

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

6 november 2007

**VOORSTEL VAN DECREET**

– van de heren Kris Van Dijck en Robert Voorhamme, mevrouw Kathleen Helsen  
en de heren Sven Gatz en Dirk De Cock –

**houdende interpretatie van de artikelen 44, 44bis en 62, §1, 7°, 9° en 10°,  
van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997**

**ADVIES**

**van de Raad van State**

*Zie:*

**1163** (2006-2007)

– Nr. 1: Voorstel van decreet



CE.  
KONINKRIJK BELGIË



RAAD VAN STATE

DE EERSTE VOORZITTER

43.178/AV

1040 Brussel,

Wetenschapsstraat 33

Mevrouw de minister,

In antwoord op uw brief van 23 mei 2007 (ref. : dec/pvp/ica/070523.001), heb ik de eer u hierbij een expeditie en twee afschriften te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende interpretatie van de artikelen 44, 44bis en 62, § 1, 7°, 9° en 10°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 (*Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1163/1*) en op 31 augustus 2007 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van dertig dagen.

Het verdient aanbeveling, in eventuele briefwisseling over dit advies, het nummer ervan te vermelden.

Met bijzondere hoogachting.

De Eerste Voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line and a small flourish.

R. ANDERSEN

Mevrouw M. VANDERPOORTEN  
Voorzitter Vlaams Parlement

1011

BRUSSEL



CE

KONINKRIJK BELGIË  
-----ADVIES 43.178/AV  
VAN 8 OKTOBER 2007VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 25 mei 2007 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht haar van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende interpretatie van de artikelen 44, 44bis en 62, § 1, 7°, 9° en 10°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1163/1) en op 31 augustus 2007 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen <sup>(1)</sup>, heeft het volgende advies gegeven:

---

<sup>(1)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

SG

43.178/AV

DRAAGWIJDTE VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe een aantal bepalingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 te interpreteren, door precies aan te geven op welke scholen zij van toepassing zijn.

Het voorstel bepaalt aldus dat de artikelen 44, 44*bis* en 62, § 1, 7°, 9° en 10°, van het decreet basisonderwijs van toepassing zijn op alle erkende, gefinancierde en gesubsidieerde scholen voor kleuteronderwijs, lager onderwijs en basisonderwijs, gevestigd in het Nederlandse taalgebied. De genoemde artikelen hebben betrekking op de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het betrokken onderwijs (de artikelen 44 en 44*bis*), alsook op drie erkenningsvoorwaarden, namelijk de controle van de onderwijsinspectie mogelijk maken (artikel 62, § 1, 7°), in het gewoon basisonderwijs een door de regering goedgekeurd leerplan toepassen en in het buitengewoon basisonderwijs de bepalingen inzake handelingsplannen naleven (*idem*, 9°) en een beleidscontract of beleidsplan met een centrum voor leerlingenbegeleiding hebben (*idem*, 10°).

Het voorstel strekt er aldus toe te verduidelijken dat de betrokken bepalingen ook van toepassing zijn op de scholen in het Nederlandse taalgebied die onderwijs verlenen in het Frans. In de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet dat deze scholen op een aantal punten de geldende regels van het decreet basisonderwijs niet naleven. In hoofdzaak blijkt dat deze scholen de in het decreet bedoelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet volgen, en dat ze geen leerplan volgen dat door de Vlaamse Regering is goedgekeurd. De scholen baseren hun onderwijs daarentegen op de "socles de compétences" en de leerplannen van de Franse Gemeenschap. De inspectie van deze scholen gebeurt niet door de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, maar wel door die van de Franse Gemeenschap. In de meeste gevallen hebben de scholen ook geen beleidscontract met een CLB-centrum gesloten.

.../...

2. De indieners van het voorstel gaan ervan uit dat de Vlaamse Gemeenschap eenzijdig, op grond van haar bevoegdheid inzake onderwijs, een einde kan stellen aan deze situatie.

