

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 april 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1998 betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs", heeft op 6 april 2000 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat de schoolbesturen zo vlog mogelijk moeten weten dat zij meer extra lestijden gefinancierd of gesubsidieerd krijgen.

Op basis van de extra lestijden kunnen de onderwijsinstellingen bijkomende en specifieke onderwijsopdrachten inrichten die gericht zijn op een efficiënt minderhedenbeleid binnen de school.

Elk uitstel van beslissing in dit dossier zou betekenen dat scholen bijkomende noden inzake onderwijsvoorrang dit jaar niet meer of niet meer optimaal kunnen lenigen".

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt in het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1998 betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs, de bepaling te schrappen dat een school in het tweede schooljaar waarvoor de extra lestijden, gekoppeld aan een project onderwijsvoorrang, worden toegekend, nooit meer

.../...

extra lestijden kan krijgen dan in het eerste schooljaar waarvoor die lestijden werden toegekend (artikel 1). Aldus zou het mogelijk worden dat scholen bij een stijgend aantal "leerlingen onderwijsvoorrang" ook extra lestijden toegekend krijgen.

Voor het schooljaar 1999-2000 wordt in een overgangsregeling voorzien (artikel 2).

2. Voor het ontworpen besluit wordt blijkens het eerste lid van de aanhef rechtsgrond gezocht in de artikelen 169, 170, 180 en 183, 2° en 6°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

2.1. De artikelen 180 en 183 van het decreet basisonderwijs, die respectievelijk betrekking hebben op de sanctieregeling en op de opheffing van zekere bepalingen, hebben geen uitstaans met het onderwerp van het ontwerp-besluit en kunnen derhalve niet als rechtsgrond ervan worden ingeroepen.

2.2. Krachtens artikel 169 van het decreet basisonderwijs kan de Vlaamse regering tijdelijke projecten organiseren in het gewoon en buitengewoon onderwijs, waarbij haar uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt toegekend om deze projecten te omschrijven en de tijdsduur ervan te bepalen alsmede de voorwaarden waaronder de scholen kunnen deelnemen aan de projecten.

.../...

Krachtens artikel 170, § 2, dienen de extra lestijden, uren of middelen die aan de scholen voor tijdelijk projecten kunnen worden toegekend, te worden aangewend zoals door de Vlaamse regering bepaald.

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 heeft het Arbitragehof met betrekking tot de artikelen 168 tot 172 van het decreet basisonderwijs het volgende geoordeeld :

"B.6.1. Het beroep tot vernietiging van de artikelen 168 tot 172 van het decreet van 25 februari 1997 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten heeft afgebakend, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organisatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.

B.6.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat «de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet».

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte : hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip «inrichting», wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

B.6.3. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting betreft heeft vastgesteld, wat onder meer

.../...

inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

B.6.4. Het decreet bepaalt dat de Regering tijdelijke projecten kan uitwerken en definiëren, waarvan de wijze van evalueren en de duur door het decreet worden vastgesteld. Het tijdelijk karakter van de projecten toont aan dat de decreetgever de grenzen van de verordeningbevoegdheid van de Regering heeft aangegeven, die slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting van het onderwijs kan wijzigen.

B.6.5. In zoverre de Regering evenwel, krachtens artikel 172 van het decreet, aan haar vrije beoordeling overgelaten afwijkingen kan toekennen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie van het lestijden- of het urenpakket, bevat het decreet niet de essentiële elementen noch de grenzen van eventuele afwijkingen van normen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs".

Uit dit arrest vloeit onder meer voort dat de artikelen 169 en 170 van het decreet basisonderwijs slechts in overeenstemming zijn met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel in zoverre de erin bedoelde projecten als zodanig - en niet enkel de individuele, door de scholen georganiseerde projecten -, tijdelijk van aard zijn, in die zin dat de Vlaamse regering slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen of om experimenten uit te testen, zonder daarbij de inrichting van het onderwijs te wijzigen.

.../...

Ook de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er reeds op gewezen dat het tijdelijk karakter van de projecten in de eerste plaats impliceert dat de duur van de projectregeling zelf in tijd beperkt dient te zijn (1).

Te dezen heeft het te wijzigen besluit van 14 juli 1998 geenszins betrekking op een project met een tijdelijk karakter : de onder de toepassing van het besluit vallende projecten bieden noch het hoofd aan dringende of onvoorziene problemen, noch gaat het om het uittesten van - per definitie - in tijd beperkte experimenten. Integendeel worden op een structurele en permanente wijze extra lestijden ter beschikking gesteld van de betrokken scholen.

Conclusie moet dan ook zijn dat het ontworpen besluit, aangezien het een besluit wijzigt dat zelf onvoldoende rechtsgrond heeft, geen doorgang kan vinden.

(1) Zie inzonderheid het advies L. 27.788/1 van 28 mei 1998 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs" en, met betrekking tot tijdelijke projecten in het secundair onderwijs, het advies L. 29.272/1 van 1 juli 1999 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijke project onderwijsvoorrang in het secundair onderwijs".

De kamer was samengesteld uit

de Heren A. BEIRLAEN, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M. STERCK, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN