de woorden "met uitzondering van de bepalingen die de inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst betreffen" vervangen door de woorden "uitgezonderd voor zover het bekwaamheidsbewijzen vaststelt in het niet-universitair hoger onderwijs".

Artikel 29.

1. Men schrijve de inleidende zin als volgt :

.../...

"Artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, vervangen bij het decreet van 17 juli 1991, waarvan de huidige tekst § 1 zal vormen, wordt aangevuld met een § 2 luidend als volgt :".

2. In de nieuwe paragraaf 2 schrijve men, conform het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959 : "... zijn niet van toepassing op het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer".

Artikel 30.

1. Men stelde het artikel als volgt :

"Artikel 30.-

De artikelen 9, vierde tot zevende lid, en 10, § 2, van dezelfde wet van 29 mei 1959, gewijzigd bij het decreet van 17 juli 1991, worden opgeheven".

2. Er mag worden opgemerkt dat, in dit decreet in ontwerp dan wel in het besluit tot uitvoering ervan, zal moeten worden voorzien in de opheffing van het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 tot vaststelling van het statuut van de leermeesters, de leraars en de inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst der inrichtingen voor lager,

.../...

buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat (1).

Artikel 31.

De woorden "ook na herverkiezing" hebben in deze context geen zin : de regeling opgenomen in artikel 9, § 2, van het ontwerp heeft geen betrekking op bij verkiezing verkregen mandaten.

Vraag is overigens of de ontworpen overgangsregeling onbeperkt in de tijd moet blijven bestaan (2).

-
- (1) Zoals vooraan in de algemene opmerkingen al is vermeld, is het besluit van 25 oktober 1971 met ingang van 1 april 1991 opgeheven bij artikel 101, § 2, 3°, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs "met uitzondering van de bepalingen die de inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst betreffen" (deze uitzondering werd met uitwerking vanaf 1 september 1991 toegevoegd door het inspectiedecreet).
- (2) Zie in dit verband de opmerking die door de Raad van State werd geformuleerd bij artikel 108 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-91, nr. 519/1, blz 97).

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.