DE BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP INZAKE  
ONDERWIJS

3. Op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd inzake het onderwijs, met uitsluiting van (a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, (b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en (c) de pensioenregeling.

Krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, hebben de decreten tot regeling, onder meer, van de onderwijsaangelegenheden "kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap".

In zijn arrest nr. 30/2000 van 21 maart 2000 heeft het Grondwettelijk Hof dan ook het volgende geoordeeld:

"Uit [artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, en artikel 127, § 2, van de Grondwet] blijkt dat, behoudens de uitzonderingen waarin de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken voorziet, enkel de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is regelend op te treden ten aanzien van onderwijs georganiseerd in de gemeente Wezembeek-Oppeem, die in het Nederlandse taalgebied is gelegen" (B.2.2).

Krachtens artikel 127, § 1, tweede lid, van de Grondwet stelt "[e]en wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, (...) de in 3° vermelde vormen van samenwerking <sup>(2)</sup> (...) vast" tussen de gemeenschappen.

---

<sup>(2)</sup> Onder meer op het vlak van onderwijs.

SG

43.178/AV

4. De praktijk met betrekking tot de Franstalige scholen die gelegen zijn in het Nederlandse taalgebied, zoals beschreven in randnummer 1, steunt klaarblijkelijk op artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap. Dat artikel, opgenomen in hoofdstuk III ("Samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen") van voormelde wet, luidt:

"Onverminderd de territoriale bevoegdheid van elke Cultuurraad blijven gehandhaafd de praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs die de Ministers van Nationale Opvoeding tot 31 december 1970 in onderlinge overeenstemming hebben genomen ten behoeve van de inwoners van de zes randgemeenten en van de taalgrensgemeenten, die niet de taal van het taalgebied gebruiken, evenals de feitelijke toestanden welke op dezelfde datum in die gemeenten bestonden op cultuurgebied. Die maatregelen en toestanden kunnen niet worden gewijzigd dan met instemming van de twee cultuurraden.

Ieder voorstel om zodanige wijziging aan te brengen, wordt vooraf aan de verenigde commissies voor samenwerking voorgelegd".

De verwijzing in artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 naar de "praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs die de Ministers van Nationale Opvoeding tot 31 december 1970 in onderlinge overeenstemming hebben genomen" heeft betrekking op afspraken die in 1970 zijn gemaakt binnen de toenmalige nationale regering, en met name op een protocol van 1 juni 1970 over de pedagogische inspectie van de Franstalige respectievelijk de Nederlandstalige scholen in het Nederlandse respectievelijk het Franse taalgebied. In een antwoord van de Vlaamse Minister van Onderwijs Vandenbroucke op een parlementaire vraag wordt de inhoud van dat protocol als volgt omschreven:

"een protocol van 1 juni 1970, in de Belgische context binnen de Belgische regering afgesloten tussen de ministers Vermeylen en Dubois, waarin bepaald wordt dat de pedagogische inspectie van de Franse taalrol de Franstalige scholen zal inspecteren en de pedagogische inspectie van de Nederlandse taalrol de Nederlandstalige scholen" <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Vlaams Parlement, *Bulletin van vragen en antwoorden*, 2005-2006, december 2005, nr. 3, 92.



SG

43.178/AV

Dat artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 in elk geval <sup>(4)</sup> mede betrekking heeft op de "pedagogische inspectie" blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding ervan <sup>(5)</sup> en wordt bevestigd in de rechtsleer <sup>(6)</sup>.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat het voorstel van decreet op bevoegdheidsrechtelijk vlak mogelijk een probleem stelt wat de erin opgenomen regeling in verband met de "pedagogische inspectie" betreft. Dat hangt evenwel af van de ruime of strikte draagwijdte die wordt gegeven aan "de praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs" vermeld in artikel 5 van de wet van 21 juli 1971, inzonderheid wat de notie "pedagogische inspectie" betreft.

De indieners van het voorstel van decreet zijn echter van mening dat voormeld artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 ongrondwettig is, omdat artikel 127, § 2, van de Grondwet de bestaande praktijk waarbij de Franse Gemeenschap onderwijsbevoegdheden uitoefent in het Nederlandse taalgebied, niet toestaat.

---

<sup>(4)</sup> Omdat het protocol van 1 juni 1970 niet is bekendgemaakt, beschikt de Raad van State niet over de tekst van dit akkoord. Bovendien is de Raad van State niet op de hoogte van het bestaan van eventuele andere "praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs" in de zin van artikel 5 van de wet van 21 juli 1971.

<sup>(5)</sup> Zie verslag VAN BOGAERT, *Parl. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 497, 8: "De meeste leden zijn van oordeel dat men deze voorzieningen zou moeten kennen alvorens het artikel goed te keuren. Voor wat het onderwijs betreft blijkt de toestand duidelijk. De Franstalige scholen worden op pedagogisch gebied geïnspecteerd door ambtenaren van het Franstalig Departement van Onderwijs".

<sup>(6)</sup> P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel, Larcier, 1972, 94: "En matière d'enseignement, il s'agit principalement de l'inspection pédagogique des écoles qui relève du Ministre de l'éducation nationale, section francophone"; A. MAST, *Overzicht van grondwettelijk recht*, Brussel, E. Story-Scientia, 1987, 249: "Meer bepaald wat de Brusselse randgemeenten betreft, gaat het om het behoud van de inspectie van Franstalige scholen door inspecteurs van het Franstalige Ministerie van Onderwijs"; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1973, 150, voetnoot 42: "les deux Ministres de l'éducation nationale (...) se sont mis d'accord avant le 31 décembre 1970 sur les points suivants: 1° chaque ministre assure l'inspection pédagogique des écoles de son régime linguistique qui ont pu être légalement établies ou maintenues dans des communes «à facilités» de l'autre région linguistique; (...)".

SG

43.178/AV

Het komt evenwel niet toe aan de Raad van State om in het kader van zijn adviesverlening over een voorstel van decreet, de grondwettigheid te beoordelen van een bepaling uit een bijzondere wet.

In verschillende adviezen heeft de afdeling wetgeving van de Raad eerder aangegeven dat zelfs indien er twijfels kunnen rijzen over de grondwettigheid van een bepaling uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het niet aan de Raad van State toekomt deze controverse te beslechten. Desgevallend staat het aan het Grondwettelijk Hof om uit te maken of er een conflict bestaat tussen artikel 127 van de Grondwet en artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 en om, in voorkomend geval, dat conflict te beslechten <sup>(7)</sup>.

-----

---

<sup>(7)</sup> In die zin bijvoorbeeld algemene opmerking nr. 1 in het advies nr. 27.531/1, gegeven op 24 maart 1998, over een voorontwerp van decreet "betreffende de Hogere Zeevaartschool", waarin de vraag kon worden gesteld naar de verenigbaarheid van de artikelen 92bis, § 4, en 94, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 met artikel 127 van de Grondwet (*Parl. St.*, Vl. Parl., 1997-1998, nr. 1006/1, 62-64). Uit voormelde bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat "de Gemeenschappen (...) in ieder geval een samenwerkingsakkoord [dienen te sluiten] voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de Hogere Zeevaartschool te Oostende en te Antwerpen en het internaat ervan", en dat, "[o]nverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 et 3, (...) de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 (...) van kracht blijven totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten". Zie in dezelfde zin, wat de verenigbaarheid van artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet betreft, de volgende twee adviezen: advies nr. 30.077/1 gegeven op 11 mei 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende oprichting en samenstelling van de lokale comités voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs" (cf. "Strekking en rechtsgrond van het ontwerp", randnummer 2, voetnoot 1); advies nr. 33.553/1 gegeven op 4 juni 2002 over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs XIV" (cf. de opmerking bij artikel III.20) (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1355/1, 394-395).

CE

43.178/AV

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	kamervoorzitters,
	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, J. VELAERS, H. BOSLY, G. de LEVAL,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE, eerste auditeur, en W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN