

ARBITRAGEHOF

N. 99 — 767

[C - 99/21072]

Arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999

Rolnummer 1172

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997, ingesteld door de v.z.w. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter L. De Grève en rechter L. François, waarnemend voorzitter, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 oktober 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 oktober 1997, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 158, 159, 161 tot en met 165, 168 tot en met 172 en 177 tot en met 180 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1997), door de v.z.w. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas, met maatschappelijke zetel te 9100 Sint-Niklaas, Plezantstraat 135, de v.z.w. Onderwijsinrichtingen van de Zusters der Christelijke Scholen, met maatschappelijke zetel te 2290 Vorselaar, Markt 19, de v.z.w. Provinciaal der Broeders van Liefde, met maatschappelijke zetel te 9000 Gent, Stropstraat 119, en de v.z.w. Katholieke Scholen Groot Bornem, met maatschappelijke zetel te 2880 Bornem, Driesstraat 10.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 17 oktober 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 november 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 november 1997.

Bij beschikking van 5 januari 1998 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 7 januari 1998 ter post aangetekende brief.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 januari 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 4 februari 1998 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 6 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 maart 1998 en 29 september 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 16 oktober 1998 en 16 april 1999.

Bij beschikking van 8 juli 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 september 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 september 1998 :

— zijn verschenen :

. Mr. P. Taelman, advocaat bij de balie te Gent, voor de verzoekende partijen;

. Mr. F. Vandendriessche, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, en Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

— hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en P. Martens verslag uitgebracht;

— zijn de voornoemde advocaten gehoord;

— is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

— A —

*Verzoekschrift**Ten aanzien van het belang*

A.1. De verzoekende partijen hebben belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen. Zij zijn allen, volgens hun statuten, op een of andere wijze met het onderwijs begaan en organiseren een of meer scholen, waarin gewoon of buitengewoon basisonderwijs wordt verstrekt. In hun hoedanigheid van inrichtende macht van scholen waarin gewoon, respectievelijk buitengewoon onderwijs wordt aangeboden, worden de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen van het decreet basisonderwijs. De bestreden regelen grijpen immers diepgaand in op de inrichting en subsidiëring van dat onderwijs.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling van het personeel in het basisonderwijs

A.2.1. Het eerste middel tegen de bepalingen betreffende de functiebeschrijving van het personeel in het basisonderwijs is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, doordat die bepalingen in de weg staan aan de vrije invulling, door de inrichtende macht, van de opdracht van de personeelsleden, terwijl een dergelijke bevoegdheid, voor de pedagogische vrijheid vervat in de vrijheid van onderwijs, even essentieel is als de vrije keuze van personeelsleden, waarvan het Hof het belang heeft beklemtoond in zijn arrest nr. 76/96.

Die pedagogische vrijheid zal zich immers — onder meer, maar zeker niet het minst — concreet veruitwendingen via de in een (basis)school tewerkgestelde personeelsleden, dit zowel via de taken die deze personen dienen te vervullen als via de bekwaamheden waarover zij dienen te beschikken om die opdracht te vervullen alsook het tijdstip of de tijdsduur waarop of waarin die functies worden uitgeoefend.

Het toetsen van die — naar het oordeel van de inrichtende macht van de betrokken school — onontbeerlijke bekwaamheden om het door die inrichtende macht voorgestane onderwijs te verstrekken, speelt bij de aanstelling en aanwerving van de personeelsleden door de inrichtende macht — in haar hoedanigheid van werkgever — overigens een cruciale rol. De evaluatie van de manier waarop de opgelegde taken worden vervuld zal op haar beurt bij een navolgende aanstelling of benoeming door die inrichtende macht zwaar doorwegen. De bestreden bepalingen grijpen, op een volstrekt onevenredige wijze en zonder dat enig motief van algemeen belang het kan rechtvaardigen, in op het prerogatief van de inrichtende macht met betrekking tot de inrichting en de werking van de onderwijsinstellingen. Hierdoor tasten ze wezenlijk de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs aan.

De bestreden bepalingen ontnemen aan de inrichtende macht een essentieel aspect van de vrijheid van het inrichten van onderwijs, namelijk de bevoegdheid om de taak te bepalen en af te bakenen, een bevoegdheid die voortaan toekomt aan de directeur of de directie, die niet te vereenzelvigen is met het schoolbestuur, dit is de inrichtende macht bedoeld in artikel 24, § 4, van de Grondwet. Het is in het licht van die door de Grondwet gewaarborgde vrijheid onaanvaardbaar dat de omschrijving van die taak, voor wat de functiebeschrijving betreft, wezenlijk aan het schoolbestuur wordt onttrokken zodat zijn bevoegdheid slechts marginaal is, inzonderheid door een zeer uitgebreide « positieve lijst » van taken, die de « grijze zone » van interventie van de inrichtende macht gevoelig heeft beperkt.

Nog meer beperkt is de mogelijkheid van tussenkomst van de inrichtende macht in de prestatie-regeling, die opgedragen is aan de directeur, zonder inspraak van de inrichtende macht.

Noch in het decreet noch in de parlementaire voorbereiding wordt enige verantwoording aangereikt voor het onttrekken van die — voor de inrichting van het onderwijs essentiële — bevoegdheid aan de inrichtende macht en het opdragen ervan aan de directie of de directeur, in samenspraak met het personeel. Die maatregel gaat veel verder dan de conventionele bedingen ter zake in het algemeen reglement van het personeel van het katholiek onderwijs.

Aan die maatregel kan zeker geen overweging van kwaliteit en onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs ten grondslag liggen, daar de concrete invulling van de functiebeschrijvingen door de decreetgever zelf had dienen te gebeuren, wat niet het geval is.

A.2.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever de delegaties aan de Vlaamse Regering in de artikelen 161, § 1, (opmaken van de zogenaamde « positieve lijst ») en 163, § 1, (bepalen van het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht), op geen enkele wijze heeft begrensd of enige richtlijn met betrekking tot de precieze inhoud of omvang ervan heeft verstrekt, op de vermelding na dat functiebeschrijvingen uit twee delen — respectievelijk resultaatgebieden en competenties — dienen te bestaan. Er werd met andere woorden door de decreetgever nagelaten minstens de (inhoudelijke) beginselen die aan de aan de Regering toevertrouwde opdrachten — zowel op het vlak van de functiebeschrijving als op het vlak van de prestatie-regeling — ten grondslag dienen te liggen, vast te stellen.

Ter rechtvaardiging van het ontbreken van bedoelde beginselen, kan niet worden aangevoerd dat de zogenaamde « positieve lijst(en) » slechts een — aan de directie en personeelsleden — ter beschikking gesteld hulpmiddel zou betreffen. In wezen omvat die positieve lijst immers een opgelegd stramien of kader, waaruit weliswaar mag worden geput maar waaraan men, een mogelijke maar slechts hypothetische aanvulling via de « grijze zone » niet te na gesproken, principieel gebonden is.

Vanwege de impact van die « positieve lijsten », die in artikel 162 van het decreet basisonderwijs op voet van gelijkheid worden geplaatst met de « negatieve lijst », had minstens, overigens naar analogie met de negatieve lijst, dienen te worden voorzien in een bekrachtigingsprocedure ervan door de decreetgever.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon onderwijs

A.3.1. Ten aanzien van die bepalingen voeren de verzoekende partijen een schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet aan, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten afbakent, 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.

De afwezigheid van die criteria leidt tot een zeer precare situatie in zoverre andere door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden in verband met de vrijheid van en de gelijkheid inzake onderwijs in het gedrang komen. Bovendien liet de decreetgever na te bepalen onder welke voorwaarden en in welke mate de Regering voor de duur van de tijdelijke projecten afwijkingen kon verlenen van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket, ofschoon het Hof reeds heeft geoordeeld dat de reglementering inzake rationalisatie en programmatie beschouwd moet worden als een aangelegenheid van inrichting en subsidiëring van het onderwijs waarop de waarborgen van artikel 24, § 5, van de Grondwet van toepassing zijn.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

A.4.1. Het eerste middel dat wordt aangevoerd tegen de artikelen 178 tot 180 van het decreet basisonderwijs, die de materie van de terugvorderingen, inhoudingen en sancties regelen, is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de bestreden bepalingen een ontoelaatbare delegatie bevatten nu de Regering, bij het uitwerken van het in artikel 180 bedoelde besluit, noodzakelijkerwijze ook andere dan louter aanvullende regelingen zal moeten ontwerpen. In de voormelde bepalingen is slechts een faculteit ingebouwd voor de Regering om de vastgestelde overtredingen of niet-naleving van verplichtingen daadwerkelijk te gaan bestraffen, en bovendien beschikt zij over een zeer ruime appreciatiebevoegdheid betreffende de omvang van de sanctie.

Aldus werd aan de Vlaamse Regering ten onrechte de bevoegdheid gedelegeerd om een essentieel aspect van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs te regelen.

A.4.2. De bestreden bepalingen schenden volgens de verzoekende partijen tevens de bevoegdheidsverdelende bepalingen. Artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere financieringswet bepaalt dat alleen de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies kan vaststellen. Volgens artikel 71, § 1, van dezelfde bijzondere financieringswet 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. Uit die bepalingen blijkt dat het de gemeenschappen en gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies « algemene bepalingen » vast te stellen,

doch dat ze alleen bevoegd zijn om « buiten » dat wettelijk kader in die materies specifieke regels te bepalen, wat volgens de toelichting van de bevoegde minister betekent dat « de gemeenschappen en gewesten die door de federale wetgever vastgestelde regels eigenlijk alleen maar strenger kunnen maken en er niet kunnen van afwijken ».

Volgens de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit moeten de toelagen worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze verleend werden en is de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling gehouden indien dat niet gebeurt. De bestreden bepalingen voeren bijkomende bepalingen in met betrekking tot de aanwending van toelagen, nu de sanctie van de terugbetaling of inhouding van ontvangen subsidies wordt losgekoppeld van misbruik van de subsidies, een maatregel waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is. De regels die zij kan stellen voor de controle op het gebruik van subsidies moeten een begrotingsoogmerk hebben, wat te dezen niet het geval is. Het uitoefenen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake de regeling van subsidies voor andere oogmerken dan die welke de bijzondere financieringswet voor ogen staat, komt neer op een optreden buiten de grenzen van de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden.

Memorie van de Vlaamse Regering

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.5.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat de verzoekende partijen zich slechts beroepen op hun hoedanigheid van inrichtende macht van scholen van het gewoon en buitengewoon onderwijs en het feit dat de bestreden regelen diepgaand ingrijpen op de inrichting en subsidiëring van dat onderwijs zonder dat ook concreet te bewijzen. De regeling van de functiebeschrijvingen betreft slechts de kwaliteit van de onderwijsverstrekking en richt zich in de eerste plaats tot het personeel van het basisonderwijs. Voor zover die regeling de verzoekende partij al ongunstig zouden raken, gebeurt dit niet op rechtstreekse wijze.

Hetzelfde geldt voor de prestatieregeling, die zich eveneens richt op het personeel en niet op de schoolbesturen.

A.5.2. Het beroep is slechts ontvankelijk in zoverre tegen de aangevochten bepalingen ook effectief grieven worden aangevoerd. De verzoekende partijen voeren nergens grieven aan tegen het feit dat de regeling inzake tijdelijke projecten niet van toepassing is op de erkende scholen maar enkel op de gesubsidieerde en gefinancierde scholen, noch ten aanzien van de overtredingen voorzien in artikel 177, noch ten aanzien van de artikelen 163 tot en met 165, althans voor zover zij een schending aanvoeren van artikel 24, § 1, van de Grondwet.

Voor zover het verzoekschrift betrekking heeft op de artikelen 168, 177 en 163 tot en met 165 wegens een schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, moet het beroep als onontvankelijk worden afgewezen.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de opdracht van het personeel van het basisonderwijs

A.6.1.1. De schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet door de desbetreffende bepalingen wordt door de Vlaamse Regering betwist. De vrijheid van onderwijs staat er niet aan in de weg dat de decreetgever, om de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs te verzekeren, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het verstrekte onderwijs.

Bovendien zal de vrijheid van onderwijs slechts geschonden zijn indien de bestreden bepalingen op onredelijke of onevenredige wijze de organisatie en werking van de onderwijsinstellingen wijzigen en aldus de vrijheid van onderwijs wezenlijk kunnen aantasten.

A.6.1.2. De in de artikelen 158, 159, 161 en 162 opgesomde maatregelen zijn genomen met het oog op het verzekeren van een kwaliteitsvol onderwijs. De meeste taken en competenties hebben immers noch rechtstreeks noch onrechtstreeks invloed op levensbeschouwing of pedagogische methodes maar zijn essentieel voor een degelijk onderwijs.

Voor zover de functiebeschrijvingen dan al een invloed zouden kunnen uitoefenen op de pedagogische methodes en het levensbeschouwelijke karakter van het onderwijs, kan redelijkerwijs niet staande worden gehouden dat, door de concrete invulling van de functiebeschrijvingen te laten stelen op overleg tussen directie en personeel, het schoolbestuur niet langer ten volle zijn pedagogisch project kan uitvoeren of dat aan de bevoegdheid van de schoolbesturen ter zake afbreuk wordt gedaan. Wat het levensbeschouwelijk aspect van het pedagogisch project betreft, voorziet het decreet immers in een bijzondere waarborg, door in artikel 159 van het decreet de functiebeschrijving van de leermeesters afhankelijk te stellen van het akkoord van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of levensbeschouwing. Bovendien is er, zeker in het basisonderwijs, een zeer nauwe band tussen directie en schoolbesturen. Het decreet basisonderwijs voorziet via de functiebeschrijving van de directeur in een controlemiddel voor het schoolbestuur op de directie, vermits de functiebeschrijving van de schooldirecteur wordt vastgelegd in overleg tussen de directie en het schoolbestuur, waarbij het schoolbestuur, bij ontstentenis van akkoord, de beslissende stem heeft. Het schoolbestuur zal de functiebeschrijving van zijn directies kunnen vastleggen, wat betekent dat het schoolbestuur hierin ook het pedagogische en levensbeschouwelijke kader zal kunnen opnemen waarbinnen de directie haar taak op zich dient te nemen.

Tevens zijn in het decreet basisonderwijs enkele belangrijke rechtstreekse bevoegdheden met betrekking tot de functiebeschrijving toegekend aan de schoolbesturen (beslissingen met betrekking tot discussie over onderdelen van de functiebeschrijving, het invullen van de zogenaamde « grijze zone », de aanwerving van personeel). Wat dat laatste betreft, wordt gewezen op de prioriteitsregeling in het gesubsidieerd onderwijs, die minstens één evaluatie van het schoolbestuur vereist vooraleer zij ingang kan vinden.

Ten slotte zijn de bepalingen van het decreet basisonderwijs die het opmaken van een functiebeschrijving verplicht stellen, nog niet in werking getreden en dient te worden gewacht op een convenant dat in periodieke evaluaties zal voorzien die een eventuele bijsturing van het systeem kunnen meebrengen en die de schoolbesturen de mogelijkheid bieden op de functiebeschrijvingen invloed uit te oefenen, wat nog een bijkomende garantie is voor de inrichtende machten dat zij via de functiebeschrijvingen « de greep op het door hen georganiseerde onderwijs » behouden.

A.6.1.3. Zelfs zo het Hof tot de vaststelling zou komen dat de bestreden bepalingen afbreuk zouden doen aan de bevoegdheid van de schoolbesturen om het onderwijsproject vast te leggen, is er nog geen schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet omdat, zo er inperking zou zijn van de vrijheid van de schoolbesturen, die inperking niet onevenredig is, doch slechts marginaal.

A.6.1.4. Wat de bepalingen betreffende de prestatieregeling betreft, stelt de Vlaamse Regering vast dat de verzoekende partijen niet aangeven op welke wijze de pedagogische vrijheid van de schoolbesturen zou kunnen worden aangetast. Zelfs zo een aantasting van die vrijheid aannemelijk zou kunnen worden gemaakt, is die maatregel, gelet op de doelstellingen van lokale autonomie en subsidiariteit, niet onevenredig.

A.6.2.1. Ook van een schending van het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vastgelegde legaliteitsbeginsel door de artikelen 161, § 1, en 163, § 1, is geen sprake. Om dat aan te tonen, brengt de Vlaamse Regering de principes uit de rechtspraak van het Hof in herinnering.

A.6.2.2. Artikel 161, § 1, kent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid toe om modellen op te stellen van functiebeschrijvingen waaruit de directie en het personeel bij het opstellen van de concrete functiebeschrijving kunnen putten. De essentie van de regeling zit echter reeds in het decreet zelf vervat : het tweeledig karakter ervan, de wijze waarop die functiebeschrijving tot stand dient te komen, de vaststelling van de taken die niet in de functiebeschrijving mogen worden opgenomen. De bevoegdheid van de Vlaamse Regering is derhalve louter aanvullend en strekt tot het verlenen van voorbeelden. De zogenaamde « positieve lijsten » zijn immers hulpmiddelen, die overigens na samenspraak met veldwerkers uit de sector werden opgesteld.

Bij het opstellen van een concrete functiebeschrijving zijn de opstellers immers geenszins verplicht ook maar iets uit de modellen van de Vlaamse Regering over te nemen. Wel is het zo dat, naarmate het aantal taken dat in de modellen wordt opgenomen zich uitbreidt, de bevoegdheden van de directie en het personeel (niet van de Vlaamse Regering) ruimer zullen worden en die van de lokale comités beperkter. Er zullen immers meer taken rechtstreeks door directie en personeel in de functiebeschrijving kunnen worden opgenomen, zonder nog een overleg of onderhandeling in de lokale comités te moeten organiseren. Doch, met uitsluiting van de taken opgenomen in de negatieve lijst, zijn en blijven het de schoolbesturen voor de betwiste punten en de directies in overleg met het personeel voor de rest (eventueel na een omweg via overleg of onderhandeling in een lokaal comité), die de concrete inhoud van de functiebeschrijvingen zullen bepalen.

A.6.2.3. Ofschoon de decreetgever de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft verleend voor elk ambt in het basisonderwijs het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht vast te leggen, heeft hij wel degelijk de beginselen en de essentiële bepalingen betreffende de prestatieregeling van het personeel vastgelegd via de invoering van de begrippen « opdracht », « schoolopdracht » en « hoofdopdracht ». Bij die uitwerking van de ter zake gestelde beginselen, heeft de decreetgever aan de Vlaamse Regering een maximumgrens opgelegd.

Nu de decreetgever de essentiële bepalingen inzake de prestatieregeling van het personeel van het basisonderwijs heeft vastgelegd en de Vlaamse Regering ter zake enkel een invullende en uitvoerende taak heeft toegekend, kan er van een schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet geen sprake zijn.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon basisonderwijs

A.7.1. De Vlaamse Regering herhaalt dat geen enkele grief wordt aangehaald tegen artikel 168 dat stelt dat de regeling inzake tijdelijke projecten enkel op de gefinancierde en gesubsidieerde scholen van toepassing is en niet op de erkende scholen, zodat het beroep ertegen onontvankelijk, minstens ongegrond is.

A.7.2. De delegaties die in de artikelen 169 en 170 worden gegeven, zijn logisch en verenigbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet. De decreetgever heeft immers de mogelijkheid willen bieden om in te spelen op concrete probleemsituaties zowel op netoverschrijdend niveau, als op het niveau van de netten en in individuele scholen.

Hierbij was het voor de decreetgever natuurlijk onmogelijk op voorhand een opsomming te geven van de eventueel te organiseren projecten, nu de problemen die zich in de praktijk zullen voordoen, evenmin bekend zijn.

Dat de decreetgever de Vlaamse Regering hierbij een bijna volledige vrijheid zou hebben gelaten en geen enkele richtlijn zou hebben gegeven met betrekking tot de inhoud of de doelstellingen van de projecten, kan echter onmogelijk staande worden gehouden. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet blijkt duidelijk en herhaaldelijk dat overeenkomstig de wil van de decreetgever, die projecten dienen te passen in het kader van de onderwijsvernieuwing en de zorgverbreding in het gewoon en buitengewoon basisonderwijs, termen die worden geconcretiseerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

Bovendien legt de decreetgever wel degelijk een grens op voor de tijdsduur van de tijdelijke projecten, zodat uiterlijk na drie jaar de tijdelijke projecten onder de aandacht van het Vlaams Parlement worden gebracht. Die tijdelijke projecten zijn trouwens jaarlijks onderworpen aan een evaluatie door de onderwijsinspectie waarvan het resultaat in een advies aan de Regering wordt geformuleerd. Ten aanzien van de kostprijs is de Vlaamse Regering gebonden door de omvang van de voor de tijdelijke projecten vastgelegde begrotingskredieten. De concrete invulling van de toekenning van de extra middelen moet noodzakelijkerwijze, gelet op het beperkte aantal middelen en omwille van de efficiëntie, aan de Vlaamse Regering worden overgelaten.

Voor de decreetgever was het onmogelijk voor alle soorten van tijdelijke projecten de deelnemingsvoorwaarden vast te leggen, gelet op de beperktheid van het decreet als instrument voor een soepel onderwijsbeleid en de concrete situaties waarop die projecten betrekking hebben. Terecht beperkte de decreetgever zich tot de beginselen en heeft hij de toepassing ervan aan de Vlaamse Regering overgelaten.

Ook wat de afwijkingen betreft die de Vlaamse Regering op grond van artikel 172 van het decreet tijdelijk kan verlenen met betrekking tot de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket, worden voldoende waarborgen geboden om aan het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, te voldoen. Het decreet vereist in artikel 172 immers een degelijke motivering voor die afwijkingen en het voorleggen van die afwijkingen en samengaande motivering aan het Vlaams Parlement.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de overtredingen en sancties

A.8.1. De verzoekende partijen tonen niet aan op welke wijze artikel 177, dat de overtredingen vastlegt die aanleiding geven tot sancties, artikel 24, § 5, van de Grondwet schendt, zodat het beroep tegen die bepaling als onontvankelijk moet worden afgewezen.

A.8.2.1. De artikelen 178 tot en met 180 schenden volgens de Vlaamse Regering geenszins artikel 24, § 5, van de Grondwet.

A.8.2.2. Het feit dat enkel in de mogelijkheid van sanctie is voorzien betekent geenszins dat de Vlaamse Regering op grond van de delegatie die haar in artikel 180 van het decreet wordt gegeven om de aanvullende regels met betrekking tot de vaststelling van de overtredingen en de toepassing van de sancties vast te leggen, zou kunnen oordelen een of meer overtredingen en niet-nalevingen van verplichtingen *a priori* en op algemene wijze van bestraffing uit te sluiten. De opgegeven overtredingen moeten principieel tot bestraffing aanleiding geven en de Vlaamse Regering zal op grond van artikel 180 die bestraffing niet kunnen uitsluiten.

Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen die een niet-bestrafing in een concreet geval kunnen verantwoorden. Zo is het normaal dat in geval van laattijdige vaststelling van de overtreding of in het geval dat verzachtende omstandigheden kunnen worden aangevoerd, de omvang van de sanctie wordt verminderd of zelfs van bestraffing wordt afgezien. Het is opdat met die bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden, dat het decreet erin voorziet dat sancties kunnen worden opgelegd. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, beschouwt de decreetgever die sancties immers als een noodzakelijk kwaad en zijn ze enkel bedoeld om te kunnen optreden indien

nodig. Dat vervolgens, in artikel 180 van het decreet, de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend om de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de vaststelling van de overtreding en de toepassing van de sanctie vast te leggen, houdt dus niet in dat de Regering op grond van de haar gegeven delegatie aan het principe van de bestraffing afbreuk zou kunnen doen.

Het is ook in dit licht dat de bevoegdheid van de Vlaamse Regering moet worden beschouwd om, binnen de grenzen getrokken door de decreetgever, de zwaarte van de bestraffing te bepalen. De concrete omstandigheden kunnen in bepaalde gevallen immers niet enkel een lichtere, maar ook een zwaardere bestraffing verantwoorden, bijvoorbeeld in het geval van herhaling. Gelet op het legaliteitsbeginsel heeft de decreetgever de Vlaamse Regering hierin echter niet de vrije hand gegeven en heeft hij een maximumgrens voor de terugvordering vastgesteld op 10 pct. van het werkingsbudget van de school waar de overtreding werd vastgesteld (artikel 178). Hiermee komt de decreetgever tegemoet aan de vereisten van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Ten aanzien van de overtredingen waarin artikel 179 voorziet, bestaat de bestraffing bovendien enkel in een tijdelijke inhouding, die in ieder geval beperkt dient te worden tot het voorschot op het werkingsbudget, dat 50 pct. bedraagt van het totale werkingsbudget van de in gebreke blijvende school, of tot de schijven van de dotatie aan de ARGO (Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs) ten belope van dat deel dat redelijkerwijze geacht mag worden toe te komen aan de betrokken school.

A.8.2.3. Met betrekking tot de bestraffing van overtredingen of de niet-naleving van verplichtingen, heeft de decreetgever in voldoende mate de beginselen van de regeling vastgelegd opdat de regelingen die de Vlaamse Regering ingevolge artikel 180 dient uit te voeren, slechts een aanvullend en uitvoerend karakter zouden hebben.

A.8.3.1. De Vlaamse Regering betwist eveneens dat de decreetgever inbreuk zou hebben gemaakt op de artikelen 55 tot en met 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en aldus de bevoegdheidsverdelende regels zou hebben geschonden.

A.8.3.2. De artikelen 177 tot 180 van het decreet hebben immers geenszins betrekking op de controle op de aanwending van de subsidies, zodat de decreetgever bij het vastleggen van die regelen geen rekening diende te houden met de voormelde artikelen 55 tot 58. De artikelen die wel op die aangelegenheid betrekking hebben (artikelen 76 tot en met 78 en artikelen 174 tot en met 176) zijn wel degelijk hiermee in overeenstemming.

A.8.3.3. De decreetgever put uit artikel 127 van de Grondwet de bevoegdheid om de naleving van de door hem in het decreet vastgelegde regels te verzekeren, door op de overtreding ervan sancties te stellen. Het is die bevoegdheid om sancties op te leggen die de decreetgever in de artikelen 177 tot 180 uitoefent en niet zijn beperktere bevoegdheid inzake de controle op de aanwending van subsidies, zelfs wanneer die sancties bestaan in inhoudingen of terugbetalingen op het werkingsbudget van de betrokken scholen.

A.8.3.4. Zelfs wanneer het Hof zou oordelen dat de bestreden bepalingen, de artikelen 177 tot en met 180, betrekking zouden hebben op de controle op de aanwending van de subsidies, dan nog dient het middel te worden verworpen omdat de bijzondere financieringswet er niet aan in de weg staat dat de decreetgever een meer stringente regeling kan uitwerken, wat te dezen het geval is, nu bijkomende gevallen worden vastgesteld waarin een terugvordering of inhouding op de werkingsbudgetten zal kunnen plaatsvinden.

A.8.3.5. Zelfs wanneer de bestreden bepalingen betrekking zouden hebben op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid inzake de controle op de aanwending van subsidies, dan nog is er geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels, vermits de decreetgever zich te dezen kan beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De inhoudingen of terugbetalingen zijn immers noodzakelijk voor de nuttige uitoefening van een aan de Vlaamse Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid, aangezien alleen op die wijze een kwaliteitsvol en degelijk onderwijs kan worden gewaarborgd met op correcte wijze verdeelde schaarse middelen. De weerslag op de voorbehouden federale regeling is slechts minimaal van aard, vermits aan de essentie ervan niet wordt geraakt. Ten slotte leent de controle op de aanwending van de subsidies zich tot een gedifferentieerde regeling, vermits artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet zelf voorziet in de mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om eigen regels vast te stellen met betrekking tot de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies.

Memorie van antwoord

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.9.1. De verzoekende partijen bevestigen hun belang bij de vernietiging van de bepalingen met betrekking tot de functiebeschrijving en de prestatieregeling, vermits hierdoor ook aan de opdracht wordt geraakt die de personeelsleden in het gesubsidieerd vrij onderwijs moeten uitoefenen en de vrijheid van onderwijs wordt bedreigd door het wezenlijk onttrekken aan de schoolbesturen van de bevoegdheid die functiebeschrijving en prestatieregeling vast te stellen en op te leggen aan hun personeelsleden. Door het onttrekken van die bevoegdheid — die zij vóór de aanneming van het decreet zelf uitoefenden — worden zij rechtstreeks en ongunstig geraakt in hun rechtspositie.

A.9.2. Dat de betrokken regeling nog niet in werking is getreden, vormt geenszins een argument om het verzoek als onontvankelijk af te wijzen. Niet alleen laat artikel 3, § 1, van de bijzondere wet op het Arbitragehof geen keuze maar bovendien heeft het Hof in zijn rechtspraak reeds gesteld dat de verzoekende partijen nog niet daadwerkelijk ongunstig en rechtstreeks in hun rechtssituatie dienen te zijn geraakt opdat zij een ontvankelijk beroep kunnen instellen.

A.9.3. De verzoekende partijen verwijzen ten slotte naar uittreksels uit hun verzoekschrift om aan te tonen dat zij tegen de bepalingen betreffende de prestatieregeling wel degelijk grieven gebaseerd op de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet hebben aangevoerd.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving van het personeel in het basisonderwijs

A.10.1. Juist omdat de kwaliteit van het onderwijs de drijfveer van het decretale handelen is, kan de concrete invulling van de functiebeschrijving niet worden overgelaten aan het resultaat van de open dialoog tussen directeur en personeelsleden. Vanwege het elementaire karakter van die concepten, behoort de invulling ervan louter aan de inrichtende machten te worden opgedragen, aangezien zij het initiatief nemen tot oprichting van onderwijs en hiervoor de verantwoordelijkheid op zich nemen.

A.10.2. Het argument ontleend aan de « versterking van de lokale autonomie », om de ingreep te rechtvaardigen, botst frontaal met de realiteit op het veld : het merendeel van de inrichtende machten die ressorteren onder het katholiek onderwijs, richten immers slechts één enkele school in, zodat de afstand tussen de inrichtende macht en de door hen georganiseerde school dan ook niet bestaat.

A.10.3. De bewering van de Vlaamse Regering dat de meeste taken en competenties die in de functiebeschrijving zullen worden vastgelegd, geen invloed zullen hebben op de levensbeschouwelijke of pedagogische methodes, staat haaks op de uitwerking van de modellen van functiebeschrijvingen door de Vlaamse Regering in het besluit van 17 juni 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 11 september 1997). Het bijzonder exhaustieve karakter ervan toont duidelijk aan dat zij

geenszins uitgewerkt zijn als voorbeelden — waaruit door directie en personeel, in onderling overleg, vrij kan worden gekozen — maar dat ze daarentegen wezenlijk de inhoud van de functies beschrijven en op die manier de inhoud van het via het betrokken personeelslid verstrekte onderwijs beïnvloeden.

A.10.4. De bijzondere waarborg waarvan verwerende partij gewag maakt met betrekking tot artikel 159 van het decreet (functiebeschrijving leermeesters levensbeschouwelijke vakken), is zonder concrete inhoud ten aanzien van het onderwijs ingericht binnen het zogenaamde « vrije net ». Allereerst moet erop worden gewezen dat dergelijke leermeesters niet bestaan in het kleuteronderwijs. Daarenboven is er in het vrije net veelal sprake van een geïntegreerde aanpak : er is slechts één personeelslid — dat de functie van klasseleraar vervult, zodat artikel 159 niet op die persoon van toepassing is — voor een bepaalde groep leerlingen en dat personeelslid brengt gedurende het schooljaar alles aan. De levensbeschouwing zit dan ook als het ware verweven in het gehele aanbod.

A.10.5. De door de Vlaamse Regering gesuggereerde sluipteg om via de functiebeschrijving van de directeur die van de personeelsleden (onrechtstreeks) te beïnvloeden, houdt manifest de erkenning in dat de bevoegdheid om de functiebeschrijvingen en prestatieregelingen in te vullen aan de inrichtende macht (het schoolbestuur) toekomt.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon basisonderwijs

A.11. De Vlaamse Regering blijft in gebreke te antwoorden op de vraag aan de hand van welke objectieve criteria — binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten — de door haar uitgeschreven tijdelijke projecten zullen worden toegekend. Elk concreet houvast ontbreekt hier, zodat de deur wordt opengezet voor willekeur. Het valt daarenboven geenszins uit te sluiten, wegens het ontbreken van directieven terzake vanwege de decreetgever, dat via de voorwaarden waaronder die projecten worden toegekend pedagogische inhouden en/of methodes worden opgelegd, wat onaanvaardbaar is in het licht van de vrijheid van inrichting van onderwijs.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

A.12.1. De artikelen 177 tot 180 hebben wel degelijk betrekking op de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, vermits de concrete bestraffing kan bestaan in hetzij de gedeeltelijke terugvordering van het werkingsbudget, hetzij de inhouding van de betaling van de voorschotten op het werkingsbudget.

Dergelijke maatregelen kunnen geen andere kwalificatie genieten dan een controle op het gebruik van subsidies : indien een school bij het gebruik van de subsidies de verplichtingen bedoeld in de artikelen 177 en 179 van het decreet niet naleeft, wordt zij bestraft door de terugvordering of de inhouding van de subsidies.

Op grond van artikel 50 van de bijzondere financieringswet kunnen de gemeenschappen niet zelf nieuwe gevallen aanwijzen waarin subsidies kunnen worden ingehouden of teruggevorderd. Er is geen stringenter regeling, doch een eigen regeling, met een verschillend uitgangspunt, waarbij een eigen, bijkomende definitie wordt gegeven van « aanwending van subsidies voor andere doeleinden ». De inhoudelijke evaluatie van het gevoerde onderwijsbeleid in het licht van de bestreden artikelen 177 en 179 van het decreet staat daarbij centraal en niet de aanwending van overheidssubsidies voor andere doeleinden dan diegene waarvoor zij werden toegekend. Met andere woorden, niettegenstaande een school de subsidies wel degelijk aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt, kunnen die subsidies worden teruggevorderd of ingehouden omdat het door de school gevoerde onderwijsbeleid niet verenigbaar wordt geacht met het door de decreetgever voorgestane onderwijsbeleid.

Een dergelijke regeling is niet verenigbaar met de artikelen 55 en 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en dus strijdig met artikel 50 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

A.12.2. De Vlaamse Regering kan zich niet beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan de draagwijdte in de rechtspraak van het Hof is gedefinieerd.

Uit de bewoordingen van het decreet zelf blijkt voldoende dat de bestraffing door middel van de gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget en de inhouding van de betaling van de voorschotten niet noodzakelijk is. De decreetgever heeft die bepalingen in potentiële wijs ingeschreven : « de sanctie (...) kan een gedeeltelijke terugbetaling (...) zijn » of « kan (...) aanleiding geven tot tijdelijke inhouding ». De zinvolle uitoefening van de decreetgevende bevoegdheid inzake het basisonderwijs veronderstelt niet noodzakelijk de uitoefening van een wetgevende bevoegdheid inzake de controle op subsidies : de regering kan immers zelf al dan niet beslissen tot een bestraffing op het vlak van de subsidiëring over te gaan.

Daarenboven raakt de bestreden regeling wel degelijk fundamenteel aan de federale regeling, zodat zij een meer dan marginale weerslag heeft. Immers, door die regeling wordt een compleet andere controle ingesteld, waarbij niet het misbruik, van subsidies (afwending van het doel waarvoor ze werden verleend) wordt bestraft, maar het door de school gevoerde onderwijsbeleid zelf.

— B —

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 158, 159, 161 tot 165, 168 tot 172 en 177 tot 180 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997.

Die artikelen luiden :

« Hoofdstuk X. — *Opdracht van het personeel in het basisonderwijs*

Afdeling 1. — Functiebeschrijvingen

[...]

Art. 158. § 1. De opdracht van de personeelsleden wordt jaarlijks vastgelegd in een functiebeschrijving, die uit twee delen bestaat :

- 1° de resultaatgebieden, zijnde de taken die door het personeelslid tot een goed einde moeten worden gebracht;
- 2° de competenties, zijnde de bekwaamheden, vaardigheden en kwaliteiten die het personeelslid nodig heeft om de in 1° bedoelde taken naar behoren te kunnen uitoefenen.

§ 2. De bepaling in § 1 is niet van toepassing op :

- 1° personeelsleden die voor een periode van minder dan tien maanden tewerkgesteld zijn;
- 2° personeelsleden die voor minder dan een halftijdse betrekking tewerkgesteld zijn bij hetzelfde schoolbestuur.

Art. 159. Elke functiebeschrijving wordt opgemaakt in onderling overleg tussen de directie en het betrokken personeelslid of in gezamenlijk overleg met de verschillende personeelsleden die hetzelfde ambt uitoefenen.

Wordt in het overleg geen akkoord bereikt over de functiebeschrijving, dan beslist het schoolbestuur over de aangelegenheden waarover geen akkoord is nadat de directie en het personeelslid daarover gehoord werden.

De functiebeschrijvingen van de leermeesters levensbeschouwelijke vakken worden opgemaakt met het akkoord van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of levensbeschouwing.

[...]

Art. 161. § 1. Bij het opmaken van de functiebeschrijving kan gebruik gemaakt worden van de modellen van functiebeschrijving die de regering voor de verschillende ambten aanreikt.

§ 2. De regering legt voor de verschillende ambten vast welke taken niet tot de opdracht kunnen behoren en legt deze ter bekrachtiging voor aan het Vlaams Parlement. Deze taken mogen niet in de functiebeschrijving opgenomen worden.

Art. 162. Taken die niet voorkomen in het model van functiebeschrijving bedoeld in § 1 van artikel 161 en evenmin tot de taken bedoeld in § 2 van artikel 161 behoren, kunnen in de functiebeschrijvingen opgenomen worden na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Afdeling 2. — Prestatieregeling

Art. 163. § 1. De regering bepaalt voor elk ambt het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht.

De schoolopdracht wordt in principe gepresteerd binnen de periode van normale aanwezigheid van de leerlingen.

§ 2. In afwijking van § 1 valt de deelname aan oudercontacten en aan personeelsvergaderingen buiten in § 1 bedoelde maximum wekelijkse schoolopdracht.

Deze opdrachten vallen niet noodzakelijk binnen de periode van normale aanwezigheid van de leerlingen.

§ 3. Andere afwijkingen op § 1 kunnen maar toegepast worden na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Art. 164. De criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht worden vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Art. 165. De directeur bepaalt voor elk personeelslid het wekelijks aantal lestijden en/of uren hoofdopdracht en het wekelijks aantal klokuren schoolopdracht.

Hij houdt daarbij rekening met :

- 1° de maxima bedoeld in artikel 163, § 1;
- 2° de bepalingen van artikel 163, § 2 en § 3;
- 3° de criteria bedoeld in artikel 164.

[...]

Hoofdstuk XI. — Tijdelijke projecten

Art. 168. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn alleen van toepassing op gefinancierde en gesubsidieerde scholen.

Art. 169. De regering kan tijdelijke projecten organiseren in het gewoon en in het buitengewoon onderwijs.

Ze omschrijft deze projecten, bepaalt de tijdsduur ervan en bepaalt onder welke voorwaarden scholen kunnen deelnemen aan de projecten.

Art. 170. § 1. Binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten kunnen aan scholen die deelnemen aan de projecten extra lestijden en/of extra uren en/of extra middelen worden toegekend.

§ 2. De extra lestijden en/of extra uren en/of middelen worden toegekend binnen een schooljaar en dienen aangewend te worden zoals door de regering bepaald.

§ 3. De personeelsleden die fungeren in de extra lestijden en/of extra uren worden aangesteld als tijdelijke voor de duur van het project.

Bedoelde tijdelijken kunnen ook ingezet worden om vastbenoemden of andere tijdelijken te vervangen, indien deze laatsten het project uitvoeren.

Het schoolbestuur kan in geen geval personeelsleden vast benoemen in de extra lestijden en/of extra uren.

Art. 171. § 1. De onderwijsinspectie evalueert ten minste jaarlijks de lopende projecten en formuleert de resultaten daarvan in een advies aan de regering. De regering beslist op basis van het advies over de voortgang of beëindiging van de projecten.

§ 2. De verlenging van een tijdelijk project dat reeds drie jaar duurt kan alleen gebeuren na gemotiveerde mededeling aan het Vlaams Parlement.

§ 3. De regering kan op basis van het advies bedoeld in § 1 beslissen een nieuwe categorie aanvullende lestijden en/of aanvullende uren te financieren of te subsidiëren en het tijdelijk project te beëindigen.

Art. 172. De regering kan mits motivering en mededeling aan het Vlaams Parlement voor de duur van de in artikel 169 bedoelde projecten afwijking verlenen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket.

[...]

Hoofdstuk XIII. — Terugvorderingen, inhoudingen en sancties

[...]

Afdeling 2. — Sancties

Art. 177. § 1. Onverminderd de toepassing van artikel 174 kunnen volgende overtredingen na aanmaning aanleiding geven tot sancties :

- 1° het niet naleven van de toelatingsvoorwaarden zoals bedoeld in de artikelen 12, 15 en 16;
- 2° het niet respecteren van de kosteloze toegang tot het basisonderwijs zoals bedoeld in artikel 27;
- 3° het niet naleven van de bepalingen inzake vrijstelling van de keuze tussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer zoals bedoeld in de artikelen 29, tweede lid en 30, tweede lid;
- 4° het niet naleven van de procedure tot het schorsen en uitsluiten van leerlingen zoals bedoeld in artikel 32;
- 5° het miskennen van recht op het onderwijs aan huis zoals bedoeld in de artikelen 34 en 35;
- 6° het niet naleven van de bepalingen met betrekking tot de organisatie van de schooltijd zoals bedoeld in de artikelen 48, 49 en 50;
- 7° het voeren van oneerlijke concurrentie, het verrichten van ongeoorloofde handelsactiviteiten en het voeren van politieke propaganda zoals bedoeld in artikel 51;
- 8° het misbruiken van het werkingsbudget en investeringsmiddelen;
- 9° de misbruiken bij het tellen van de regelmatige leerlingen voor programmatie, rationalisatie, lestijdenpakket en urenpakket;
- 10° de misbruiken bij het berekenen en aanwenden van het lestijden- en urenpakket;

11° de misbruiken bij de aanwending van extra lestijden en/of extra uren zoals bedoeld in artikel 170.

§ 2. Klachten met betrekking tot overtredingen bedoeld in § 1, 2° en 7° worden onderzocht door de Commissie laakbare praktijken bedoeld in de artikelen 27 en 52.

Overtredingen bedoeld in § 1, 6° worden vastgesteld door de onderwijsinspectie.

Art. 178. De sanctie voor het in overtreding zijnde schoolbestuur kan een gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget zijn, zonder dat de terugvordering of inhouding méér kan bedragen dan 10 procent van het werkingsbudget van de school waar de overtreding is vastgesteld.

Art. 179. Het niet naleven van de verplichtingen inzake :

1° het hebben van het schoolreglement zoals bedoeld in artikel 37;

2° het hebben van het handelingsplan zoals bedoeld in artikel 46;

3° het hebben van het schoolwerkplan zoals bedoeld in artikel 47;

4° het invullen en tijdig doorsturen van de voorgeschreven formulieren of gevraagde gegevens voor elementen waar de directie niet afhankelijk is van derden;

5° medewerking aan de door de regering opgelegde acties of onderzoeksverrichtingen;

kan, na aanmaning, aanleiding geven tot tijdelijke inhouding van betaling van de voorschotten op het werkingsbudget of tijdelijke inhouding van de betaling van de schijven van de dotatie aan de ARGO ten belope van dat deel van de schijven dat redelijkerwijze geacht mag worden toe te komen aan de betrokken school.

Art. 180. De regering bepaalt de verdere regels voor de vaststelling van de overtredingen en voor de toepassing van de sancties. Het hiervoor bedoelde besluit waarborgt de rechten van verdediging. »

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre het gericht is tegen de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling, daar de verzoekende partijen zich beroepen op hun hoedanigheid van inrichtende macht, terwijl de bestreden bepalingen zich enkel richten tot het personeel van het basisonderwijs.

De verzoekende partijen zouden aldus niet rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepalingen worden geraakt.

B.2.2. Ofschoon de bestreden bepalingen de rechten en verplichtingen van de personeelsleden van het basisonderwijs regelen, wijzigen zij niettemin bepaalde bevoegdheden van de inrichtende machten en hebben zij aldus een rechtstreekse weerslag op de organisatie van het basisonderwijs.

Aldus worden de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen.

B.2.3. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging wegens ontstentenis van belang, in zoverre het gericht is tegen de artikelen 158, 159 en 161 tot 165, wordt verworpen.

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre tegen de artikelen 168 en 177 van het decreet van 25 februari 1997 geen middelen zouden worden aangevoerd, en in zoverre een schending, door de artikelen 163 tot 165, van artikel 24, § 1, van de Grondwet wordt aangevoerd, zonder dat grieven worden geformuleerd.

B.3.2. Tegen de verschillende, gegroepeerde bepalingen hebben de verzoekende partijen gelijktijdig één of verschillende middelen aangevoerd. De door de Vlaamse Regering opgeworpen exceptie wordt door de verzoekende partijen betwist onder verwijzing naar de draagwijdte van de bestreden bepalingen en de uiteenzetting van hun middelen.

Wanneer de exceptie van niet-ontvankelijkheid betrekking heeft op zowel de draagwijdte van de bestreden bepalingen als de omvang van de daartegen onderscheidenlijk aangevoerde middelen, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten gronde

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling van het personeel in het basisonderwijs

B.4.1. Het eerste middel tegen de artikelen 158, 159 en 161 tot 165 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, doordat die bepalingen de vrije invulling door de inrichtende macht van de opdracht van de personeelsleden verhinderen, terwijl een dergelijke bevoegdheid voor de pedagogische vrijheid — vervat in de vrijheid van onderwijs — even essentieel is als het recht de personeelsleden vrij te kiezen.

B.4.2. De bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs, die voor privé-personen het vermogen impliceert om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs, omvat niet alleen de vrijheid van de inrichtende macht om het personeel te kiezen dat wordt tewerkgesteld met het oog op de verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen, maar tevens de vrijheid om de opdracht van die personeelsleden vast te leggen en hun prestaties te regelen.

B.4.3. Die vrijheid is evenwel niet onbegrensd. Zij staat er met name niet aan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

Volgens de parlementaire voorbereiding drukken de bestreden bepalingen het streven van de overheid uit om de opdracht van het personeel in het basisonderwijs vast te stellen en een prestatieregeling uit te werken die zo eenvoudig mogelijk is; die, waar mogelijk, uniform is voor verschillende personeelscategorieën; die de directie de mogelijkheid biedt om het schoolleven zodanig te organiseren dat kinderen en ouders krijgen waar ze recht op hebben; die misbruiken ten aanzien van het personeel voorkomt en die ruimte laat voor lokale autonomie (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 45).

De betwiste bepalingen, die ingegeven zijn door de zorg om de kwaliteit te verzekeren van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs, behoudens indien zou blijken dat de concrete beperkingen die door de verschillende bepalingen aan die vrijheid worden gesteld, niet redelijk verantwoord zijn of onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

B.4.4. Noch de bepaling die de vastlegging van de opdracht van personeelsleden voorschrijft als beginsel en uitsluit voor bepaalde categorieën van personeelsleden (artikel 158), noch de bepaling die de wijze regelt waarop die functiebeschrijving wordt opgemaakt (artikel 159), noch de bepaling die de directeur de bevoegdheid verleent om voor elk personeelslid de prestatieregeling vast te stellen (artikel 165) kunnen worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van onderwijs die niet redelijk verantwoord zouden zijn of onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel.

Die maatregelen komen immers tegemoet aan het streven van de decreetgever naar de kwaliteit van het verstrekte onderwijs. Op het vlak van de gevolgen zijn zij hiermee niet onevenredig in zoverre zij de eindverantwoordelijkheid voor de taakomschrijving leggen bij het schoolbestuur zelf of bij de directeur, die mag worden geacht het vertrouwen van de inrichtende macht te genieten.

Onder voorbehoud van toetsing aan artikel 24, § 5, van de Grondwet, kunnen de bepaling betreffende de inhoud van de functiebeschrijving op basis van een door de Regering vastgestelde lijst van mogelijke (artikel 161, § 1) en verboden (artikel 161, § 2) taken en de bepaling betreffende het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht en enkele modaliteiten ervan (artikel 163, §§ 1 en 2) evenmin worden beschouwd als een onredelijke beperking van de vrijheid van onderwijs. Door de opdracht van het personeel in het basisonderwijs naar inhoud en duur te begrenzen, onverminderd de mogelijkheid om door overleg te komen tot afwijkingen met betrekking tot de duur (artikel 163, § 3), kan de decreetgever immers bijdragen tot de kwaliteit van het verstrekte onderwijs, ongeacht de eigenheid ervan. De bevoegdheden van de inrichtende macht worden aldus beperkt, doch een dergelijke beperking is niet onverenigbaar met de vrijheid van onderwijs.

B.4.5. Krachtens artikel 162 kunnen taken die niet voorkomen in het model van functiebeschrijving bedoeld in paragraaf 1 van artikel 161 (de zogenaamde positieve lijst van mogelijke taken) en evenmin behoren tot de taken bedoeld in paragraaf 2 van artikel 161, in de functiebeschrijving worden opgenomen na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité. Op grond van artikel 164 kunnen « de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht », waarmee de directeur rekening dient te houden bij de vaststelling van de prestatieregeling van elk personeelslid (artikel 165, tweede lid, 3°), worden vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Beide bepalingen drukken het streven van de decreetgever uit om in het belang van de kwaliteit van het onderwijs bij de bepaling van de opdracht van de personeelsleden misbruiken te hunnen opzichte te voorkomen en ruimte te laten voor lokale autonomie.

In zoverre artikel 162 bepaalt dat taken die niet voorkomen in het door de Regering opgestelde model van functiebeschrijving, bedoeld in artikel 161, § 1, en evenmin behoren tot de taken bedoeld in artikel 161, § 2, kunnen worden opgenomen in de functiebeschrijvingen na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité, beperkt die bepaling geenszins de autonomie van de inrichtende macht. Uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepaling blijkt immers niet dat een dergelijk overleg (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 48) enige afbreuk zou doen aan de beslissingsbevoegdheid die artikel 159, tweede lid, toevertrouwt aan het schoolbestuur in geval van ontstentenis van akkoord tussen de directie en het personeel omtrent de opname van de in artikel 162 bedoelde taken in de functiebeschrijving, beslissing waartegen geen externe beroepsmogelijkheid openstaat (*ibid.*, p. 47). Die interpretatie van de bevoegdheid van de inrichtende macht, vermeld in artikel 159, tweede lid, is overigens des te meer geboden daar de vaststelling van de bij artikel 162 bedoelde taken gebonden kan zijn aan de levensbeschouwing van het onderwijs, zijn karakter, en het net (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 48) en derhalve de essentie van de vrijheid van onderwijs raakt. Aldus geïnterpreteerd houdt artikel 162 geen beperking van de vrijheid van onderwijs in.

Krachtens artikel 164 worden de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité. Ofschoon bij de voorbereiding van die bepaling erop werd gewezen dat er lokaal een grote autonomie is voor de individuele vastlegging van de opdrachten, vermits de overheid alleen een maximale en een minimale hoofdopdracht en een maximale schoolopdracht vastlegt en daarbij werd beklemtoond dat het niet de bedoeling was die invulling willekeurig te laten gebeuren, zodat een aantal criteria vastgelegd moeten worden in het lokaal comité (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 49), dient het Hof vast te stellen dat de tekst van die bepaling geen afbreuk doet aan de beslissingsbevoegdheid van de inrichtende macht. Weliswaar is voorgeschreven dat de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht worden vastgelegd nadat in het lokaal comité overleg werd gepleegd of onderhandelingen werden gevoerd, doch de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid berust bij de inrichtende macht. Artikel 164 van het bestreden decreet dient immers, wat het gesubsidieerd vrij onderwijs betreft, gelezen te worden in samenhang met het decreet van 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs (*Belgisch Staatsblad*, 8 juni 1995), dat in de artikelen 32 tot 35 de onderhandelingsbevoegdheid van de lokale onderhandelingscomités vastlegt. Behalve voor de vaststelling van het arbeidsreglement — waarvoor, bij tegenstrijdigheid van de standpunten van de vertegenwoordigde geledingen, is voorzien in een beslissend optreden van het centraal paritair comité — wordt door de onderhandelingsbevoegdheid van de lokale comités op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de beslissingsbevoegdheid van de inrichtende macht, te meer daar de decreetgever zelf heeft erkend dat « instemmingsrecht verlenen aan onderhandelingscomités zou indruisen tegen artikel 24 van de grondwet die de vrijheid van onderwijs voor de inrichters waarborgt » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1994-1995, nr. 703/1, p. 7).

B.4.6. Het middel is niet gegrond.

B.5.1. Het tweede middel, dat gericht is tegen de artikelen 161, § 1, (opmaken van de zogenaamde « positieve lijst ») en 163, § 1, (bepalen van het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht), is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever de daarin vervatte delegaties aan de Vlaamse Regering op geen enkele wijze heeft begrensd of enige richtlijn met betrekking tot de precieze inhoud of omvang ervan heeft verstrekt, op de vermelding na dat functiebeschrijvingen uit twee delen — respectievelijk resultaatgebieden en competenties — dienen te bestaan, zodat werd nagelaten de beginselen vast te stellen die ten grondslag dienen te liggen aan de aan de Regering toevertrouwde opdrachten, zowel op het vlak van de functiebeschrijving als op het vlak van de prestatieregeling.

B.5.2. Luidens artikel 161, § 1, kan bij het opmaken van de functiebeschrijving gebruik gemaakt worden van de modellen van functiebeschrijving die de Regering voor de verschillende ambten aanreikt. Dergelijke modellen houden evenwel geen enkele verplichting in en dienen slechts als ondersteuning — hulpinstrumenten — voor directie en personeel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, pp. 47-48; *Hand.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, 28 januari 1997, p. 72). De door de decreetgever aan de Regering verleende machtiging heeft, vanwege het niet verplichtend karakter van de modellen alleen reeds, geenszins betrekking op een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs.

Het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 161, § 1, is niet gegrond.

B.5.3. Luidens artikel 163, § 1, eerste lid, bepaalt de Regering voor elk ambt het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht.

Ofschoon een dergelijke aangelegenheid wel degelijk een essentieel aspect van de inrichting van het onderwijs betreft, waaromtrent alleen de decreetgever op grond van artikel 24, § 5, van de Grondwet bevoegd is, en ofschoon de decreetgever in voormelde bepaling zelf noch de beginselen heeft vastgesteld noch beleidskeuzes heeft gemaakt met

betrekking tot die aangelegenheid, volgt uit het decreet — en inzonderheid uit de in de hoofdstuk V, afdelingen 1 en 4, opgenomen bepalingen betreffende het onderwijsaanbod en de organisatie van de schooltijd — dat de Regering bij de uitoefening van de haar bij artikel 163, § 1, eerste lid, verleende opdracht dermate gebonden is dat de delegatie aan de Regering artikel 24, § 5, van de Grondwet niet zou kunnen schenden.

Het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 163, § 1, is niet gegrond.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon onderwijs

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 verordeningsbevoegdheid 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.

B.6.6. In zoverre het middel betrekking heeft op artikel 172, is het gegrond.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

B.7.1. Het eerste middel dat wordt aangevoerd tegen de artikelen 178 tot 180 van het decreet basisonderwijs, die de terugvorderingen, inhoudingen en sancties regelen, is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de bestreden bepalingen een ontoelaatbare delegatie bevatten nu de Regering, bij het uitvaardigen van het in artikel 180 bedoelde besluit, noodzakelijkerwijze ook andere dan louter aanvullende regelingen zal moeten uitwerken. In de voormelde bepalingen zou slechts een mogelijkheid zijn ingebouwd voor de Regering om de vastgestelde overtredingen of de niet-naleving van verplichtingen daadwerkelijk te bestraffen en bovendien beschikt zij over een zeer ruime appreciatiebevoegdheid betreffende de omvang van de sanctie. Aldus zou aan de Regering ten onrechte de bevoegdheid zijn gedelegeerd om een essentieel aspect van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs te regelen.

B.7.2. In het middel wordt kritiek geuit op de artikelen 178 en 180 in zoverre zij de Regering toestaan te bepalen of het opportuun is sancties te nemen, aangezien de decreetgever geen andere grens heeft gesteld dan die welke betrekking heeft op het maximumbedrag van de terugbetaling die de Regering kan eisen, wat haar trouwens een buitensporige beoordelingsbevoegdheid zou geven.

Het Hof beperkt zijn toetsing tot die grieven.

B.7.3. De artikelen 177 tot 179 bepalen uitdrukkelijk de overtredingen die aanleiding kunnen geven tot sancties (artikelen 177, § 1, en 179) en stellen de omvang van de mogelijke sancties vast (artikelen 178 en 179).

B.7.4. Nu de decreetgever zelf de essentiële elementen van de sanctieregeling heeft vastgesteld en derhalve aan de Vlaamse Regering slechts de zorg heeft overgelaten om louter aanvullende regelingen uit te werken, kan het middel, afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, niet worden aangenomen.

B.8.1. Het tweede middel, dat is gericht tegen de artikelen 177 tot 180, is afgeleid uit de schending van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat bepaalt dat alleen de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies kan vaststellen, terwijl, luidens artikel 71, § 1, van dezelfde bijzondere financieringswet, de vigerende bepalingen betreffende de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2.

B.8.2. Anders dan de verzoekende partijen betogen, regelen de artikelen 177 tot 180 niet de aangelegenheid van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Die bepalingen voeren in wezen financiële sancties in voor het geval dat de toelagetrekker zich niet houdt aan de bepalingen van het decreet die het recht openen op de ontvangst van toelagen in het kader van de onderwijsverstrekking. De gemeenschap, die inzake onderwijs bevoegd is om de voorwaarden te bepalen waaronder scholen in aanmerking komen voor financiering of subsidiëring van het door hen verstrekte onderwijs, is tevens bevoegd om vast te stellen in welke gevallen de niet-naleving van de toepasselijke decreetsbepalingen aanleiding kan geven tot sancties, al zij het in de vorm van een terugvordering of inhouding van een deel van het werkingsbudget.

B.8.3. Het middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, door de artikelen 177 tot 180, kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

— vernietigt artikel 172 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997;

— verwierpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 februari 1999.

De griffier,

L. Potoms.

De voorzitter,

L. De Grève.

COUR D'ARBITRAGE

F. 99 — 767

[C - 99/21072]

Arrêt n° 19/99 du 17 février 1999

Numéro du rôle : 1172

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, introduit par l'a.s.b.l. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée du président L. De Grève et du juge L. François, faisant fonction de président, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 1997 et parvenue au greffe le 17 octobre 1997, un recours en annulation a été introduit contre les articles 158, 159, 161 à 165, 168 à 172 et 177 à 180 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental (publié au *Moniteur belge* du 17 avril 1997) par l'a.s.b.l. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas, dont le siège social est établi à 9100 Saint-Nicolas, Plezantstraat 135, l'a.s.b.l. Onderwijsinrichtingen van de Zusters der Christelijke Scholen, dont le siège social est établi à 2290 Vorselaar, Markt 19, l'a.s.b.l. Provinciaal des Frères de la Charité, dont le siège social est établi à 9000 Gand, Stropstraat 119, et l'a.s.b.l. Katholieke Scholen Groot Bornem, dont le siège social est établi à 2880 Bornem, Driesstraat 10.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 17 octobre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 novembre 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 novembre 1997.

Par ordonnance du 5 janvier 1998, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai d'introduction d'un mémoire, à la demande du Gouvernement flamand.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 1998.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 4 février 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 6 mars 1998.

Par ordonnances du 25 mars 1998 et du 29 septembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 16 octobre 1998 et 16 avril 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 8 juillet 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 30 septembre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 juillet 1998.

A l'audience publique du 30 septembre 1998 :

— ont comparu :

. Me P. Taelman, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes;

. Me F. Vandendriessche, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, et Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

— les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

— les avocats précités ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

— A —

Requête

Quant à l'intérêt

A.1. Les parties requérantes ont intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées. Selon leurs statuts, toutes s'occupent, d'une manière ou d'une autre, d'enseignement et organisent une ou plusieurs écoles dispensant de l'enseignement fondamental ordinaire ou spécial. En leur qualité de pouvoir organisateur d'écoles offrant un enseignement ordinaire ou spécial, les parties requérantes sont affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées du décret relatif à l'enseignement fondamental. En effet, les règles entreprises ont un impact énorme sur l'organisation ainsi que sur le subventionnement de cet enseignement.

Quant aux dispositions concernant la description de fonction et le régime des prestations du personnel de l'enseignement fondamental

A.2.1. Le premier moyen dirigé contre les dispositions relatives à la description de fonction du personnel de l'enseignement fondamental est pris de la violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, en ce que les dispositions en cause empêchent le pouvoir organisateur de déterminer librement la mission des membres du personnel alors que cette compétence est, pour la liberté pédagogique contenue dans la liberté d'enseignement, aussi essentielle que le libre choix des membres du personnel, dont la Cour a souligné l'importance dans son arrêt n° 76/96.

En effet, cette liberté pédagogique s'exprimera concrètement par le biais — notamment et surtout — des membres du personnel occupés dans une école (fondamentale), et ce aussi bien au travers des tâches que ces personnes doivent accomplir que par les compétences dont elles doivent disposer pour mener à bien leur charge ou que par le moment et la durée de l'exercice de ces fonctions.

Le contrôle de ces aptitudes, que le pouvoir organisateur de l'école en question estime indispensables pour pouvoir dispenser l'enseignement qu'il préconise, joue du reste un rôle crucial lors de la désignation et du recrutement des membres du personnel par ce pouvoir organisateur, en sa qualité d'employeur. L'évaluation de la manière dont sont accomplies les tâches imposées aura à son tour un impact essentiel lors d'une future désignation ou nomination par le pouvoir organisateur. Les dispositions attaquées portent atteinte, de manière totalement disproportionnée et sans qu'un quelconque motif d'intérêt général puisse le justifier, à la prérogative du pouvoir organisateur concernant l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement. Elles affectent ainsi de façon essentielle la liberté d'enseignement que garantit la Constitution.

Les dispositions entreprises privent le pouvoir organisateur d'un aspect essentiel de la liberté d'organisation de l'enseignement, à savoir le droit de déterminer et de délimiter la charge, compétence qui appartient désormais au directeur ou à la direction, que l'on ne saurait aucunement identifier à l'autorité scolaire, c'est-à-dire au pouvoir organisateur visé à l'article 24, § 4, de la Constitution. Compte tenu de cette liberté que garantit la Constitution, il est inadmissible que la définition de cette charge soit, pour ce qui concerne la description de fonctions, retirée en substance à l'autorité scolaire, de telle sorte que sa compétence dans ce domaine n'est plus que marginale, en particulier du fait de l'existence d'une liste « positive » très étendue des tâches, qui réduit sensiblement la « zone grise » d'intervention du pouvoir organisateur.

La possibilité d'intervention du pouvoir organisateur est encore plus limitée en ce qui concerne le régime des prestations, qui est confié au directeur, sans participation du pouvoir organisateur.

Ni le décret ni les travaux préparatoires ne fournissent une quelconque justification quant au fait que ces compétences — essentielles pour l'organisation de l'enseignement — sont retirées au pouvoir organisateur et confiées à la direction ou au directeur, en concertation avec le personnel. Cette mesure va bien plus loin que les clauses conventionnelles en la matière figurant dans le règlement général du personnel de l'enseignement catholique.

Cette mesure ne peut certainement pas être fondée sur des considérations de qualité et d'équivalence de l'enseignement dispensé à l'aide des deniers publics, puisque, pour ce faire, le législateur décréteil aurait dû se charger lui-même de formuler concrètement les descriptions de fonctions, ce qui n'est pas le cas.

A.2.2. Le second moyen est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que le législateur décréteil n'a limité en aucune manière les délégations données au Gouvernement flamand dans les articles 161, § 1^{er}, (établissement de la liste dite « positive ») et 163, § 1^{er}, (fixation du nombre minimum et du nombre maximum « de périodes de cours et/ou d'heures pour la charge principale hebdomadaire et du nombre maximum d'heures d'horloge pour la charge scolaire hebdomadaire »), ni n'a donné aucune directive concernant le contenu précis ou l'étendue de ces délégations, hormis l'indication que les descriptions de fonction doivent être constituées de deux parties — respectivement la « performance » et les « compétences » —. En d'autres termes, le législateur décréteil a négligé de fixer au moins les principes (au niveau de contenu) qui doivent se trouver à la base des missions confiées au Gouvernement — tant en ce qui concerne les descriptions de fonction qu'en ce qui concerne le régime des prestations.

Il ne saurait être allégué, pour justifier l'absence desdits principes, que les listes dites « positives » ne constitueraient qu'une aide mise à la disposition de la direction et des membres du personnel. Cette liste positive comporte en effet essentiellement une trame ou un cadre imposé, dans lequel on peut certes puiser mais auquel on est en principe lié, sans préjudice d'un complément éventuel mais plutôt hypothétique, via la « zone grise ».

En raison de l'impact de ces « listes positives », que l'article 162 du décret relatif à l'enseignement fondamental met sur un pied d'égalité avec la « liste négative », on aurait au moins dû prévoir, ne fût-ce que par analogie avec la liste négative, une procédure de ratification de celle-ci par le législateur décréteil.

Quant aux dispositions concernant les projets temporaires dans l'enseignement ordinaire et l'enseignement spécial

A.3.1. A l'encontre de ces dispositions, les parties requérantes dénoncent une violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que le législateur décréteil n'a en aucune manière délimité la marge d'appréciation du Gouvernement dans l'organisation des projets temporaires, ni en ce qui concerne le contenu ou les objectifs de ces projets, ni en ce qui concerne les critères qualitatifs ou quantitatifs dont le Gouvernement devrait tenir compte dans l'organisation de ces projets temporaires, ni au sujet des conditions que le Gouvernement peut imposer aux écoles pour leur participation aux projets temporaires définis par le Gouvernement lui-même.

L'absence de ces critères rend les choses fort précaires dans la mesure où d'autres droits et libertés garantis par la Constitution relatifs à la liberté et à l'égalité en matière d'enseignement sont menacés. En outre, le législateur décréteil a négligé de préciser à quelles conditions et dans quelle mesure le Gouvernement peut octroyer des dérogations, pour la durée des projets temporaires, à l'application de la réglementation concernant la programmation et la rationalisation du capital-périodes ou du capital-heures, bien que la Cour ait déjà estimé que la réglementation en matière de rationalisation et de programmation doit être considérée comme une matière relevant du domaine de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement auquel sont applicables les garanties de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Quant aux dispositions concernant les recouvrements, retenues et sanctions

A.4.1. Le premier moyen dirigé contre les articles 178 à 180 du décret relatif à l'enseignement fondamental, qui règle la matière des recouvrements, des retenues et des sanctions, est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées comportent une délégation inadmissible, étant donné que le Gouvernement, lorsqu'il élaborera l'arrêté visé à l'article 180, devra nécessairement concevoir aussi d'autres réglementations que des réglementations purement complémentaires. Dans les dispositions précitées, seule est prévue la faculté pour le Gouvernement de sanctionner effectivement les infractions constatées ou le non-respect des obligations, et le Gouvernement dispose en outre d'une très large compétence d'appréciation relative à l'importance de la sanction.

Ainsi est déléguée à tort au Gouvernement flamand la compétence de régler un aspect essentiel de l'organisation, de l'agrément ou du subventionnement de l'enseignement.

A.4.2. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées violent également les règles répartitrices de compétences. L'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale de financement dispose que seule la loi (fédérale) détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. En vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la même loi spéciale de financement, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions sont applicables aux communautés et aux régions jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2. Il ressort de ces dispositions qu'il n'appartient pas aux communautés et aux régions de fixer des « dispositions générales » en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, mais qu'elles ne sont compétentes que pour définir, « au-delà » de ce cadre légal, des règles spécifiques dans ces matières, ce qui signifie, selon l'exposé du ministre compétent, que « les communautés et régions ne pourront, à la limite, que renforcer ces règles fixées par le législateur fédéral mais pas s'en écarter ».

Selon les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée, sans quoi l'allocataire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention. Les dispositions attaquées instaurent des mesures complémentaires concernant l'utilisation des subventions, étant donné que la sanction du remboursement ou de la retenue des subventions reçues est rendue indépendante du mauvais usage des subventions, mesure pour laquelle la Communauté flamande n'est pas compétente. Les règles qu'elle peut fixer pour le contrôle de l'emploi des subventions doivent avoir un objectif budgétaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'exercice de la compétence communautaire en matière de réglementation de subventions pour d'autres objectifs que ceux prévus par la loi spéciale de financement revient à intervenir en dehors des limites des compétences attribuées aux communautés.

Mémoire du Gouvernement flamand

Quant à la recevabilité

A.5.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours, parce que les parties requérantes invoquent exclusivement leur qualité de pouvoir organisateur d'écoles de l'enseignement ordinaire et spécial et le fait que les règles attaquées influent radicalement sur l'organisation et le subventionnement de l'enseignement, sans en apporter la preuve concrète. Le régime des descriptions de fonction concerne exclusivement la qualité de la dispensation de l'enseignement et s'adresse avant tout au personnel de l'enseignement fondamental. Quand bien même ce régime affecterait défavorablement la partie requérante, ce ne serait que de manière indirecte.

Il en va de même pour le régime des prestations, qui vise également le personnel et non les autorités scolaires.

A.5.2. Le recours est recevable dans la mesure seulement où des griefs effectifs sont formulés à l'encontre des dispositions attaquées. Les parties requérantes ne formulent de griefs ni contre le fait que le régime des projets temporaires n'est pas applicable aux écoles agréées mais seulement aux écoles subventionnées et financées, ni en ce qui concerne les infractions prévues à l'article 177, ni à l'encontre des articles 163 à 165, du moins pour autant qu'elles invoquent la violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution.

Pour autant que la requête concerne les articles 168, 177 et 163 à 165, pour violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, le recours doit être rejeté comme irrecevable.

Quant aux dispositions relatives à la charge du personnel dans l'enseignement fondamental

A.6.1.1. Le Gouvernement flamand conteste que les dispositions attaquées violeraient l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution. La liberté d'enseignement n'empêche pas que le législateur décrète, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

De surcroît, la liberté d'enseignement ne sera violée que si les dispositions litigieuses modifient de façon déraisonnable ou disproportionnée l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement et portent ainsi atteinte de manière essentielle à la liberté d'enseignement.

A.6.1.2. Les mesures énumérées aux articles 158, 159, 161 et 162 ont été arrêtées en vue d'assurer un enseignement de qualité. Une majorité de tâches et de compétences n'ont en effet aucune influence, ni directe ni indirecte, sur la philosophie de l'enseignement ou sur les méthodes pédagogiques, mais sont essentielles pour un enseignement de qualité.

Pour autant que les descriptions de fonction puissent exercer une influence sur les méthodes pédagogiques et sur le caractère philosophique de l'enseignement, on ne saurait raisonnablement affirmer que le fait de fonder la fixation concrète des descriptions de fonction sur une concertation entre la direction et le personnel empêcherait l'autorité scolaire d'exécuter pleinement son projet pédagogique ou porterait atteinte à la compétence des autorités scolaires en la matière. S'agissant du caractère philosophique du projet pédagogique, le décret prévoit en effet une garantie spéciale, en soumettant, à l'article 159, la description de fonction des maîtres de cours à l'accord de l'instance compétente de la religion ou de la philosophie concernée. En outre, il existe, sûrement en ce qui concerne l'enseignement fondamental, un lien très étroit entre la direction et les autorités scolaires. Le décret relatif à l'enseignement fondamental donne à l'autorité scolaire le moyen de contrôler la direction, par le biais de la description de fonction du directeur d'école, puisque cette description de fonction est fixée « de concert par la direction et l'autorité scolaire », cette dernière ayant voix prépondérante en cas de désaccord. L'autorité scolaire pourra fixer la description de fonction de ses directions, ce qui signifie qu'elle pourra indiquer aussi le cadre pédagogique et philosophique à l'intérieur duquel la direction devra assumer sa tâche.

Le décret relatif à l'enseignement fondamental attribue aussi aux autorités scolaires certaines compétences directes importantes concernant la description de fonction (décisions concernant les points litigieux de la description de fonction, le contenu de la zone dite « grise », le recrutement du personnel). Concernant ce dernier point, il est fait référence au régime de priorité dans l'enseignement subventionné, qui exige au moins une évaluation par l'autorité scolaire avant qu'il puisse être appliqué.

Enfin, les dispositions du décret relatif à l'enseignement fondamental qui rendent obligatoire la rédaction d'une description de fonction ne sont pas encore entrées en vigueur et il convient d'attendre un accord qui prévoira des évaluations périodiques pouvant entraîner une correction éventuelle du système et offrir la possibilité aux autorités scolaires d'exercer une influence sur les descriptions de fonction, ce qui constitue, pour les pouvoirs organisateurs, une garantie supplémentaire de conserver, par le biais des descriptions de fonction, « la maîtrise de l'enseignement qu'ils organisent ».

A.6.1.3. Même si la Cour devait conclure que les dispositions attaquées portent atteinte à la compétence des autorités scolaires leur permettant d'établir le projet d'enseignement, il n'existerait cependant pas de violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, parce que si la liberté des autorités scolaires se trouvait ainsi restreinte, cette limitation ne serait pas disproportionnée mais seulement marginale.

A.6.1.4. S'agissant des dispositions relatives au régime des prestations, le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes n'indiquent pas en quoi ces dispositions porteraient atteinte à la liberté pédagogique des autorités scolaires. Et même si une atteinte à cette liberté pouvait être démontrée, la mesure, compte tenu des objectifs d'autonomie locale et de subsidiarité, ne serait pas disproportionnée.

A.6.2.1. Il ne saurait pas non plus être question d'une violation, par les articles 161, § 1^{er}, et 163, § 1^{er}, du principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5, de la Constitution. Pour en faire la démonstration, le Gouvernement flamand rappelle les principes tirés de la jurisprudence de la Cour.

A.6.2.2. L'article 161, § 1^{er}, attribue au Gouvernement flamand la compétence d'établir des modèles de descriptions de fonction dont la direction et le personnel peuvent s'inspirer lorsqu'ils établissent concrètement une description de fonction. Le décret lui-même contient toutefois déjà l'essentiel : la nature bipartite de la description, la manière dont cette description de fonction doit être établie, l'indication des tâches qui ne peuvent pas figurer dans une description de fonction. La compétence du Gouvernement flamand est dès lors purement accessoire et vise à fournir des exemples. En effet, les « listes positives » sont des aides qui ont d'ailleurs été établies après concertation avec les acteurs du terrain.

En effet, lors de la rédaction concrète d'une description de fonction, les rédacteurs ne sont nullement obligés de reprendre quoi que ce soit des modèles du Gouvernement flamand. Bien sûr, à mesure que le nombre des tâches figurant dans les modèles s'accroît, le pouvoir de la direction et du personnel (pas celui du Gouvernement flamand) s'étendra et celui des comités locaux diminuera. En effet, davantage de tâches pourront directement être inscrites par la direction et le personnel dans la description de fonction, sans qu'il faille encore organiser une concertation ou une négociation au sein des comités locaux. Mais si l'on excepte les tâches reprises dans la liste négative, ce sont les autorités scolaires, pour les points litigieux, et les directions en concertation avec le personnel, pour le surplus, qui déterminent et continueront de déterminer le contenu concret des descriptions de fonction (éventuellement après un détour par une concertation ou une négociation au sein du comité local).

A.6.2.3. Bien qu'il ait attribué au Gouvernement flamand la compétence de fixer pour chaque emploi dans l'enseignement fondamental le nombre minimum et le nombre maximum « de périodes de cours et/ou d'heures » que peut comporter la charge principale hebdomadaire ainsi que le nombre maximum « d'heures d'horloge » que peut comporter la charge scolaire hebdomadaire, le législateur décrétoal a bien fixé lui-même les principes et les dispositions essentielles relatives au régime des prestations du personnel, en introduisant les notions de « charge », de « charge scolaire » et de « charge principale ». Le législateur décrétoal a imposé au Gouvernement flamand une limite maximale pour la concrétisation des principes posés en la matière.

Dès lors que le législateur décrétoal a fixé les dispositions essentielles du régime des prestations du personnel de l'enseignement fondamental et qu'il a seulement confié au Gouvernement flamand une mission de concrétisation et d'exécution en cette matière, il ne saurait être question d'une violation de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Quant aux dispositions relatives aux projets temporaire dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécial

A.7.1. Le Gouvernement flamand répète qu'aucun grief n'a été formulé contre l'article 168 et affirme que le régime des projets temporaires n'est applicable qu'aux écoles financées et subventionnées et non aux écoles agréées, de sorte que le recours contre cet article est irrecevable ou du moins non fondé.

A.7.2. Les délégations données dans les articles 169 et 170 sont logiques et compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution. En effet, le législateur décrétoal a voulu offrir la possibilité de faire face à des situations problématiques concrètes, aussi bien au niveau général qu'au niveau des réseaux et des écoles individuelles.

Pour ce faire, il était évidemment impossible que le législateur décrétoal énumère à l'avance les projets pouvant éventuellement être réalisés, étant donné que les problèmes qui apparaîtront dans la pratique ne sont pas non plus connus.

On ne saurait toutefois soutenir que le législateur décrétoal ait laissé, à cette occasion, une liberté quasi totale au Gouvernement flamand et qu'il n'ait donné aucune directive relative au contenu ou aux objectifs desdits projets. Il ressort clairement des travaux préparatoires du décret que ces projets, conformément à la volonté du législateur décrétoal, doivent s'inscrire dans le cadre d'une rénovation de l'enseignement et d'un élargissement des perspectives dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécial, concepts qui sont illustrés à l'aide d'un certain nombre d'exemples.

En outre, le législateur décrétoal fixe bien une limite à la durée des projets temporaires, afin que ceux-ci soient portés à la connaissance du Parlement flamand au plus tard après trois ans. Ces projets temporaires sont du reste annuels et font l'objet d'une évaluation par l'inspection de l'enseignement, dont le résultat est formulé dans un avis au Gouvernement. En ce qui concerne les coûts, le Gouvernement flamand est lié par le volume des crédits budgétaires affectés aux projets temporaires. L'attribution concrète de moyens supplémentaires doit, compte tenu de la modicité de ces moyens et pour des raisons d'efficacité, nécessairement être laissée au Gouvernement flamand.

Il n'était pas possible que le législateur décrétoal fixât les conditions de participation pour toutes les sortes de projets temporaires, vu les limites que présente un décret en tant qu'instrument d'une politique d'enseignement souple et compte tenu des situations concrètes auxquelles ces projets se rapportent. C'est à bon droit que le législateur décrétoal s'est limité aux principes et qu'il a confié au Gouvernement flamand le soin de leur application.

S'agissant des dérogations temporaires que le Gouvernement flamand peut accorder, conformément à l'article 172, en ce qui concerne l'application de la réglementation contenue dans le décret concernant la programmation et la rationalisation du capital périodes et du capital heures, des garanties suffisantes sont également fournies pour que soit respecté le principe de légalité de l'article 24, § 5. En effet, l'article 172 du décret exige que ces dérogations soient adéquatement motivées et qu'elles soient portées à la connaissance du Parlement flamand, avec leur motivation.

Quant aux dispositions relatives aux infractions et sanctions

A.8.1. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'article 177, qui énumère les infractions donnant lieu à des sanctions, violerait l'article 24, § 5, de la Constitution, de sorte que le recours dirigé contre cette disposition doit être rejeté comme irrecevable.

A.8.2.1. Selon le Gouvernement flamand, les articles 178 à 180 ne violent nullement l'article 24, § 5, de la Constitution.

A.8.2.2. Le fait que soit seulement prévue la faculté de sanctionner ne signifie nullement que le Gouvernement flamand, sur la base de la délégation que lui confère l'article 180 du décret pour établir les règles complémentaires relatives à la constatation des infractions et à l'application des sanctions, puisse décider *a priori* et de manière générale de ne pas punir une ou plusieurs infractions ou violations d'obligations. Les infractions énumérées appellent en principe une sanction et le Gouvernement flamand ne pourra empêcher, sur la base de l'article 180, que cette sanction soit appliquée.

Des circonstances particulières peuvent toutefois se présenter qui justifient, dans un cas concret, que les sanctions ne soient pas appliquées. Ainsi, il est normal, en cas de constatation tardive de l'infraction ou lorsque des circonstances atténuantes peuvent être invoquées, que la sanction soit adoucie ou même qu'il soit renoncé à son application. C'est pour qu'il soit possible de tenir compte de ces circonstances particulières que le décret prévoit que des sanctions peuvent être appliquées. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, le législateur décretaal considère en effet ces sanctions comme un mal nécessaire visant seulement à permettre une intervention en cas de besoin. Dès lors, le fait que l'article 180 du décret confie au Gouvernement flamand la compétence de prendre des dispositions d'exécution relatives à la constatation des infractions et à l'application des sanctions n'implique donc pas que le Gouvernement puisse, sur la base de la délégation qui lui est ainsi donnée, porter atteinte au principe des sanctions.

C'est également dans cette perspective qu'il convient de considérer la compétence attribuée au Gouvernement flamand pour déterminer l'importance de la sanction, dans les limites définies par le législateur décretaal. En effet, les circonstances concrètes peuvent, dans certains cas, justifier tantôt une sanction plus légère, tantôt une sanction plus lourde, en cas de récidive, par exemple. Tenant compte du principe de légalité, le législateur décretaal n'a toutefois pas donné carte blanche au Gouvernement flamand sur ce point et a fixé une limite maximale pour le remboursement, égale à 10 p.c. du budget de fonctionnement de l'école dans laquelle l'infraction a été constatée (article 178). En faisant cela, le législateur décretaal satisfait aux exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution.

En outre, s'agissant des infractions prévues à l'article 179, la sanction consiste exclusivement en une retenue temporaire qui doit dans tous les cas être limitée à l'avance accordée sur le budget de fonctionnement, qui s'élève à 50 p.c. du budget de fonctionnement total de l'école défaillante, ou qui doit être limitée aux tranches de la dotation accordée à l'ARGO (le Conseil autonome de l'enseignement communautaire) à concurrence de la part qui peut raisonnablement être considérée comme devant revenir à l'école concernée.

A.8.2.3. En ce qui concerne la répression des infractions ou du non-respect des obligations, le législateur décretaal a suffisamment établi les principes du régime, pour que les règles que le Gouvernement flamand doit élaborer en vertu de l'article 180 n'aient qu'un caractère complémentaire et exécutoire.

A.8.3.1. Le Gouvernement flamand conteste également que le législateur décretaal ait enfreint les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et qu'il ait ainsi violé les règles répartitrices de compétences.

A.8.3.2. En effet, les articles 177 à 180 du décret ne portent nullement sur le contrôle de l'utilisation des subventions, de sorte que le législateur décretaal, en établissant ces règles, n'avait pas à tenir compte des articles 55 à 58 précités. Les articles du décret qui touchent à cette matière (les articles 76 à 78 et 174 à 176) y sont quant à eux parfaitement conformes.

A.8.3.3. Le législateur décretaal puise dans l'article 127 de la Constitution le pouvoir d'assurer le respect des règles établies par lui dans le décret, en appliquant des sanctions en cas d'infraction à ces règles. C'est ce pouvoir d'infliger des sanctions que le législateur décretaal exerce dans les articles 177 à 180, et non la compétence plus restreinte qu'il détient en matière de contrôle de l'utilisation des subventions, même lorsque les sanctions consistent en des retenues ou en un remboursement opérés sur le budget de fonctionnement des écoles concernées.

A.8.3.4. Même si la Cour devait considérer que les dispositions attaquées, en l'occurrence les articles 177 à 180, touchent au contrôle de l'utilisation des subventions, le moyen doit néanmoins être rejeté, parce que la loi spéciale de financement n'empêche pas que le législateur décretaal puisse adopter une réglementation plus sévère, ce qui est le cas en l'espèce, lorsque des cas supplémentaires sont prévus dans lesquels un remboursement ou une retenue sur les budgets de fonctionnement pourra avoir lieu.

A.8.3.5. Même si les dispositions attaquées avaient trait à la compétence réservée au législateur fédéral en matière de contrôle de l'utilisation des subventions, il n'y aurait cependant aucune violation des règles répartitrices de compétences, puisque le législateur décretaal peut invoquer en l'espèce l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, les retenues ou remboursements sont nécessaires à l'exercice efficient d'une compétence explicitement attribuée à la Communauté flamande, étant donné que c'est de cette manière seulement qu'il est possible de garantir un enseignement de qualité avec des moyens limités correctement répartis. L'incidence sur la réglementation fédérale réservée est seulement minimale, puisqu'il n'est pas porté atteinte à son essence. Enfin, le contrôle de l'utilisation des subventions se prête à un régime différencié, puisque l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement lui-même prévoit la possibilité pour les communautés et les régions de fixer des règles propres relatives au contrôle de l'attribution et de l'emploi des subventions.

Mémoire en réponse

Quant à la recevabilité du recours

A.9.1. Les parties requérantes confirment leur intérêt à l'annulation des dispositions relatives aux descriptions de fonction et au régime des prestations puisque ces dispositions touchent à la charge que doivent exercer les membres du personnel dans l'enseignement libre subventionné et que la liberté d'enseignement est menacée par le fait que la compétence d'établir la description de fonction et le régime des prestations et de les imposer aux membres du personnel est en substance retirée aux autorités scolaires. En étant privées de cette compétence — qu'elles exerçaient elles-mêmes avant l'adoption du décret —, les parties requérantes sont directement et défavorablement affectées dans leur situation juridique.

A.9.2. Le fait que la réglementation en cause ne soit pas encore entrée en vigueur ne constitue en rien un argument pour rejeter la requête comme irrecevable. Non seulement l'article 3, § 1^{er}, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage ne laisse aucun choix mais la Cour a en outre déjà affirmé, dans sa jurisprudence, qu'il n'est pas nécessaire que les parties requérantes soient déjà réellement et directement affectées défavorablement dans leur situation juridique pour qu'elles puissent introduire un recours recevable.

A.9.3. Enfin, les parties requérantes font référence à des extraits de leur requête pour démontrer qu'elles ont bien formulé des griefs fondés sur la violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution à l'encontre des dispositions relatives au régime des prestations.

Quant aux dispositions relatives à la description de fonction du personnel de l'enseignement fondamental

A.10.1. C'est précisément parce que la qualité de l'enseignement constitue la raison d'être de l'acte décretaal qu'on ne peut pas laisser dépendre la concrétisation de la description de fonction du résultat d'un dialogue ouvert entre le directeur et les membres du personnel. En raison du caractère fondamental de ces concepts, la concrétisation de ceux-ci doit être confiée exclusivement aux pouvoirs organisateurs, étant donné que ce sont eux qui prennent l'initiative d'organiser l'enseignement et en assurent la responsabilité.

A.10.2. L'argument du « renforcement de l'autonomie locale » utilisé pour justifier la mesure est en contradiction totale avec la réalité sur le terrain : la majorité des pouvoirs organisateurs qui ressortissent à l'enseignement catholique n'organisent en effet qu'une seule école, de sorte que la distance entre le pouvoir organisateur et les écoles qu'il organise est inexistante.

A.10.3. La thèse défendue par le Gouvernement flamand selon laquelle les tâches et compétences qui seront fixées dans la description de fonction n'auront pas d'influence sur les méthodes philosophiques ou pédagogiques est en porte-à-faux avec les modèles de descriptions de fonction élaborés par le Gouvernement flamand dans l'arrêté du 17 juin 1997 (*Moniteur belge* du 11 septembre 1997). Le caractère particulièrement exhaustif de ces modèles indique clairement qu'ils ne sont nullement conçus comme des exemples — dans lesquels la direction et le personnel pourraient puiser librement de commun accord — mais qu'ils décrivent au contraire véritablement le contenu des fonctions et influencent de cette manière le contenu de l'enseignement dispensé par le membre du personnel concerné.

A.10.4. La garantie particulière que mentionne la partie défenderesse concernant l'article 159 du décret (description de fonction des maîtres de cours philosophiques) ne trouve pas à s'appliquer concrètement à l'égard de l'enseignement organisé à l'intérieur du « réseau libre ». Il convient de souligner tout d'abord que de tels maîtres n'existent pas dans l'enseignement maternel. En outre, dans le réseau libre, il est le plus souvent question d'une approche intégrée : un seul membre du personnel — qui exerce la fonction de titulaire de classe, de sorte que l'article 159 ne s'applique pas à cette personne — s'occupe d'un groupe déterminé d'élèves et ce membre du personnel se charge de tout durant l'année scolaire. La philosophie est dès lors en quelque sorte incluse dans l'offre globale.

A.10.5. Le biais suggéré par le Gouvernement flamand pour influencer (indirectement) la description de fonction des membres du personnel, via la description de fonction du directeur, revient clairement à reconnaître que le pouvoir de concrétiser les descriptions de fonction et le régime des prestations appartient au pouvoir organisateur (l'autorité scolaire).

Quant aux dispositions relatives aux projets temporaires dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécial

A.11. Le Gouvernement flamand ne répond pas à la question de savoir à l'aide de quels critères objectifs — dans les limites des crédits budgétaires disponibles — les projets temporaires qu'il annonce seront attribués. Tout point de repère concret fait ici défaut, de sorte que la porte est ouverte à l'arbitraire. Il n'est en outre nullement exclu, étant donné l'absence de directives en la matière de la part du législateur décretaal, que, par le biais des conditions auxquelles ces projets sont attribués, des contenus et/ou des méthodes pédagogiques soient imposés, ce qui est inacceptable au regard de la liberté d'organisation de l'enseignement.

Quant aux dispositions relatives aux recouvrements, retenues et sanctions

A.12.1. Les articles 177 à 180 portent bien sur le contrôle de l'attribution et de l'emploi des subventions, puisque la sanction concrète peut consister en une répétition partielle du budget de fonctionnement ou la retenue du paiement des avances sur ce budget.

Pareilles mesures ne peuvent pas être qualifiées autrement que de contrôle de l'emploi des subventions : si une école, dans l'utilisation des subventions, ne respecte pas les obligations visées aux articles 177 et 179 du décret, elle est sanctionnée par le recouvrement ou la retenue des subventions.

L'article 50 de la loi spéciale de financement n'autorise pas les communautés à désigner elles-mêmes les nouveaux cas dans lesquels les subventions peuvent être retenues ou récupérées. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une réglementation plus stricte, mais d'une réglementation propre avec un point de départ différent, une définition complémentaire spécifique étant donnée aux termes « utilisation des subventions à d'autres fins ». C'est l'évaluation concrète, à la lumière des articles 177 et 179 attaqués du décret, de la politique d'enseignement menée qui est ici centrale, et non l'utilisation des subventions de l'autorité pour d'autres usages que ceux pour lesquels elles ont été attribuées. En d'autres termes, nonobstant le fait qu'une école utilise bien les subventions aux fins pour lesquelles elles ont été accordées, ces subventions peuvent être répétées ou retenues parce que la politique d'enseignement menée par l'école est considérée comme incompatible avec la politique d'enseignement préconisée par le législateur décretaal.

Un tel régime n'est pas compatible avec les articles 55 et 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et est donc contraire à l'article 50 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

A.12.2. Le Gouvernement flamand ne peut invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, dont la portée est définie dans la jurisprudence de la Cour.

Il ressort à suffisance des termes mêmes du décret que la sanction par le biais du remboursement partiel du budget de fonctionnement et de la retenue du paiement des avances n'est pas nécessaire. Le législateur décretaal a formulé ces dispositions sur un mode potentiel : « la sanction (...) peut constituer [lire : résider dans] le remboursement partiel (...) » ou « peut donner lieu (...) à une retenue temporaire ». L'exercice judiciaire de la compétence décretaale en matière d'enseignement fondamental ne suppose pas nécessairement l'exercice d'une compétence législative en matière de contrôle des subventions : le gouvernement peut en effet lui-même décider ou non de prendre des sanctions en matière de subventionnement.

En outre, la réglementation litigieuse porte bien atteinte de façon fondamentale à la réglementation fédérale, de sorte qu'elle a une incidence plus que marginale. En effet, cette réglementation instaure un contrôle tout différent, qui ne sanctionne pas l'usage abusif qui serait fait des subventions (détournement du but dans lequel les subventions ont été accordées), mais la politique d'enseignement elle-même que mène l'école.

— B —

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 158, 159, 161 à 165, 168 à 172 et 177 à 180 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental.

Ces articles disposent :

« Chapitre X. — *Charge du personnel dans l'enseignement fondamental*

Section 1re. — Description de fonction

[...]

Art. 158. § 1^{er}. La charge des membres du personnel est fixée annuellement dans une description de fonction, composée de deux parties :

1° les domaines de performance : ce sont les tâches qui doivent être menées à bonne fin par le membre du personnel;

2° les compétences : ce sont les capacités, aptitudes et qualités requises du membre du personnel afin d'exécuter convenablement les tâches visées au 1°.

§ 2. La disposition du § 1^{er} n'est pas applicable :

1° aux membres du personnel qui sont employés pour une période de moins de dix mois;

2° les membres du personnel qui sont occupés pour moins d'un emploi à mi-temps auprès d'une même autorité scolaire.

Art. 159. Chaque description de fonction est dressée de commun accord avec [lire : par] la direction et le membre du personnel concerné ou conjointement par [lire : avec] les différents membres du personnel exerçant la même fonction.

Si ceux-ci ne réussissent pas à s'entendre sur la description de fonction pendant la concertation, l'autorité scolaire décide sur [lire : dans] les matières sur lesquelles on ne s'est pas mis d'accord et ce après avoir entendu à ce sujet la direction et le membre du personnel.

Les descriptions de fonction des maîtres de cours philosophiques sont établies avec l'accord de l'instance compétente du culte ou de la philosophie en question.

[...]

Art. 161. § 1^{er}. Pour [...] l'établissement de la description de fonction, les modèles de descriptions de fonction proposés par le gouvernement pour les différentes fonctions peuvent être utilisés.

§ 2. Le gouvernement définit pour les différentes fonctions les tâches qui ne peuvent pas être comprises dans la charge et les soumet à l'approbation du Parlement flamand. La description de fonction ne peut pas contenir ces tâches.

Art. 162. Les tâches qui ne figurent pas au modèle de la description de fonction prévu au § 1^{er} de l'article 161 et ne sont pas énumérées parmi les tâches prévues au § 2 de l'article 161, peuvent être insérées dans les descriptions de fonction après concertation ou par négociation dans le comité local.

Section 2. — Régime de prestations

Art. 163. § 1^{er}. Le gouvernement fixe pour chaque fonction, le nombre minimum et le nombre maximum de périodes et/ou d'heures pour la charge principale hebdomadaire et le nombre maximum d'heures d'horloge pour la charge scolaire hebdomadaire.

La charge scolaire est prestée en principe dans la période de présence normale des élèves.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, la participation aux contacts avec les parents et aux réunions du personnel ne rentre pas dans la charge scolaire hebdomadaire maximum.

Ces charges ne sont pas nécessairement prestées dans la période de présence normale des élèves.

§ 3. D'autres dérogations au § 1^{er} ne peuvent être appliquées qu'après concertation ou négociation dans le comité local.

Art. 164. Les critères pour l'accomplissement de la charge principale et la charge scolaire sont fixés après concertation ou par négociation dans le comité local.

Art. 165. Le directeur définit pour chaque membre du personnel le nombre hebdomadaire de périodes et/ou heures de charge principale et le nombre hebdomadaire d'heures d'horloge de charge scolaire.

Il tient compte :

1° des maxima visés à l'article 163, § 1^{er};

2° des dispositions de l'article 163, § 2 et § 3;

3° des critères visés à l'article 164.

[...]

Chapitre XI. — *Projets temporaires*

Art. 168. Les dispositions du présent chapitre sont uniquement applicables aux écoles financées et subventionnées.

Art. 169. Le gouvernement peut organiser des projets temporaires dans l'enseignement ordinaire et dans l'enseignement spécial.

Il décrit ces projets, en fixe la durée et définit les conditions auxquelles les écoles peuvent participer aux projets.

Art. 170. § 1^{er}. Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, des périodes additionnelles et/ou heures additionnelles et/ou moyens additionnels sont attribués aux écoles qui participent à ces projets.

§ 2. Les périodes additionnelles et/ou heures additionnelles et/ou moyens additionnels sont attribués dans une année scolaire et doivent être affectées selon les dispositions fixées par le gouvernement.

§ 3. Les membres du personnel qui exercent leur fonction dans les périodes additionnelles et/ou les heures additionnelles sont désignés à titre temporaire pour la durée du projet.

Les temporaires visés peuvent également remplacer des membres du personnel définitifs ou temporaires, si ces derniers mettent en oeuvre le projet.

L'autorité scolaire ne peut en aucun cas nommer à titre définitif des membres du personnel dans ces périodes additionnelles et/ou heures additionnelles.

Art. 171. § 1^{er}. L'inspection scolaire évalue au moins une fois par an les projets en cours et en formule les résultats dans un avis au gouvernement. Le gouvernement décide sur la base de cet avis si les projets sont reconduits ou terminés.

§ 2. La prolongation d'un projet temporaire qui a déjà duré trois ans, ne peut être effectuée qu'après motivation au Parlement flamand.

§ 3. Le gouvernement peut décider sur la base de l'avis visé au § 1^{er} de financer ou subventionner une nouvelle catégorie de périodes additionnelles et/ou heures additionnelles et de terminer le projet temporaire.

Art. 172. A condition de motiver et de communiquer sa décision au Parlement flamand, le gouvernement peut accorder pour la durée des projets visés à l'article 169 une dérogation à l'application de la réglementation concernant la programmation et rationalisation du capital-périodes ou du capital-heures.

[...]

Chapitre XIII. — *Recouvrements, retenues et sanctions*

[...]

Section 2. — Sanctions

Art. 177. § 1^{er}. Sans préjudice de l'application de l'article 174, et après sommation, les infractions suivantes peuvent donner lieu à des sanctions :

- 1° le non-respect des conditions d'admission telles que visées aux articles 12, 15 et 16;
- 2° le non-respect de l'accès gratuit à l'enseignement fondamental tel que visé à l'article 27;
- 3° le non-respect des dispositions concernant la dispense de faire un choix entre la religion et la morale non confessionnelle, telle que visée aux articles 29, deuxième alinéa et 30, deuxième alinéa;
- 4° le non-respect de la procédure de suspension et d'exclusion d'élèves, telle que visée à l'article 32;
- 5° la méconnaissance du droit d'enseignement en milieu familial visé aux articles 34 et 35;
- 6° le non-respect des dispositions relatives à l'organisation du temps scolaire au sens des articles 48, 49 et 50;
- 7° la concurrence déloyale, les pratiques commerciales déloyales et la propagande politique au sens de l'article 51;
- 8° abus du budget de fonctionnement et des moyens d'investissement;
- 9° abus lors du comptage du nombre d'élèves réguliers pour la programmation, la rationalisation, le capital-périodes et le capital-heures;
- 10° abus lors du calcul et de l'affectation du capital-périodes et du capital-heures;
- 11° abus lors de l'affectation de périodes additionnelles et/ou heures additionnelles au sens de l'article 170.

§ 2. Des plaintes relatives aux infractions visées au § 1^{er}, 2° et 7° sont examinées par la Commission de pratiques déloyales visée aux articles 27 et 52.

Des infractions au sens du § 1^{er}, 6° sont constatées par l'inspection scolaire.

Art. 178. La sanction pour l'autorité scolaire commettant l'infraction peut constituer [lire : consister dans] le remboursement partiel du budget de fonctionnement, sans que le recouvrement ou la retenue puisse excéder 10 p.c. du budget de fonctionnement de l'école où est constatée l'infraction.

Art. 179. Le non-respect des obligations suivantes :

- 1° avoir un règlement d'école tel que visé à l'article 37;
- 2° avoir un plan d'action tel que visé à l'article 46;
- 3° avoir un plan de travail scolaire tel que visé à l'article 47;
- 4° remplir et transmettre à temps les formulaires prescrits ou les données demandées pour des éléments pour lesquels la direction ne dépend pas de tiers;
- 5° collaborer à des actions ou examens imposés par le gouvernement.

peut donner lieu, après sommation, à une retenue temporaire du paiement des avances sur le budget de fonctionnement ou à une retenue temporaire du paiement des tranches de la dotation à l'ARGO à concurrence de cette partie des tranches qui peut raisonnablement être considérée comme appartenant à l'école concernée.

Art. 180. Le gouvernement fixera les règles pour la constatation des infractions et l'exécution des sanctions. L'arrêté prévu à cet effet garantit les droits de défense. »

Quant à la recevabilité du recours

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation en tant qu'il est dirigé contre les dispositions relatives à la description de fonction et au régime des prestations, étant donné que les parties requérantes invoquent leur qualité de pouvoir organisateur, alors que les dispositions attaquées concernent exclusivement le personnel de l'enseignement fondamental.

Les parties requérantes ne seraient donc pas affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

B.2.2. Bien que les dispositions attaquées règlent les droits et obligations des membres du personnel de l'enseignement fondamental, elles modifient néanmoins certaines compétences des pouvoirs organisateurs et elles ont donc une incidence directe sur l'organisation de l'enseignement fondamental.

Par conséquent, les dispositions litigieuses affectent directement et défavorablement les parties requérantes.

B.2.3. L'exception d'irrecevabilité du recours en annulation tirée du défaut d'intérêt, en tant qu'il est dirigé contre les articles 158, 159 et 161 à 165, est rejetée.

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation en tant qu'aucun moyen ne serait formulé à l'encontre des articles 168 et 177 du décret du 25 février 1997 et en tant qu'est invoquée une violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution par les articles 163 à 165, sans que des griefs soient articulés.

B.3.2. Les parties requérantes ont formulé concomitamment un ou plusieurs moyens à l'encontre des différents groupes de dispositions. Elles contestent l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement flamand en faisant référence à la portée des dispositions attaquées et à l'exposé de leurs moyens.

Lorsque l'exception d'irrecevabilité porte tant sur la portée des dispositions attaquées que sur l'étendue des moyens respectivement pris à l'encontre de celles-ci, l'examen de la recevabilité du recours se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

Quant au fond

Quant aux dispositions relatives à la description de fonction et au régime des prestations du personnel de l'enseignement fondamental

B.4.1. Le premier moyen, dirigé contre les articles 158, 159 et 161 à 165, est pris de la violation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, en ce que ces dispositions empêchent le pouvoir organisateur de déterminer librement la mission des membres du personnel, alors que cette compétence est, pour la liberté pédagogique — comprise dans la liberté d'enseignement — aussi essentielle que le droit de choisir librement les membres du personnel.

B.4.2. La liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, qui implique que des personnes privées puissent organiser et dispenser un enseignement selon leurs propres conceptions tant en ce qui concerne la forme que pour ce qui est du contenu de cet enseignement, ne comprend pas seulement la liberté du pouvoir organisateur de choisir le personnel qu'il engage en vue de réaliser ses objectifs d'enseignement propres, mais également la liberté de fixer la mission de ce personnel et de régler ses prestations.

B.4.3. Cette liberté n'est toutefois pas illimitée. Elle ne s'oppose pas en l'occurrence à ce que le législateur décrétal, en vue d'assurer la qualité de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

Selon les travaux préparatoires, les dispositions attaquées expriment la volonté des autorités de définir la mission du personnel de l'enseignement fondamental et de concevoir un régime de prestations qui soit le plus simple possible; qui, lorsque faire se peut, soit uniforme pour les différentes catégories de personnel; qui permette à la direction d'organiser la vie scolaire de manière telle que les enfants et les parents reçoivent ce à quoi ils ont droit; qui prévienne les abus dont pourrait être victime le personnel et qui laisse une marge à l'autonomie locale (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 45).

Les dispositions entreprises, qui sont dictées par le souci d'assurer la qualité de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté de l'enseignement, sauf s'il devait apparaître que les limitations concrètes que les diverses dispositions apportent à cette liberté ne sont pas raisonnablement justifiées ou sont disproportionnées à l'objectif poursuivi.

B.4.4. Ni la disposition qui prescrit le principe de la fixation de la charge des membres du personnel et qui exclut celui-ci pour certaines catégories de membres du personnel (article 158), ni la disposition qui règle la manière dont cette description de fonction est établie (article 159), ni la disposition qui confère au directeur le pouvoir de définir le régime des prestations pour chaque membre du personnel (article 165) ne sauraient être considérées comme apportant à la liberté d'enseignement des limitations qui ne seraient pas raisonnablement justifiées ou qui seraient disproportionnées à l'objectif poursuivi. En effet, ces mesures contribuent à réaliser l'objectif — recherché par le législateur décrétal — de qualité de l'enseignement dispensé. Elles ne sont pas disproportionnées quant à leurs effets, en ce qu'elles attribuent la responsabilité finale de la description de fonction à l'autorité scolaire elle-même ou au directeur, dont on peut considérer qu'il bénéficie de la confiance du pouvoir organisateur.

Sous réserve d'un contrôle au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution, la disposition relative au contenu de la description de fonction à établir sur la base d'une liste des tâches permises (article 161, § 1^{er}) et interdites (article 161, § 2), arrêtée par le Gouvernement, et la disposition relative aux nombres minimum et maximum de périodes et/ou d'heures pour la charge principale hebdomadaire, et au nombre maximum « d'heures d'horloge » pour la charge scolaire hebdomadaire et à certaines modalités de celle-ci (article 163, §§ 1^{er} et 2) ne sauraient davantage être considérées comme une restriction déraisonnable de la liberté d'enseignement. En effet, en limitant le contenu et la durée des tâches du personnel de l'enseignement fondamental, sans préjudice de la possibilité d'aboutir par la concertation à des dérogations en ce qui concerne la durée (article 163, § 3), le législateur décrétal peut contribuer à la qualité de l'enseignement dispensé, quelle qu'en soit la spécificité. Les compétences du pouvoir organisateur se trouvent ainsi limitées, mais pareille limitation n'est pas incompatible avec la liberté d'enseignement.

B.4.5. En vertu de l'article 162, les tâches qui ne figurent pas au modèle de la description de fonction prévu au paragraphe 1^{er} de l'article 161 (la liste, dite « positive », des tâches autorisées) et ne sont pas énumérées parmi les tâches prévues au paragraphe 2 de l'article 161 peuvent être insérées dans les descriptions de fonction après concertation ou par négociation au sein du comité local. Sur la base de l'article 164, « les critères pour l'accomplissement de la charge principale et de la charge scolaire », dont le directeur doit tenir compte lors de la définition du régime de prestations de chaque membre du personnel (article 165, alinéa 2, 3^o), sont fixés après concertation ou par négociation au sein du comité local.

Les deux dispositions expriment la volonté du législateur décrétal de prévenir les abus dont pourraient être victimes les membres du personnel et de laisser une place à l'autonomie locale dans la fixation des tâches, dans l'intérêt de la qualité de l'enseignement.

En tant que l'article 162 dispose que les tâches qui ne figurent pas au modèle, arrêté par le Gouvernement, de la description de fonction prévu à l'article 161, § 1^{er}, et qui ne sont pas davantage énumérées parmi les tâches prévues à l'article 161, § 2, peuvent figurer dans la description de fonction après concertation ou négociation au sein du comité local, cette disposition ne limite aucunement l'autonomie du pouvoir organisateur. Il ne ressort en effet nullement des travaux préparatoires de la disposition en cause (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 48) que cette concertation porterait une quelconque atteinte au pouvoir de décision que l'article 159, alinéa 2, confère à l'autorité scolaire en cas de désaccord entre la direction et le personnel sur les tâches visées à l'article 162 qui doivent figurer dans la description de fonction, décision contre laquelle n'existe aucune possibilité de recours externe (*ibid.*, p. 47). Cette interprétation de la compétence du pouvoir organisateur, mentionnée à l'article 159, alinéa 2, s'impose d'autant plus que la fixation des tâches visées à l'article 162 peut être liée à la philosophie de l'enseignement, à son caractère et au réseau (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 48) et qu'elle touche donc à l'essence de la liberté d'enseignement. Ainsi interprété, l'article 162 n'implique aucune limitation de la liberté d'enseignement.

En vertu de l'article 164, les critères pour l'accomplissement de la charge principale et de la charge scolaire sont fixés après concertation ou par négociation au sein du comité local. Bien qu'il ait été souligné lors des travaux préparatoires de cette disposition qu'il existe au niveau local une grande autonomie pour la fixation des charges individuelles, puisque les autorités ont seulement fixé des charges principales minimale et maximale et une charge scolaire maximale, et qu'il ait été souligné à cet égard que l'intention n'était pas de permettre que ces charges soient fixées arbitrairement, en sorte qu'un certain nombre de critères doivent être fixés par le comité local (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 49), la Cour doit constater que le texte de cette disposition ne porte pas atteinte à la compétence de décision du pouvoir organisateur. Il est certes prescrit que les critères pour l'accomplissement de la charge principale et de la charge scolaire soient fixés après concertation ou par négociation au sein du comité local, mais la compétence de décision définitive incombe au pouvoir organisateur. L'article 164 du décret entrepris doit en effet être lu, en ce qui concerne l'enseignement libre subventionné, en combinaison avec le décret du 5 avril 1995 portant création de comités de négociation dans l'enseignement libre subventionné (*Moniteur belge*, 8 juin 1995), qui fixe, aux articles 32 à 35, la compétence des comités locaux de négociation. A l'exception de la fixation du règlement de travail — pour lequel, en cas de divergence entre les parties représentées, il est prévu que c'est le comité paritaire central qui peut décider — la compétence de négociation des comités locaux ne porte en aucune manière atteinte à la compétence de décision du pouvoir organisateur, d'autant que le législateur décrétal a lui-même reconnu qu'« accorder le droit d'approbation aux comités de négociation irait à l'encontre de l'article 24 de la Constitution qui garantit la liberté d'enseignement pour les organisateurs » (*Doc.*, Conseil flamand, 1994-1995, n° 703/1, p. 7).

B.4.6. Le moyen n'est pas fondé.

B.5.1. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre l'article 161, § 1^{er}, (fixation de la liste dite « positive ») et contre l'article 163, § 1^{er}, (fixation du « nombre minimum et [du] nombre maximum de périodes et/ou d'heures pour la charge principale hebdomadaire et [du] nombre maximum d'heures d'horloge pour la charge scolaire hebdomadaire »), est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que le législateur décrétoal n'a fixé aucune limite ni donné aucune directive concernant le contenu précis ou l'étendue de cette délégation, hormis l'indication que les descriptions de fonction doivent être constituées de deux parties respectivement les « domaines de performance » et les « compétences » —, de sorte qu'il aurait négligé de fixer les principes qui doivent se trouver à la base des missions confiées au Gouvernement, tant en ce qui concerne les descriptions de fonction qu'en ce qui concerne le régime des prestations.

B.5.2. Aux termes de l'article 161, § 1^{er}, « pour [...] l'établissement de la description de fonction, les modèles de descriptions de fonction proposés par le gouvernement pour les différentes fonctions peuvent être utilisés ». Ces modèles ne sont toutefois assortis d'aucune obligation et constituent seulement une aide — un instrument — pour la direction et pour le personnel (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, pp. 47-48; *Ann.*, Parlement flamand, 1996-1997, 28 janvier 1997, p. 72). L'habilitation donnée par le législateur décrétoal au Gouvernement ne porte pas, ne serait-ce déjà qu'en raison du caractère non obligatoire des modèles, sur un aspect essentiel de l'organisation, de la reconnaissance ou du subventionnement de l'enseignement.

En tant qu'il est dirigé contre l'article 161, § 1^{er}, le moyen n'est pas fondé.

B.5.3. Aux termes de l'article 163, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Gouvernement fixe, pour chaque fonction, le nombre minimum et le nombre maximum de périodes et/ou d'heures pour la charge principale hebdomadaire et le nombre maximum d'heures d'horloge pour la charge scolaire hebdomadaire.

Bien que cette matière concerne bien un aspect essentiel de l'organisation de l'enseignement pour lequel le législateur décrétoal est seul compétent, en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, et bien que le législateur décrétoal n'ait pas, dans la disposition précitée, fixé lui-même les principes ni fait les choix politiques concernant cette matière, il découle du décret — et en particulier des dispositions figurant au chapitre V, section 1 à 4, relatives à l'offre d'enseignement et à l'organisation des heures de cours — que, dans l'exercice de la mission que lui a conférée l'article 163, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Gouvernement est à ce point lié que la délégation au Gouvernement ne saurait violer l'article 24, § 5, de la Constitution.

En tant qu'il est dirigé contre l'article 163, § 1^{er}, le moyen n'est pas fondé.

Quant aux dispositions relatives aux projets temporaires dans l'enseignement ordinaire et l'enseignement spécial

B.6.1. Le recours en annulation des articles 168 à 172 du décret du 25 février 1997 est fondé sur la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que le législateur décrétoal n'a en aucune manière délimité la marge d'appréciation du Gouvernement dans l'organisation des projets temporaires, ni en ce qui concerne le contenu ou les objectifs de ces projets, ni en ce qui concerne les critères qualitatifs ou quantitatifs dont le Gouvernement devrait tenir compte dans l'organisation de ces projets temporaires, ni au sujet des conditions que le Gouvernement peut imposer aux écoles pour leur participation aux projets temporaires définis par le Gouvernement lui-même.

B.6.2. L'article 24, § 5, de la Constitution prévoit que « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

Le texte de l'article 24, § 5, a une portée générale : il n'opère aucune distinction et ne contient aucune limitation en ce qui concerne la portée de la notion d'« organisation », ce qui signifie que toute réforme relative à l'organisation de l'enseignement, quel que soit son objectif, même si elle est limitée dans le temps, ne peut être réglée que par décret.

B.6.3. Cependant, des délégations au pouvoir exécutif ne sont pas exclues, à condition que le législateur décrétoal ait fixé les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, ce qui implique notamment qu'il fixe les critères tenant lieu de directives pour l'établissement de la réglementation par le gouvernement concerné.

B.6.4. Le décret prévoit que le Gouvernement peut élaborer et définir des projets temporaires; il en fixe les modalités d'évaluation et de durée. Le caractère temporaire des projets démontre que le législateur décrétoal a indiqué les limites du pouvoir réglementaire du Gouvernement, qui ne peut intervenir que pour faire face à des problèmes urgents ou imprévus, ou pour tenter des expériences sans qu'il puisse modifier l'organisation de l'enseignement.

B.6.5. Toutefois, dans la mesure où le Gouvernement est autorisé, en vertu de l'article 172 du décret, à accorder des dérogations, laissées à sa libre appréciation, à l'application de la réglementation concernant la programmation et la rationalisation du capital-périodes et du capital-heures, le décret ne contient pas les éléments essentiels ni les limites de dérogations éventuelles à des normes qui tiennent à l'organisation de l'enseignement.

B.6.6. Le moyen est fondé en ce qu'il concerne l'article 172.

Quant aux dispositions relatives aux recouvrements, retenues et sanctions

B.7.1. Le premier moyen dirigé contre les articles 178 à 180 du décret relatif à l'enseignement fondamental, qui régissent la matière des recouvrements, des retenues et des sanctions, est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées comportent une délégation inadmissible, étant donné que le Gouvernement, lorsqu'il prendra l'arrêté visé à l'article 180, devra nécessairement élaborer des réglementations qui ne seront pas seulement complémentaires. Dans les dispositions précitées, seule serait prévue la faculté pour le Gouvernement de sanctionner effectivement les infractions constatées ou le non-respect des obligations, et il disposerait en outre d'une très large compétence d'appréciation quant à l'importance de la sanction. Ainsi serait déléguée à tort au Gouvernement la compétence de régler un aspect essentiel de l'organisation, de la reconnaissance ou du subventionnement de l'enseignement.

B.7.2. Le moyen critique les articles 178 et 180 en ce qu'ils permettent au Gouvernement de déterminer s'il est opportun de prendre des sanctions, le législateur décrétoal n'ayant fixé d'autre limite que celle qui concerne le montant maximum du remboursement que le Gouvernement peut exiger, ce qui laisserait d'ailleurs au Gouvernement un pouvoir d'appréciation excessif.

La Cour limite son examen à ces griefs.

B.7.3. Les articles 177 à 179 désignent expressément les infractions qui peuvent donner lieu à des sanctions (articles 177, § 1^{er}, et 179) et établissent l'importance des sanctions éventuelles (articles 178 et 179).

B.7.4. Étant donné que le législateur décrétoal a fixé lui-même les éléments essentiels du régime de sanctions et qu'il n'a donc laissé au Gouvernement flamand que le soin d'élaborer des règles purement complémentaires, le moyen, pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, ne peut être admis.

B.8.1. Le second moyen, dirigé contre les articles 177 à 180, est pris de la violation de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui énonce que seule la loi (fédérale) détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, tandis que, en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la même loi spéciale de financement, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions sont applicables aux communautés et aux régions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2.

B.8.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les articles 177 à 180 ne règlent pas la matière du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions. Ces dispositions instaurent essentiellement des sanctions financières pour le cas où le bénéficiaire de subventions ne respecterait pas les dispositions du décret qui ouvrent le droit aux subventions dans le cadre de la dispensation de l'enseignement. La communauté, qui est compétente en matière d'enseignement pour fixer les conditions auxquelles les écoles sont admises au financement ou aux subventions pour l'enseignement qu'elles dispensent, l'est également pour établir dans quels cas le non-respect des dispositions décrétales applicables peut donner lieu à des sanctions, fût-ce sous la forme de recouvrements ou de retenues d'une partie du budget de fonctionnement.

B.8.3. Le moyen, pris de la violation des articles 50, § 2, alinéa 3, et 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 par les articles 177 à 180, ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

— annule l'article 172 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental;

— rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 février 1999.

Le greffier,

L. Potoms.

Le président,

L. De Grève.

SCHIEDSHOF

D. 99 — 767

[C - 99/21072]

Urteil Nr. 19/99 vom 17. Februar 1999

Geschäftsverzeichnisnummer 1172

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 über den Grundschulunterricht, erhoben von der VoE Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus dem Vorsitzenden L. De Grève und dem Richter und stellvertretenden Vorsitzenden L. François, und den Richtern P. Martens, G. De Baets, E. Cerehe, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 16. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. Oktober 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 158, 159, 161 bis einschließlich 165, 168 bis einschließlich 172 und 177 bis einschließlich 180 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 über den Grundschulunterricht (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 17. April 1997): die VoE Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas, mit Vereinigungssitz in 9100 Sint-Niklaas, Plezantstraat 135, die VoE Onderwijsinrichtingen van de Zusters der Christelijke Scholen, mit Vereinigungssitz in 2290 Vorselaar, Markt 19, die VoE Provinciaal de Broeders van Liefde, mit Vereinigungssitz in 9000 Gent, Stropstraat 119, und die VoE Katholieke Scholen Groot Bornem, mit Vereinigungssitz in 2880 Bornem, Driesstraat 10.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 17. Oktober 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 27. November 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. November 1997.

Durch Anordnung vom 5. Januar 1998 hat der amtierende Vorsitzende auf Antrag der Flämischen Regierung die für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehene Frist um fünfzehn Tage verlängert.

Diese Anordnung wurde der Flämischen Regierung mit am 7. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die Flämische Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, hat mit am 27. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 4. Februar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 6. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 25. März 1998 und 29. September 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 16. Oktober 1998 bzw. 16. April 1999 verlängert.

Durch Anordnung vom 8. Juli 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 30. September 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 10. Juli 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 30. September 1998

— erschienen

. RA P. Taelman, in Gent zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA F. Vandendriessche, in Brüssel zugelassen, *loco* RA P. Devers, in Gent zugelassen, und RA D. D'Hooghe, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

— haben die referierenden Richter G. De Baets und P. Martens Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

— wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *In rechtlicher Beziehung*

— A —

Klageschrift

Hinsichtlich des Interesses

A.1. Die klagenden Parteien hätten ein Interesse an der Klageerhebung auf Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmungen. Ihren Satzungen zufolge würden sie sich alle auf die eine oder andere Weise mit dem Unterricht beschäftigen und eine oder mehrere Schulen organisieren, an denen Regel- oder Sondergrundschulunterricht erteilt werde. In ihrer Eigenschaft als Organisationsträger von Schulen, an denen Regel- bzw. Sonderunterricht geboten werde, würden die klagenden Parteien durch die angefochtenen Bestimmungen des Dekrets über den Grundschulunterricht unmittelbar und in ungünstigem Sinne betroffen. Die angefochtenen Vorschriften würden sich nämlich tiefgreifend auf die Organisation und Bezuschussung dieses Unterrichts auswirken.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Funktionsbeschreibung und Leistungsregelung des Personals im Grundschulunterricht

A.2.1. Der erste gegen die Bestimmungen bezüglich der Funktionsbeschreibung des Personals im Grundschulunterricht vorgebrachte Klagegrund geht von einem Verstoß gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung aus, und zwar mit der Begründung, daß diese Bestimmungen die freie Gestaltung des Auftrags der Personalmitglieder durch den Organisationsträger verhindern würden, während eine derartige Zuständigkeit für die pädagogische Freiheit — Bestandteil der Unterrichtsfreiheit — ebenso wesentlich sei wie die freie Wahl der Personalmitglieder, deren Bedeutung der Hof in seinem Urteil Nr. 76/96 hervorgehoben habe.

Diese pädagogische Freiheit äußere sich nämlich — unter anderem und hauptsächlich — konkret durch die an einer (Grund-)Schule beschäftigten Personalmitglieder, und zwar sowohl durch die von diesen Personen zu erfüllenden Aufgaben als auch durch die Fähigkeiten, über die sie verfügen müßten, um diesen Auftrag zu erfüllen, sowie durch den Zeitpunkt bzw. die Zeitdauer der Ausübung dieser Funktionen.

Die Prüfung dieser Fähigkeiten, die der Organisationsträger der betreffenden Schule für unerläßlich halte, damit der von ihm befürwortete Unterricht erteilt werden könne, spiele bei der Einstellung und Anwerbung der Personalmitglieder durch den Organisationsträger — in dessen Eigenschaft als Arbeitgeber — übrigens eine entscheidende Rolle. Die Entwicklung der Art und Weise, die die auferlegten Aufgaben erfüllt würden, sei ihrerseits bei einer späteren Einstellung oder Ernennung durch den Organisationsträger ausschlaggebend. Die angefochtenen Bestimmungen würden auf völlig unverhältnismäßige Weise, ohne Begründung durch das allgemeine Interesse, auf das Vorrecht des Organisationsträgers bezüglich der Organisation und Arbeitsweise der Unterrichtsanstalten übergreifen. Dadurch würden sie die verfassungsmäßig gewährleistete Unterrichtsfreiheit wesentlich beeinträchtigen.

Die angefochtenen Bestimmungen würden dem Organisationsträger einen wesentlichen Aspekt der Freiheit bezüglich der Organisation des Unterrichtswesens entziehen, und zwar die Zuständigkeit, den Aufgabenbereich zu bestimmen und abzugrenzen, wobei diese Zuständigkeit nunmehr dem Schulleiter bzw. der Schulleitung obliege, die keineswegs mit der Schulbehörde, d.h. dem Organisationsträger im Sinne von Artikel 24 § 4 der Verfassung gleichzusetzen sei. Im Lichte dieser durch die Verfassung gewährleisteten Freiheit sei es unannehmbar, daß die Umschreibung dieses Aufgabenbereichs, was die Funktionsbeschreibung betreffe, im wesentlichen der Schulbehörde entzogen werde, so daß deren Zuständigkeit nur nebensächlich sei, insbesondere wegen einer umfassenden « positiven » Liste der Aufgaben, die den Interventionsspielraum des Organisationsträgers erheblich eingeengt habe.

Noch enger sei der Spielraum des Organisationsträgers hinsichtlich der Leistungsregelung, mit der der Schulleiter beauftragt worden sei, ohne Mitspracherecht des Organisationsträgers.

Weder im Dekret noch in den Vorarbeiten sei eine Rechtfertigung für die Tatsache enthalten, daß diese Zuständigkeit, die für die Organisation des Unterrichts von wesentlicher Bedeutung sei, dem Organisationsträger entzogen und die Schulleitung bzw. der Schulleiter im Einvernehmen mit dem Personal damit beauftragt werde. Diese Maßnahme übersteige weitaus den Rahmen der diesbezüglich vertraglich festgelegten Klauseln der allgemeinen Vorschriften für das Personal des katholischen Unterrichtswesens.

Dieser Maßnahme könne sicherlich keine Erwägung bezüglich der Qualität und der gegenseitigen Gleichwertigkeit der mit öffentlichen Geldern finanzierten Unterrichts zugrunde liegen, da die konkrete Gestaltung der Funktionsbeschreibungen vom Dekretgeber selbst hätte vorgenommen werden sollen, was hier nicht der Fall sei.

A.2.2. Der zweite Klagegrund geht von einer Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung aus, und zwar mit der Begründung, daß der Dekretgeber die Übertragungen an die Flämische Regierung in den Artikeln 161 § 1 (Aufstellung der sogenannten « positiven » Liste) und 163 § 1 (Festlegung der Mindest- und Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag und der Höchstzahl der vollen Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag) auf keinerlei Weise begrenzt und keinerlei Richtlinie hinsichtlich ihres genauen Inhaltes oder Umfangs erteilt habe, abgesehen von dem Hinweis, daß die Funktionsbeschreibungen aus zwei Teilen — Ergebnisbereiche und Qualifikationen — zu bestehen hätten. Der Dekretgeber habe es also unterlassen, wenigstens die (inhaltlichen) Grundsätze, die den der Regierung erteilten Aufträgen — sowohl hinsichtlich der Funktionsbeschreibung als auch hinsichtlich der Leistungsregelung — zugrunde liegen müßten, festzulegen.

Zur Begründung des Nichtvorhandenseins der besagten Grundsätze könne nicht vorgebracht werden, daß die sogenannte « positive » Liste bzw. Listen lediglich ein — der Schulleitung und den Personalmitgliedern — zur Verfügung gestelltes Hilfsmittel darstellen würden. Im wesentlichen beinhalte diese positive Liste nämlich einen auferlegten Rahmen, auf den man sich zwar basieren dürfe, an den man aber — abgesehen von einer möglichen, allerdings nur hypothetischen Gestaltung aufgrund des Handlungsspielraums — grundsätzlich gebunden sei.

Wegen der Tragweite dieser « positiven » Listen, die in Artikel 162 des Dekrets über den Grundschulunterricht der « negativen » Liste gegenüber undifferenziert behandelt würden, hätte wenigstens — übrigens analog zur negativen Liste — ein Bestätigungsverfahren durch den Dekretgeber vorgesehen werden sollen.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der zeitlich begrenzten Projekte im Regel- und Sonderunterricht

A.3.1. In bezug auf diese Bestimmungen führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung an, indem der Dekretgeber in kein erlei Weise den Ermessensspielraum der Regierung beim Organisieren von zeitlich begrenzten Projekten eingrenze, und zwar weder hinsichtlich des Inhaltes der Zielsetzungen dieser Projekte, noch hinsichtlich der qualitativen oder quantitativen Kriterien, denen die Regierung bei der Organisation von zeitlich begrenzten Projekten Rechnung tragen müsse, noch bezüglich der Bedingungen, die die Regierung den Schulen auferlegen könne, bevor diese an den durch die Regierung selbst beschriebenen zeitlich begrenzten Projekten teilnehmen könnten.

Das Fehlen dieser Kriterien führe zu einer heiklen Situation, insofern andere, durch die Verfassung gewährleistete Rechte und Freiheiten im Zusammenhang mit der Freiheit und Gleichheit bezüglich des Unterrichts gefährdet würden. Außerdem unterlasse es der Dekretgeber, genauer zu bestimmen, unter welchen Bedingungen und in welchem Maße die Regierung für die Dauer der zeitlich begrenzten Projekte Abweichungen von den Vorschriften über die Programmierung und Rationalisierung des Unterrichtsstunden- oder Stundenkapitals habe gewähren können, obschon der Hof bereits in einem Urteil den Standpunkt vertreten habe, daß die Vorschriften über die Rationalisierung und Programmierung als eine Angelegenheit der Organisation und Bezuschussung des Unterrichtswesens anzusehen seien, auf die die Bedingungen von Artikel 24 § 5 der Verfassung Anwendung fänden.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen

A.4.1. Der erste, gegen die Artikel 178 bis 180 des Dekrets über den Grundschulunterricht, die den Sachbereich der Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen regeln, angeführte Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung, indem die angefochtenen Bestimmungen eine unzulässige Befugnisübertragung beinhalteten, da die Regierung bei der Ausarbeitung des in Artikel 180 vorgesehenen Erlasses notwendigerweise auch andere als rein ergänzende Regelungen werde abfassen müssen. In den obengenannten Bestimmungen sei lediglich eine Möglichkeit für die Regierung vorgesehen, festgestellte Übertretungen oder die Nichteinhaltung von Verpflichtungen tatsächlich zu bestrafen, und außerdem verfüge sie über einen sehr weiten Ermessensspielraum in bezug auf das Maß der Sanktionen.

Somit sei der Flämischen Regierung zu Unrecht die Befugnis übertragen worden, einen wesentlichen Aspekt der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung des Unterrichtswesens zu regeln.

A.4.2. Die angefochtenen Bestimmungen verstießen nach Darstellung der klagenden Parteien ebenfalls gegen die Bestimmungen über die Befugnisverteilung. Artikel 50 § 2 Absatz 3 des Finanzierungs-sondergesetzes besage, daß nur ein (föderales) Gesetz die allgemeinen Bestimmungen über die Kontrolle bezüglich der Vergabe und Verwendung von Zuschüssen festlegen könne. Gemäß Artikel 71 § 1 desselben Finanzierungs-sondergesetzes seien bis zum Inkrafttreten des in Artikel 50 § 2 vorgesehenen Gesetzes die geltenden Bestimmungen über die Kontrolle bezüglich der Vergabe und Verwendung von Zuschüssen in gleicher Weise auf die Gemeinschaften und Regionen anwendbar. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich, daß es den Gemeinschaften und Regionen nicht zustehe, bezüglich der Kontrolle über die Vergabe und Verwendung von Zuschüssen « allgemeine Bestimmungen » festzulegen, aber daß sie lediglich zuständig seien, « außerhalb » dieses gesetzlichen Rahmens in diesen Sachbereichen spezifische Regeln festzulegen, was gemäß der Erläuterung des zuständigen Ministers bedeute, daß « die Gemeinschaften und Regionen die durch den föderalen Gesetzgeber festgelegten Regeln eigentlich nur strenger gestalten und nicht davon abweichen können ».

Gemäß den Artikeln 55 bis 58 der Gesetze über das staatliche Rechnungswesen müßten Zuschüsse zu dem Zweck verwendet werden, für den sie gewährt worden seien, und sei der Zuschußempfänger zur sofortigen Rückzahlung verpflichtet, falls dies nicht geschehe. Die angefochtenen Bestimmungen führten zusätzliche Bestimmungen bezüglich der Verwendung von Zuschüssen ein, da die Sanktion der Rückzahlung oder Einbehaltung von erhaltenen Subventionen vom Mißbrauch der Subventionen getrennt werde; dies sei eine Maßnahme, zu der die Flämische Gemeinschaft nicht befugt sei. Die Regeln, die sie zur Kontrolle über die Verwendung der Zuschüsse festlegen könne, müßten einem Haushaltsziel dienen, was im vorliegenden Fall nicht zutreffe. Die Ausübung der Gemeinschaftsbefugnis über die Regelung von Zuschüssen zu anderen Zwecken als denjenigen, die mit dem Finanzierungs-sondergesetz angestrebt würden, komme einem Auftreten außerhalb der Grenzen der den Gemeinschaften zugeteilten Befugnisse gleich.

Schriftsatz der Flämischen Regierung

Hinsichtlich der Zulässigkeit

A.5.1. Die Flämische Regierung stellt die Zulässigkeit der Klage in Abrede, weil die klagenden Parteien sich lediglich auf ihre Eigenschaft als Organisationsträger für Regel- und Sonderunterricht sowie auf die Tatsache beriefen, daß die angefochtenen Regeln tief in die Organisation und Bezuschussung des Unterrichtswesens eingriffen, ohne dies konkret zu beweisen. Die Regelung der Funktionsbeschreibungen betreffe lediglich die Qualität der Unterrichtserteilung und richte sich in erster Linie an das Personal des Grundschulunterrichts. Insofern diese Regelung die klagenden Partei in ungünstigem Sinne betreffe, geschehe dies nicht auf direkte Weise.

Das gleiche gelte für die Leistungsregelung, die sich ebenfalls an das Personal und nicht an die Schulbehörden richte.

A.5.2. Die Klage sei nur insofern zulässig, als gegen die angefochtenen Bestimmungen auch tatsächlich Beschwerden vorgebracht würden. Die klagenden Parteien führten nirgends Beschwerden dagegen an, daß die Regelung bezüglich zeitlich begrenzter Projekte nicht auf die anerkannten Schulen Anwendung finde, sondern lediglich auf die subventionierten und finanzierten Schulen, weder hinsichtlich der in Artikel 177 genannten Übertretungen noch hinsichtlich der Artikel 163 bis 165, zumindest insofern sie einen Verstoß gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung anführten.

Insofern die Klageschrift sich auf die Artikel 168, 177 und 163 bis 165 wegen eines Verstoßes gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung beziehe, sei die Klage als unzulässig abzuweisen.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich des Auftrags des Personals des Grundschulunterrichts

A.6.1.1. Der Verstoß der betreffenden Bestimmungen gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung wird von der Flämischen Regierung in Abrede gestellt. Die Unterrichtsfreiheit stehe dem nicht im Wege, daß der Dekretgeber im Hinblick auf die Gewährleistung der Qualität und der Gleichwertigkeit des mit öffentlichen Mitteln erteilten Unterrichts Maßnahmen ergreife, die allgemein auf die Unterrichtsanstalten Anwendung fänden, ungeachtet der eigenen Merkmale des erteilten Unterrichts.

Außerdem würde nur dann die Unterrichtsfreiheit verletzt, wenn die angefochtenen Bestimmungen auf unverhältnismäßige und unverhältnismäßige Weise die Organisation und Arbeitsweise der Unterrichtsanstalten änderten und somit die Unterrichtsfreiheit wesentlich beeinträchtigen könnten.

A.6.1.2. Die in den Artikeln 158, 159, 161 und 162 angeführten Maßnahmen seien im Hinblick auf die Gewährleistung eines Unterrichts von guter Qualität ergriffen worden. Die meisten Aufgaben und Qualifikationen hätten jedoch weder direkt noch indirekt einen Einfluß auf die Weltanschauung oder die pädagogischen Methoden, sondern seien von wesentlicher Bedeutung für einen Unterricht von guter Qualität.

Insofern die Funktionsbeschreibungen doch einen Einfluß auf die pädagogischen Methoden und den weltanschaulichen Charakter des Unterrichts ausüben könnten, könne vernünftigerweise nicht behauptet werden, daß die Schulbehörde, indem man die konkrete Erfüllung der Funktionsbeschreibungen auf eine Absprache zwischen Schulleitung und Personal stütze, nicht mehr ihr pädagogisches Projekt uneingeschränkt ausführen könne oder daß die diesbezüglich Zuständigkeit der Schulbehörden beeinträchtigt werde. In bezug auf den weltanschaulichen Aspekt des pädagogischen Projektes sehe das Dekret jedenfalls eine besondere Garantie vor, indem es in Artikel 159 die Funktionsbeschreibung der Lehrer vom Einverständnis der zuständigen Instanzen der betreffenden Religion oder Weltanschauung abhängig mache. Außerdem bestehe eine sehr enge Beziehung zwischen Schulleitung und Schulbehörden, und dies sicherlich im Grundschulunterricht. Das Dekret über den Grundschulunterricht sehe durch die Funktionsbeschreibung des Schulleiters ein Kontrollmittel für die Schulbehörde über die Schulleitung vor, da die Funktionsbeschreibung des Schulleiters in Absprache zwischen der Schulleitung und der Schulbehörde festgelegt werde, wobei die Schulbehörde bei Nichtzustandekommen einer Einigung die ausschlaggebende Entscheidung treffe. Die Schulbehörde könne die Funktionsbeschreibung ihrer Schulleitungen festlegen, was bedeute, daß die Schulbehörde auch den pädagogischen und weltanschaulichen Rahmen, in dem die Schulleitung ihre Aufgabe wahrnehmen müsse, darin aufnehmen könne.

Ferner würden den Schulbehörden im Dekret über den Grundschulunterricht einige bedeutende direkte Befugnisse in bezug auf die Funktionsbeschreibung zugestanden (Entscheidungen bezüglich der Erörterung von Bestandteilen der Funktionsbeschreibung, das Ausfüllen des sogenannten « grauen Bereichs », die Einstellung von Personal). In bezug auf den letzteren Punkt sei auf die Vorzugsregelung im subventionierten Unterricht zu verweisen, die zumindest eine Beurteilung der Schulbehörde verlange, bevor sie Anwendung finden könne.

Schließlich seien die Bestimmungen des Dekrets über den Grundschulunterricht, die das Aufstellen einer Funktionsbeschreibung verpflichtend vorschrieben, noch nicht in Kraft getreten und müsse man eine Vereinbarung abwarten, die regelmäßige Beurteilungen vorsehe, anhand deren eine etwaige Anpassung des Systems möglich sei und die Schulbehörden die Möglichkeit erhielten, Einfluß auf die Funktionsbeschreibungen zu nehmen, was noch eine zusätzliche Garantie für die Organisationsträger bedeute, daß sie über die Funktionsbeschreibungen « den durch sie organisierten Unterricht im Griff hätten ».

A.6.1.3. Selbst wenn der Hof zu der Schlußfolgerung gelangen sollte, daß die angefochtenen Bestimmungen der Befugnis der Schulbehörden zur Festlegung des Unterrichtsprojektes Abbruch leisten würden, liege noch kein Verstoß gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung vor, weil in dem Fall, wo eine Einschränkung der Freiheit der Schulbehörden bestünde, diese Einschränkung nicht unverhältnismäßig, sondern lediglich marginal sei.

A.6.1.4. In bezug auf die Bestimmungen über die Leistungsregelung stelle die Flämische Regierung fest, daß die klagenden Parteien nicht angäben, in welcher Weise die pädagogische Freiheit der Schulbehörden beeinträchtigt werden könne. Selbst wenn man von einer solchen Beeinträchtigung dieser Freiheit ausgehen könne, sei diese Maßnahme angesichts der Zielsetzungen der örtlichen Autonomie und der Subsidiarität nicht unverhältnismäßig.

A.6.2.1. Auch sei keine Rede von einem Verstoß der Artikel 161 § 1 und 163 § 1 gegen das in Artikel 24 § 5 der Verfassung verankerte Legalitätsprinzip. Um dies nachzuweisen, bringt die Flämische Regierung die Grundsätze der Rechtsprechung des Hofes in Erinnerung.

A.6.2.2. Artikel 161 § 1 verleihe der Flämischen Regierung die Befugnis, Muster von Funktionsbeschreibungen aufzustellen, auf die die Schulleitungen und das Personal bei der Aufstellung der konkreten Funktionsbeschreibungen zurückgreifen könnten. Das Wesentliche der Regelung sei jedoch bereits im Dekret selbst enthalten: die zweiteilige Beschaffenheit, die Weise des Zustandekommens dieser Funktionsbeschreibung, die Festlegung der Aufgaben, die nicht in die Funktionsbeschreibung aufgenommen werden dürften. Die Flämische Regierung besitze daher eine rein ergänzende Befugnis, die dazu diene, Beispiele zu nennen. Die sogenannten « positiven Listen » seien nämlich Hilfsmittel, die im übrigen nach Absprache mit in der Praxis arbeitenden Personen aufgestellt worden seien.

Bei der Aufstellung einer konkreten Funktionsbeschreibung seien die Verfasser nämlich keineswegs verpflichtet, irgendetwas aus den Mustern der Flämischen Regierung zu übernehmen. Sicherlich würden in dem Maße, wie die in die Muster aufgenommenen Aufgaben zahlreicher würden, die Befugnisse der Schulleitung und des Personals (nicht der Flämischen Regierung) umfangreicher, während diejenigen der örtlichen Ausschüsse geringer würden. Es würden nämlich mehr Aufgaben unmittelbar durch die Schulleitung und das Personal in die Funktionsbeschreibung aufgenommen werden können, ohne noch eine Absprache oder Verhandlung in den örtlichen Ausschüssen durchführen zu müssen. Dennoch würden, unter Ausschluß der in die negative Liste aufgenommenen Aufgaben, nach wie vor die Schulbehörden für die umstrittenen Punkte und die Schulleitung in Absprache mit dem Personal für die übrigen Punkte (gegebenenfalls nach einem Umweg über eine Absprache oder eine Verhandlung in einem örtlichen Ausschuß) den konkreten Inhalt der Funktionsbeschreibungen festlegen.

A.6.2.3. Obwohl der Dekretgeber der Flämischen Regierung die Befugnis verliehen habe, für jedes Amt im Grundschulunterricht die Mindest- und Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag sowie die Höchstzahl voller Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag festzulegen, habe er tatsächlich die Grundsätze und die wesentlichen Bestimmungen über die Leistungsregelung des Personals festgelegt durch Einführung der Begriffe « Auftrag », « Schulauftrag » und « Hauptauftrag ». Bei der Ausarbeitung der diesbezüglichen Grundsätze habe der Dekretgeber der Flämischen Regierung eine Höchstgrenze auferlegt.

Da der Dekretgeber die wesentlichen Bestimmungen über die Leistungsregelung des Personals des Grundschulunterrichts festgelegt habe und der Flämischen Regierung diesbezüglich nur eine ergänzende und keine ausführende Aufgabe zugeteilt habe, könne von einem Verstoß gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung nicht die Rede sein.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der zeitlich begrenzten Projekte im Regel- und Sonderunterricht

A.7.1. Die Flämische Regierung wiederholt, daß keinerlei Beschwerde gegen Artikel 168 angeführt werde, der besage, daß die Regelung über zeitlich begrenzte Projekte nur auf die finanzierten und subventionierten Schulen Anwendung finde und nicht auf die anerkannten Schulen, so daß die Klage dagegen unzulässig, zumindest aber unbegründet sei.

A.7.2. Die Befugnisübertragungen durch die Artikel 169 und 170 seien logisch und mit Artikel 24 § 5 der Verfassung vereinbar. Der Dekretgeber habe nämlich die Möglichkeit bieten wollen, auf konkrete Problemsituationen auf netzübergreifender Ebene, auf Ebene der Netze sowie in einzelnen Schulen einzugehen.

Hierbei sei es dem Dekretgeber natürlich unmöglich gewesen, von vornherein die möglicherweise zu organisierenden Projekte aufzulisten, da die Probleme, die in der Praxis auftauchen könnten, ebensowenig bekannt seien.

Daß der Dekretgeber der Flämischen Regierung hierbei eine nahezu uneingeschränkte Freiheit eingeräumt und keinerlei Richtlinie in bezug auf den Inhalt und die Zielsetzungen der Projekte erteilt haben solle, könne hingegen unmöglich aufrechterhalten werden. Aus den Vorarbeiten zum Dekret gehe deutlich und wiederholt hervor, daß diese Projekte gemäß dem Willen des Dekretgebers in den Rahmen der Erneuerung des Unterrichts und der erweiterten Betreuung im Regel- und Sondergrundschulunterricht fallen müßten, wobei diese Begriffe durch eine Reihe von Beispielen konkretisiert würden.

Außerdem erlege der Dekretgeber sehr wohl eine Grenze für die zeitliche Dauer der zeitlich begrenzten Projekte auf, so daß die zeitlich begrenzten Projekte spätestens nach drei Jahren dem Flämischen Parlament unterbreitet würden. Diese zeitlich begrenzten Projekte unterlägen im übrigen jährlich einer Beurteilung durch die Schulinspektion, deren Ergebnis in einer Stellungnahme an die Regierung festgehalten werde. In bezug auf die Kosten sei die Flämische Regierung durch den Umfang der für die zeitlich begrenzten Projekte festgesetzten Haushaltsmittel gebunden. Die konkrete Ausgestaltung der Gewährung der zusätzlichen Mittel müsse angesichts des begrenzten Umfangs der Mittel und der Effizienz halber notwendigerweise der Flämischen Regierung überlassen werden.

Für den Dekretgeber sei es unmöglich gewesen, für alle Arten von zeitlich begrenzten Projekten die Teilnahmebedingungen festzulegen, angesichts der Einschränkung des Dekrets als Instrument für eine flexible Unterrichtspolitik und der konkreten Situationen, auf die sich die Projekte bezögen. Der Dekretgeber habe sich zu Recht auf die Grundsätze beschränkt und der Flämischen Regierung deren Anwendung überlassen.

Auch in bezug auf die Abweichungen vom Dekret, die die Flämische Regierung aufgrund von Artikel 172 zeitweilig für die Regelungen über die Programmierung und Rationalisierung des Unterrichtsstunden- oder Stundenkapitals gewähren könne, würden ausreichende Garantien geboten, um das Legalitätsprinzip nach Artikel 24 § 5 einzuhalten. Das Dekret schreibe in Artikel 172 nämlich vor, daß diese Abweichungen sorgfältig begründet sowie mitsamt ihrer Begründung dem Flämischen Parlament unterbreitet werden müßten.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Übertretungen und Sanktionen

A.8.1. Die klagenden Parteien führten nicht an, in welcher Weise Artikel 177, der die Verstöße festlege, die zu Sanktionen Anlaß gäben, gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung verstoße, so daß die Klage gegen diese Bestimmung als unzulässig abzuweisen sei.

A.8.2.1. Die Artikel 178 bis 180 verstießen gemäß der Flämischen Regierung keineswegs gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung.

A.8.2.2. Der Umstand, daß nur die Möglichkeit der Bestrafung vorgesehen sei, bedeute keineswegs, daß die Flämische Regierung aufgrund der ihr durch Artikel 180 des Dekrets übertragenen Befugnis, die ergänzenden Regeln bezüglich der Festlegung der Übertretungen und der Anwendung der Sanktionen festzulegen, beurteilen könne, daß mehrere Übertretungen und Nichteinhaltungen von Verpflichtungen *a priori* und allgemein von einer Bestrafung ausgeschlossen würden. Die angeführten Übertretungen müßten grundsätzlich Anlaß zur Bestrafung geben, und die Flämische Regierung werde diese Bestrafung aufgrund von Artikel 180 nicht ausschließen können.

Es könnten jedoch besondere Umstände auftreten, die eine Nichtbestrafung in einem konkreten Fall rechtfertigen könnten. So sei es normal, daß im Falle einer verspäteten Feststellung der Übertretung oder in dem Fall, wo mildernde Umstände angeführt werden könnten, das Maß der Sanktion herabgesetzt oder sogar von einer Bestrafung abgesehen werde. Damit diesen besonderen Umständen Rechnung getragen werden könne, sehe das Dekret vor, daß Sanktionen auferlegt werden könnten. Wie aus der Begründung hervorgehe, betrachte der Dekretgeber diese Sanktionen jedenfalls als ein notwendiges Übel und seien sie lediglich vorgesehen, um notwendigenfalls angewandt werden zu können. Daß der Flämischen Regierung anschließend in Artikel 180 des Dekrets die Befugnis verliehen werde, die Ausführungsbestimmungen bezüglich der Feststellung der Übertretung und der Anwendung der Sanktion festzulegen, beinhalte also nicht, daß die Regierung aufgrund der ihr erteilten Befugnis dem Grundsatz der Bestrafung Abbruch leisten könne.

Die Befugnis der Flämischen Regierung müsse denn auch in diesem Lichte betrachtet werden, um innerhalb der durch den Dekretgeber festgelegten Grenzen das Maß der Bestrafung zu bestimmen. Die konkreten Umstände könnten in bestimmten Fällen nämlich nicht nur eine leichtere, sondern auch eine schwerere Bestrafung rechtfertigen, beispielsweise im Wiederholungsfall. Angesichts des Legalitätsprinzips habe der Dekretgeber der Flämischen Regierung hierbei jedoch nicht freie Hand gegeben, sondern für Rückforderungen eine Höchstgrenze von 10 Prozent des Funktionshaushaltes der Schule, in der die Übertretung festgestellt worden sei, vorgesehen (Artikel 178). Auf diese Weise entspreche der Dekretgeber den Erfordernissen von Artikel 24 § 5 der Verfassung.

In bezug auf die in Artikel 179 vorgesehenen Übertretungen bestehe die Bestrafung außerdem nur in einer zeitweiligen Einbehaltung, die in jedem Fall begrenzt sein müsse auf den Vorschuß auf den Funktionshaushalt, der 50 Prozent des gesamten Funktionshaushaltes der säumigen Schule betrage, oder auf die Teilbeträge der Zuweisung an den ARGO (Autonomer Rat für das Gemeinschaftsunterrichtswesen) in Höhe des Anteils, von dem vernünftigerweise angenommen werden könne, daß er der betreffenden Schule zustehe.

A.8.2.3. In bezug auf die Bestrafung von Übertretungen oder die Nichteinhaltung von Verpflichtungen habe der Dekretgeber in ausreichendem Maße die Grundsätze der Regelung festgelegt, damit die Regelungen, die die Flämische Regierung gemäß Artikel 180 ausarbeiten müsse, nur eine ergänzende und ausführende Beschaffenheit hätten.

A.8.3.1. Die Flämische Regierung bestreite ebenfalls, daß der Dekretgeber die Artikel 55 bis 58 der koordinierten Gesetze über das staatliche Rechnungswesen mißachtet und somit gegen die Regeln über die Befugnisverteilung verstoßen habe.

A.8.3.2. Die Artikel 177 bis 180 bezögen sich jedenfalls keineswegs auf die Kontrolle über die Anwendung der Zuschüsse, so daß der Dekretgeber bei der Festlegung dieser Regeln den obenerwähnten Artikeln 55 bis 58 nicht habe Rechnung tragen müssen. Die Artikel, die sich wohl auf diesen Sachbereich bezögen (Artikel 76 bis 78 und 174 bis 176), stimmten hingegen damit überein.

A.8.3.3. Der Dekretgeber leite aus Artikel 127 der Verfassung die Befugnis ab, die Einhaltung der von ihm im Dekret festgelegten Regeln zu gewährleisten, indem er für Übertretungen Sanktionen vorsehe. Diese Befugnis, Sanktionen aufzuerlegen, übe der Dekretgeber in den Artikeln 177 bis 180 aus, und nicht seine beschränktere Befugnis in bezug auf die Kontrolle der Anwendung der Zuschüsse, selbst wenn diese Sanktionen in Einbehaltungen oder Rückzahlungen von Beträgen des Funktionshaushaltes der betroffenen Schulen bestünden.

A.8.3.4. Selbst wenn der Hof den Standpunkt vertreten sollte, daß die angefochtenen Bestimmungen, nämlich die Artikel 177 bis 180, sich auf die Kontrolle über die Anwendung der Zuschüsse beziehen würden, müsse der Klagegrund abgewiesen werden, weil das Finanzierungs Sondergesetz nicht dagegen spreche, daß der Dekretgeber eine strengere Regelung ausarbeiten könne, was im vorliegenden Fall zutrefte, da zusätzliche Fälle festgelegt würden, in denen eine Rückforderung oder Einbehaltung von Beträgen des Funktionshaushaltes erfolgen könne.

A.8.3.5. Selbst wenn die angefochtenen Bestimmungen sich auf die dem föderalen Gesetzgeber vorbehaltene Befugnis betreffend die Kontrolle über die Anwendung von Subventionen beziehen sollten, liege kein Verstoß gegen die Regeln der Befugnisverteilung vor, da der Dekretgeber sich im vorliegenden Fall auf Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 berufen könne. Die Einbehaltungen oder Rückzahlungen seien nämlich notwendig zur zweckdienlichen Ausübung einer der Flämischen Gemeinschaft ausdrücklich zugeteilten Befugnis, weil nur so ein qualitativ guter und gründlicher Unterricht mit auf korrekte Weise verteilten knappen Mitteln gewährleistet werden könne. Die Auswirkungen auf die vorbehaltene föderale Regelung seien nur minimal, da das Wesentliche nicht beeinträchtigt werde. Schließlich eigne sich die Kontrolle über die Anwendung der Subventionen für eine differenzierte Regelung, da Artikel 50 § 2 des Finanzierungs Sondergesetzes selbst die Möglichkeit für Gemeinschaften und Regionen vorsehe, eigene Regeln über die Kontrolle auf die Vergabe und Verwendung von Subventionen festzulegen.

Erwiderungsschriftsatz

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage

A.9.1. Die klagenden Parteien bestätigen ihr Interesse an der Nichtigerklärung der Bestimmungen über die Funktionsbeschreibungen und die Leistungsregelung, da diese Bestimmungen auch den Auftrag berührten, den die Personalmitglieder im subventionierten freien Unterrichtswesen zu erfüllen hätten, und da die Unterrichtsfreiheit bedroht sei durch die Tatsache, daß die Befugnis, die Funktionsbeschreibung und die Leistungsregelung zu erstellen und sie den Personalmitgliedern aufzuerlegen, den Schulbehörden im wesentlichen entzogen werde. Indem diese Befugnis den Parteien entzogen werde — die sie vor der Annahme des Dekrets selbst ausgeübt hätten — würde ihre Rechtslage direkt und in ungünstigem Sinne betroffen.

A.9.2. Daß die betreffende Regelung noch nicht in Kraft getreten sei, bilde keinesfalls ein Argument, um die Klage als unzulässig abzuweisen. Artikel 3 § 1 des Sondergesetzes über den Schiedshof lasse nicht nur keine andere Möglichkeit, sondern überdies habe der Hof in seiner Rechtsprechung bereits bestätigt, daß die klagenden Parteien in ihrer Rechtslage noch nicht tatsächlich ungünstig und direkt betroffen sein müßten, um eine zulässige Klage einreichen zu dürfen.

A.9.3. Die klagenden Parteien verweisen schließlich auf Auszüge aus ihrer Klageschrift, um nachzuweisen, daß sie gegen die Bestimmungen in bezug auf die Leistungsregelung doch Beschwerden auf der Grundlage des Verstoßes gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung angeführt hätten.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Funktionsbeschreibung des Personals im Grundschulunterricht

A.10.1. Gerade weil die Qualität des Unterrichts der Anlaß des dekretalen Handelns sei, könne die konkrete Ausgestaltung der Funktionsbeschreibung nicht dem Ergebnis eines offenen Dialogs zwischen dem Schulleiter und den Personalmitgliedern überlassen bleiben. Wegen der grundsätzlichen Beschaffenheit dieser Konzepte müsse ihre Ausgestaltung ausschließlich den Organisationsträgern übertragen werden, da sie die Initiative zur Organisation des Unterrichts ergriffen und hierfür die Verantwortung übernehmen.

A.10.2. Das zur Rechtfertigung der Maßnahme herangezogene Argument der « Stärkung der örtlichen Autonomie » widerspreche vollkommen der Realität vor Ort; die meisten Organisationsträger, die zum katholischen Unterrichtswesen gehörten, organisierten in der Tat nur eine einzige Schule, so daß der Abstand zwischen dem Organisationsträger und den von ihm organisierten Schulen nicht bestehe.

A.10.3. Die Behauptung der Flämischen Regierung, die meisten Aufgaben und Qualifikationen, die in der Funktionsbeschreibung festgelegt werden sollten, würden keinen Einfluß auf die weltanschaulichen oder pädagogischen Methoden haben, stimme nicht überein mit den von der Flämischen Regierung im Erlaß vom 17. Juni 1997 (*Belgisches Staatsblatt* vom 11. September 1997) ausgearbeiteten Mustern der Funktionsbeschreibung. Deren besonders ausführliche Beschaffenheit zeige deutlich, daß sie nicht als Beispiele — aus denen die Schulleitung und das Personal im gemeinsamen Einvernehmen frei auswählen könnten — gedacht seien, sondern daß sie im Gegensatz im wesentlichen den Inhalt der Funktionen beschrieben und auf diese Weise den Inhalt des vom betroffenen Personalmitglied erteilten Unterrichts beeinflussten.

A.10.4. Die von der beklagten Partei in bezug auf Artikel 159 des Dekrets angeführte besondere Garantie (Funktionsbeschreibung der Lehrer für weltanschauliche Fächer) weise keinen konkreten Inhalt in bezug auf den im sogenannten « freien Netz » organisierten Unterricht auf. Zunächst sei hervorzuheben, daß es solche Lehrer im Vorschulwesen nicht gebe. Überdies sei im freien Netz in vielen Fällen die Rede von einer integrierten Vorgehensweise: es gebe ein einziges Personalmitglied — das die Funktion als Klassenleiter erfülle, so daß Artikel 159 auf diese Person nicht Anwendung finde — für eine bestimmte Gruppe von Schülern, und dieses Personalmitglied sei während des Schuljahres für alles zuständig. Die Weltanschauung sei somit in gewisser Weise im Gesamtangebot enthalten.

A.10.5. Der von der Flämischen Regierung vorgeschlagene Schleichweg, über die Funktionsbeschreibung des Schulleiters (indirekt) diejenige der Personalmitglieder zu beeinflussen, beinhalte deutlich die Anerkennung, daß die Befugnis zur Ausgestaltung der Funktionsbeschreibungen und Leistungsregelungen dem Organisationsträger (der Schulbehörde) zustehe.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der zeitlich begrenzten Projekte im Regel- und Sonderunterricht

A.11. Die Flämische Regierung unterlasse es, die Frage zu beantworten, anhand welcher objektiven Kriterien — innerhalb der Grenzen der verfügbaren Haushaltsmittel — die von ihr angeführten zeitlich begrenzten Projekte zuerkannt werden würden. Jeglicher konkrete Anhaltspunkt fehle hier, so daß der Willkür Tür und Tor geöffnet seien. Es sei im übrigen wegen des Fehlens von diesbezüglichen Richtlinien seitens des Dekretgebers keineswegs auszuschließen, daß über die Bedingungen, unter denen diese Projekte zuerkannt würden, pädagogische Inhalte und/oder Methoden auferlegt würden, was im Lichte der Freiheit der Organisation des Unterrichts unannehmbar sei.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen

A.12.1. Die Artikel 177 bis 180 bezögen sich sehr wohl auf die Kontrolle der Zuteilung und der Verwendung der Zuschüsse, da die konkrete Sanktion entweder die Form einer teilweisen Rückforderung des Funktionshaushaltes oder einer Einbehaltung der Zahlung von Vorschüssen auf den Funktionshaushalt annehmen könne.

Solche Maßnahmen könnten nur als eine Kontrolle über die Verwendung von Zuschüssen bezeichnet werden; wenn eine Schule bei der Verwendung der Zuschüsse nicht die in den Artikeln 177 und 179 des Dekrets vorgesehenen Verpflichtungen einhalte, werde sie durch die Rückforderung oder die Einbehaltung der Zuschüsse bestraft.

Aufgrund von Artikel 50 des Finanzierungssondergesetzes könnten die Gemeinschaften nicht selbst neue Fälle bezeichnen, in denen Zuschüsse einbehalten oder zurückgefordert würden. Es handele sich in diesem Fall nicht um eine striktere Regelung, sondern um eine eigene Regelung mit einem unterschiedlichen Ausgangspunkt, wobei die Begriffe « Verwendung der Zuschüsse zu anderen Zwecken » eine eigene, zusätzliche Bedeutung erhielten. Dabei stehe die inhaltliche Bewertung der praktizierten Unterrichtspolitik im Lichte der angefochtenen Artikel 177 und 179 des Dekrets im Mittelpunkt und nicht die Verwendung der Zuschüsse der öffentlichen Hand zu anderen Zwecken als diejenigen, für die sie zuerkannt worden seien. Mit anderen Worten könnten Zuschüsse, ungeachtet der Tatsache, ob eine Schule sie tatsächlich für den Zweck verwende, für die sie gewährt worden seien, zurückgefordert oder einbehalten werden, weil die Unterrichtspolitik der Schule als nicht vereinbar mit der vom Dekretgeber vertretenen Unterrichtspolitik betrachtet werde.

Eine solche Regelung sei nicht vereinbar mit den Artikeln 55 und 57 der koordinierten Gesetze über das staatliche Rechnungswesen und stehe somit im Widerspruch zu Artikel 50 des Finanzierungssondergesetzes vom 16. Januar 1989.

A.12.2. Die Flämische Regierung könne sich nicht auf Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 berufen, dessen Tragweite durch die Rechtsprechung des Hofes festgelegt worden sei.

Aus dem Wortlaut des Dekrets selbst gehe zur Genüge hervor, daß die Bestrafung durch die teilweise Rückzahlung des Funktionszuschusses und die Einbehaltung der Zahlung der Vorschüsse nicht notwendig sei. Der Dekretgeber habe diese Bestimmungen in der Möglichkeitsform formuliert: « die Sanktion (...) kann in einer teilweisen Rückzahlung (...) bestehen » oder « kann (...) zur zeitweiligen Einbehaltung (...) Anlaß geben ». Die sinnvolle Ausübung der dekretgebenden Befugnis in Angelegenheiten des Grundschulunterrichtes setze nicht notwendigerweise die Ausübung einer gesetzgebenden Befugnis in Sachen Kontrolle über die Zuschüsse voraus; die Regierung könne nämlich selbst entscheiden, ob eine Bestrafung im Bereich der Zuschüsse vorgenommen werde oder nicht.

Darüber hinaus berühre die angefochtene Regelung tatsächlich auf grundsätzliche Weise die föderale Regelung, so daß sie eine mehr als marginale Auswirkung habe. In der Tat werde durch diese Regelung eine ganz andere Kontrolle eingeführt, bei der nicht die mißbräuchliche Verwendung von Zuschüssen (Verwendung für einen anderen Zweck als denjenigen, für den sie gewährt worden seien) bestraft werde, sondern die eigentliche Unterrichtspolitik der Schule.

— B —

B.1. Die Nichtigkeitsklage ist gegen die Artikel 158, 159, 161 bis 165, 168 bis 172 und 177 bis 180 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 über den Grundschulunterricht gerichtet.

Diese Artikel lauten:

« Kapitel X. — Auftrag des Personals im Grundschulunterricht

Abschnitt 1. — Funktionsbeschreibungen

[...]

Art. 158. § 1. Der Auftrag der Personalmitglieder wird jährlich in einer Funktionsbeschreibung festgelegt, die zwei Teile umfaßt:

1° die Ergebnisbereiche, nämlich die Aufgaben, die das Personalmitglied zustande bringen muß;

2° die Qualifikationen, nämlich die Befähigungen, Fertigkeiten und Eigenschaften, die das Personalmitglied benötigt, um die unter 1° angeführten Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können.

§ 2. Die Bestimmung von § 1 findet nicht Anwendung auf

1° Personalmitglieder, die für einen Zeitraum von weniger als zehn Monaten beschäftigt werden;

2° Personalmitglieder, die bei der gleichen Schulbehörde weniger als halbjährig beschäftigt sind.

Art. 159. Alle Funktionsbeschreibungen werden im gemeinsamen Einvernehmen zwischen der Schulleitung und dem betreffenden Personalmitglied oder gemeinsam mit den verschiedenen Personalmitgliedern, die das gleiche Amt ausüben, festgelegt.

Wird bei der Absprache keine Einigung über die Funktionsbeschreibung erzielt, so entscheidet die Schulbehörde nach einer Anhörung der Schulleitung und des Personalmitglieds über die Angelegenheiten, bezüglich deren keine Einigung erzielt wurde.

Die Funktionsbeschreibungen des Lehrpersonals für weltanschauliche Fächer werden mit dem Einverständnis der zuständigen Instanz der betreffenden Religion oder Weltanschauung erstellt.

[...]

Art. 161. § 1. Bei der Abfassung der Funktionsbeschreibung können die von der Regierung für die verschiedenen Ämter vorgeschlagenen Muster der Funktionsbeschreibung verwendet werden.

§ 2. Die Regierung legt für die verschiedenen Ämter fest, welche Aufgaben der Auftrag nicht umfassen darf, und legt sie dem Flämischen Parlament zur Bestätigung vor. Diese Aufgaben dürfen nicht in der Funktionsbeschreibung enthalten sein.

Art. 162. Aufgaben, die nicht in dem in § 1 von Artikel 161 erwähnten Muster der Funktionsbeschreibung enthalten sind und nicht zu den in § 2 von Artikel 161 angeführten Aufgaben gehören, können nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß in die Funktionsbeschreibung aufgenommen werden.

Abschnitt 2. — Leistungsregelung

Art. 163. § 1. Die Regierung legt für jedes Amt die Mindestzahl und die Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag sowie die Höchstzahl der vollen Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag fest.

Der Schulauftrag wird grundsätzlich innerhalb der normalen Anwesenheitszeit der Schüler geleistet.

§ 2. In Abweichung von § 1 gehört die Teilnahme an Elternsprechstunden und an Personalversammlungen nicht zu dem in § 1 erwähnten maximalen wöchentlichen Schulauftrag.

Diese Aufträge fallen nicht zwingenderweise in die normale Anwesenheitszeit der Schüler.

§ 3. Andere Abweichungen zu § 1 können nur nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß vorgenommen werden.

Art. 164. Die Kriterien für die Erfüllung des Hauptauftrags und des Schulauftrags werden nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß festgelegt.

Art. 165. Der Schulleiter legt für jedes Personalmitglied die wöchentliche Anzahl Unterrichtsstunden und/oder Stunden des Hauptauftrags und die wöchentliche volle Stundenzahl des Schulauftrags fest.

Dabei berücksichtigt er

1° die in Artikel 163 § 1 vorgesehenen Höchstzahlen;

2° die Bestimmungen von Artikel 163 §§ 2 und 3;

3° die in Artikel 164 vorgesehenen Kriterien.

[...]

Kapitel XI. — *Zeitlich begrenzte Projekte*

Art. 168. Die Bestimmungen dieses Kapitels finden ausschließlich Anwendung auf finanzierte und subventionierte Schulen.

Art. 169. Die Regierung kann im Regelunterricht und im Sonderunterricht zeitlich begrenzte Projekte organisieren.

Sie beschreibt diese Projekte, legt deren zeitliche Dauer fest und bestimmt, unter welchen Bedingungen Schulen an den Projekten teilnehmen können.

Art. 170. § 1. Innerhalb der Grenzen der verfügbaren Haushaltsmittel können Schulen, die an den Projekten teilnehmen, zusätzliche Unterrichtsstunden und/oder zusätzliche Stunden und/oder zusätzliche Mittel gewährt werden.

§ 2. Die zusätzlichen Unterrichtsstunden und/oder zusätzlichen Stunden oder/oder Mittel werden innerhalb eines Schuljahres gewährt und müssen entsprechend den von der Regierung festgelegten Bestimmungen angewandt werden.

§ 3. Die Personalmitglieder, die in den zusätzlichen Unterrichtsstunden und/oder Stunden tätig sind, werden als zeitweilige Lehrkräfte für die Dauer des Projektes eingestellt.

Die betreffenden zeitweiligen Lehrkräfte können auch eingesetzt werden, um fest angestellte oder andere zeitweilige Lehrkräfte zu ersetzen, wenn diese das Projekt ausführen.

Die Schulbehörde kann auf keinen Fall Personalmitglieder in diesen zusätzlichen Unterrichtsstunden und/oder zusätzlichen Stunden endgültig ernennen.

Art. 171. § 1. Die Schulinspektion bewertet wenigstens einmal im Jahr die laufenden Projekte und hält deren Ergebnisse in einer Stellungnahme an die Regierung fest. Die Regierung entscheidet auf der Grundlage der Stellungnahme über die Fortsetzung oder Beendigung der Projekte.

§ 2. Die Verlängerung eines zeitlich begrenzten Projektes, das bereits drei Jahre dauert, ist nur möglich nach einer begründeten Mitteilung an das Flämische Parlament.

§ 3. Die Regierung kann auf der Grundlage der in § 1 vorgesehenen Stellungnahme beschließen, eine neue Kategorie ergänzender Unterrichtsstunden und/oder ergänzender Stunden zu finanzieren oder zu subventionieren und das zeitlich begrenzte Projekt zu beenden.

Art. 172. Die Regierung kann mit einer Begründung und Mitteilung an das Flämische Parlament für die Dauer der in Artikel 169 vorgesehenen Projekte eine Abweichung von der Anwendung der Bestimmungen über die Programmierung und Rationalisierung des Unterrichtsstunden- oder Stundenkapitals gewähren.

[...]

Kapitel XIII. — *Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen*

[...]

Abschnitt 2. — Sanktionen

Art. 177. § 1. Unbeschadet der Anwendung von Artikel 174 können folgende Übertretungen nach einer Mahnung Anlaß zu Sanktionen geben:

1° die Nichteinhaltung der Zulassungsbedingungen gemäß den Artikeln 12, 15 und 16;

2° die Nichtbeachtung des kostenlosen Zugangs zum Grundschulunterricht gemäß Artikel 27;

3° die Nichteinhaltung der Bestimmungen über die freie Wahl zwischen Religion und nichtkonfessioneller Sittenlehre gemäß den Artikeln 29 Absatz 2 und 30 Absatz 2;

4° die Nichteinhaltung des Verfahrens zum Suspendieren und zum Ausschluß von Schülern gemäß Artikel 32;

5° die Mißachtung des Rechtes auf Heimunterricht gemäß den Artikeln 34 und 35;

6° die Nichteinhaltung der Bestimmungen über die Organisation der Schulzeit gemäß den Artikeln 48, 49 und 50;

7° unlauterer Wettbewerb, unerlaubte Handelstätigkeiten und politische Propaganda im Sinne von Artikel 51;

8° Mißbrauch des Funktionshaushaltes und der Investitionsmittel;

9° Mißbrauch beim Zählen der Regelschüler für die Programmierung, die Rationalisierung, das Unterrichtsstundenkapital und das Stundenkapital;

10° Mißbräuche bei der Berechnung und Anwendung des Unterrichtsstunden- und Stundenkapitals;

11° Mißbräuche bei der Anwendung zusätzlicher Unterrichtsstunden und/oder zusätzlicher Stunden gemäß Artikel 170.

§ 2. Beschwerden in bezug auf die in § 1 2° und 7° genannten Übertretungen werden durch den Ausschuß für unlaute Praktiken geprüft, der in den Artikeln 27 und 52 vorgesehen ist.

Die in § 1 6° genannten Übertretungen werden durch die Schulinspektion festgestellt.

Art. 178. Die Sanktion für eine Schulbehörde, die eine Übertretung begangen hat, kann in einer teilweisen Rückzahlung des Funktionshaushaltes bestehen, ohne daß die Rückzahlung oder Einbehaltung mehr als 10 Prozent des Funktionshaushaltes der Schule, in der die Übertretung festgestellt wurde, betragen kann.

Art. 179. Die Nichteinhaltung der Verpflichtungen,

1° eine Schulordnung gemäß Artikel 37 zu haben,

2° einen Aktionsplan gemäß Artikel 46 zu haben,

3° einen Schularbeitsplan gemäß Artikel 47 zu haben,

4° die vorgeschriebenen Formulare oder angeforderten Angaben für Elemente, bei denen die Leitung nicht von Dritten abhängig ist, auszufüllen und rechtzeitig einzuschicken,

5° an den von der Regierung vorgeschriebenen Aktionen oder Untersuchungen mitzuarbeiten,

kann nach einer Mahnung zur zeitweiligen Einbehaltung der Auszahlung von Vorschüssen auf den Funktionshaushalt oder zur zeitweiligen Einbehaltung der Auszahlung von Teilbeträgen der Dotation an den ARGO in Höhe des Teils der Teilbeträge, von dem man vernünftigerweise annehmen kann, daß er der betreffenden Schule zusteht, Anlaß geben.

Art. 180. Die Regierung bestimmt die weiteren Regeln zur Feststellung von Übertretungen und zur Anwendung von Sanktionen. Der hierzu vorgesehene Erlaß gewährleistet die Rechte der Verteidigung. »

Hinsichtlich des Zulässigkeit der Klage

B.2.1. Die Flämische Regierung bestreitet die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage, soweit sie gegen die Bestimmungen bezüglich der Funktionsbeschreibung und der Leistungsregelung gerichtet sind, da die klagenden Parteien sich auf ihre Eigenschaft als Organisationsträger berufen würden, wohingegen die angefochtenen Bestimmungen sich nur an das Personal des Grundschulwesens wenden würden.

Die klagenden Parteien wären somit nicht unmittelbar und in ungünstigem Sinne durch die angefochtenen Bestimmungen betroffen.

B.2.2. Obwohl die angefochtenen Bestimmungen die Rechte und Pflichten der Personalmitglieder des Grundschulwesens regeln, ändern sich nichtsdestoweniger bestimmte Zuständigkeiten der Organisationsträger und wirken sich somit unmittelbar auf die Organisation des Grundschulunterrichts aus.

Demzufolge sind die klagenden Parteien unmittelbar und in ungünstigem Sinne durch die angefochtenen Bestimmungen betroffen.

B.2.3. Die Einrede der Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage wegen fehlenden Interesses, soweit sie sich gegen die Artikel 158, 159 und 161 bis 165 richtet, wird abgewiesen.

B.3.1. Die Flämische Regierung bestreitet die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage, soweit gegen die Artikel 168 und 177 des Dekrets vom 25. Februar 1997 keine Klagegründe vorgebracht würden und soweit ein Verstoß gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung durch die Artikel 163 bis 165 ohne Anführung von Beschwerdegründen geltend gemacht werde.

B.3.2. Gegen die verschiedenen, zusammengelegten Bestimmungen haben die klagenden Parteien gleichzeitig einen oder mehrere Klagegründe vorgebracht. Die von der Flämischen Regierung erhobene Einrede wird von den klagenden Parteien bestritten, unter Bezugnahme auf die Tragweite der angefochtenen Bestimmungen und die Darlegung ihrer Klagegründe.

Wenn die Unzulässigkeitseinrede sich sowohl auf die Tragweite der angefochtenen Bestimmungen als auch auf den Umfang der jeweils gegen sie vorgebrachten Klagegründe bezieht, erfolgt die Prüfung der Zulässigkeit der Klage zusammen mit der Prüfung der Hauptsache.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Funktionsbeschreibung und der Leistungsregelung des Personals im Grundschulunterricht

B.4.1. Der erste, gegen die Artikel 158, 159 und 161 bis 165 vorgebrachte Klagegrund geht von einer Verletzung von Artikel 24 § 1 der Verfassung aus, indem diese Bestimmungen den Organisationsträger daran hindern würden, den Auftrag der Personalmitglieder frei zu gestalten, während eine solche Zuständigkeit für die pädagogische Freiheit — Bestandteil der Unterrichtsfreiheit — ebenso wesentlich sei wie das Recht, die Personalmitglieder frei zu wählen.

B.4.2. Die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit, die impliziert, daß Privatpersonen berechtigt sind, nach freiem Ermessen Unterricht zu organisieren und zu erteilen, und zwar sowohl hinsichtlich der Form als auch hinsichtlich des Inhalts dieses Unterrichts, umfaßt nicht nur die Freiheit des Organisationsträgers, das Personal zu wählen, das im Hinblick auf die Verwirklichung der eigenen Unterrichtszielsetzungen eingestellt wird, sondern auch die Freiheit, den Auftrag dieser Personalmitglieder festzulegen und ihre Leistungen zu regeln.

B.4.3. Diese Freiheit ist jedoch nicht unbegrenzt. Sie verhindert insbesondere nicht, daß der Dekretgeber im Hinblick auf die Gewährleistung der Qualität des mit öffentlichen Mitteln erteilten Unterrichts Maßnahmen ergreift, die auf die Unterrichtsanstalten allgemein anwendbar sind, ungeachtet der Spezifität des von ihnen erteilten Unterrichts.

Den Vorarbeiten zufolge sind die angefochtenen Bestimmungen Ausdruck des Bemühens der öffentlichen Hand, den Auftrag des Personals im Grundschulunterricht festzulegen und eine Leistungsregelung auszuarbeiten, die möglichst einfach ist, die — wenn möglich — einheitlich für verschiedene Personalkategorien gilt, die der Schulleitung die Möglichkeit bietet, das Schulleben derart zu gestalten, daß Kinder und Eltern das bekommen, worauf sie Recht haben, die Mißbräuche angesichts des Personals verhindert und die Raum läßt für lokale Autonomie (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 451/1, S. 45).

Die angefochtenen Bestimmungen, die auf dem Bemühen beruhen, die Qualität des mit öffentlichen Mitteln erteilten Unterrichts zu gewährleisten, können an sich nicht als ein Verstoß gegen die Unterrichtsfreiheit bewertet werden, es sei denn, es würde sich zeigen, daß die durch die verschiedenen Bestimmungen eingeführten konkreten Einschränkungen dieser Freiheit nicht angemessen gerechtfertigt sind oder in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung stehen.

B.4.4. Weder die Bestimmung, die die Festlegung des Auftrags der Personalmitglieder als Prinzip vorschreibt und für bestimmte Kategorien von Personalmitgliedern ausschließt (Artikel 158), noch die Bestimmung, die die Art und Weise regelt, wie diese Funktionsbeschreibung erstellt wird (Artikel 159), noch die Bestimmung, die dem Schulleiter die Zuständigkeit erteilt, für jedes Personalmitglied die Leistungsregelung festzulegen (Artikel 159) können als nicht in angemessener Weise gerechtfertigte oder in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung stehende Einschränkungen der Unterrichtsfreiheit betrachtet werden. Diese Maßnahmen entsprechen nämlich dem Bemühen des Dekretgebers um die Qualität des erteilten Unterrichts. Was ihre Folgen anbelangt, stehen sie in keinem Mißverhältnis dazu, indem für die Aufgabenbeschreibung letztendlich die Schulbehörde selbst oder der Schulleiter verantwortlich sind, wobei davon auszugehen ist, daß diese das Vertrauen des Organisationsträgers genießen.

Vorbehaltlich der Prüfung anhand von Artikel 24 § 5 der Verfassung können die Bestimmung bezüglich des Inhaltes der Funktionsbeschreibung aufgrund einer von der Regierung festgelegten Auflistung von möglichen (Artikel 161 § 1) und ausgeschlossenen (Artikel 161 § 2) Aufgaben und die Bestimmung bezüglich der Mindestzahl und der Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag sowie der Höchstzahl der vollen Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag und einiger diesbezüglicher Modalitäten (Artikel 163 §§ 1 und 2) genausowenig als eine unangemessene Einschränkung der Unterrichtsfreiheit betrachtet werden. Indem der Auftrag des Personals im Grundschulunterricht nach Inhalt und Dauer begrenzt wird, unbeschadet der Möglichkeit, im Wege

der Konzertierung Abweichungen bezüglich der Dauer zu vereinbaren (Artikel 163 § 3), kann der Dekretgeber nämlich zur Qualität des erteilten Unterrichts beitragen, ungeachtet der Spezifität dieses Unterrichts. Die Befugnisse des Organisationsträgers werden also zwar eingeschränkt, aber eine derartige Einschränkung ist nicht unvereinbar mit der Unterrichtsfreiheit.

B.4.5. Kraft Artikel 162 können Aufgaben, die nicht in dem in Paragraph 1 von Artikel 161 erwähnten Muster der Funktionsbeschreibung enthalten sind — die sogenannte positive Liste der möglichen Aufgaben — und nicht zu den in Paragraph 2 von Artikel 161 angeführten Aufgaben gehören, nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß in die Funktionsbeschreibung aufgenommen werden. Aufgrund von Artikel 164 können « die Kriterien für die Erfüllung des Hauptauftrags und des Schulauftrags », die der Schulleiter bei der Festlegung der Leistungsregelung für jedes Personalmitglied zu berücksichtigen hat (Artikel 165 Absatz 2 3°) nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß festgelegt werden.

Beiden Bestimmungen sind Ausdruck des Bemühens des Dekretgebers, im Interesse der Qualität des Unterrichts bei der Festlegung des Auftrags der Personalmitglieder Mißbräuche angesichts dieser Personalmitglieder zu verhindern und Raum für lokale Autonomie zu lassen.

Soweit Artikel 162 bestimmt, daß Aufgaben, die nicht in den in Artikel 161 § 1 erwähnten, von der Regierung abgefaßten Muster der Funktionsbeschreibung enthalten sind und nicht zu den in Artikel 161 § 2 angeführten Aufgaben gehören, nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß in die Funktionsbeschreibungen aufgenommen werden können, beschränkt diese Bestimmung keineswegs die Autonomie des Organisationsträgers. Aus den Vorarbeiten zur betreffenden Bestimmung geht nämlich nicht hervor, daß eine solche Absprache (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 451/1, S. 48) irgendwie der Entscheidungsbefugnis Abbruch tun würde, die Artikel 159 Absatz 2 der Schulbehörde erteilt, falls keine Einigung zwischen der Schulleitung und dem Personal über die Aufnahme der in Artikel 162 genannten Aufgaben in die Funktionsbeschreibung erzielt wird, wobei gegen diese Entscheidung keine externe Beschwerdemöglichkeit vorhanden ist (ebenda, S. 47). Diese Auslegung der Zuständigkeit des Organisationsträgers, auf die sich Artikel 159 Absatz 2 bezieht, ist übrigens um so zwingender, da die Festlegung der in Artikel 162 genannten Aufgaben an die Weltanschauung des Unterrichts, an dessen Charakter sowie an das Netz gebunden sein kann (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 451/1, S. 48) und demzufolge den Kern der Unterrichtsfreiheit betreffe. In dieser Auslegung beinhaltet Artikel 162 keine Beschränkung der Unterrichtsfreiheit.

Kraft Artikel 164 werden die Kriterien für die Erfüllung des Hauptauftrags und des Schulauftrags nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß festgelegt. Obwohl bei der Ausarbeitung dieser Bestimmung darauf hingewiesen wurde, daß es auf örtlicher Ebene eine weitgehende Autonomie für die individuelle Festlegung der Aufträge gibt, da die öffentliche Hand lediglich ein Maximum und ein Minimum für den Hauptauftrag und ein Maximum für den Schulauftrag festlegt, und dabei betont wurde, daß es nicht die Absicht war, diese Gestaltung willkürlich erfolgen zu lassen, so daß mehrere Kriterien im örtlichen Ausschuß festgelegt werden müssen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 451/1, S. 49), muß der Hof feststellen, daß der Wortlaut dieser Bestimmung der Entscheidungsbefugnis des Organisationsträgers keinen Abbruch tut. Es ist zwar vorgeschrieben, daß die Kriterien die Erfüllung des Hauptauftrags und des Schulauftrags nach Absprache oder nach Verhandlung im örtlichen Ausschuß festgelegt werden, aber die letztendliche Entscheidungsbefugnis beruht beim Organisationsträger. Artikel 164 des angefochtenen Dekrets ist nämlich, was das subventionierte freie Unterrichtswesen anbelangt, in Verbindung mit dem Dekret vom 5. April 1995 zur Gründung von Verhandlungsausschüssen im subventionierten freien Unterrichtswesen (*Belgisches Staatsblatt*, 8. Juni 1995) zu betrachten, welches in den Artikeln 32 bis 35 die Verhandlungsbefugnis der örtlichen Verhandlungsausschüsse festlegt. Abgesehen von der Festlegung der Arbeitsordnung — wofür bei Gegensätzlichkeit der Standpunkte der vertretenen Parteien das entscheidende Einschreiten des zentralen paritätischen Ausschusses vorgesehen ist — wird durch die Verhandlungsbefugnis der örtlichen Ausschüsse auf keinerlei Weise der Entscheidungsbefugnis des Organisationsträgers Abbruch getan, zumal der Dekretgeber selbst eingeräumt hat, daß « die Gewährung eines Zustimmungsrechtes für die Verhandlungsausschüsse gegen Artikel 24 der Verfassung verstoßen würde, der die Unterrichtsfreiheit für die Organisationsträger gewährleistet » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1994-1995, Nr. 703/1, S. 7).

B.4.6. Der Klagegrund ist unbegründet.

B.5.1. Der zweite Klagegrund, der gegen die Artikel 161 § 1 (Aufstellung der sogenannten « positiven Liste ») und 163 § 1 (Bestimmung der Mindestzahl und der Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag sowie der Höchstzahl der vollen Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag) gerichtet ist, geht von einer Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung aus, indem der Dekretgeber die darin enthaltenen Übertragungen an die Flämische Regierung auf keinerlei Weise begrenzt bzw. keinerlei Richtlinie hinsichtlich ihres genauen Inhaltes oder Umfangs erteilt habe, abgesehen von dem Hinweis, daß die Funktionsbeschreibungen sich aus zwei Teilen — Ergebnisbereiche und Qualifikationen — zusammensetzen hätten, so daß unterlassen worden sei, die Grundsätze festzulegen, die den der Regierung erteilten Aufträgen — sowohl hinsichtlich der Funktionsbeschreibung als auch hinsichtlich der Leistungsregelung — zugrunde liegen müßten.

B.5.2. Laut Artikel 161 § 1 können bei der Abfassung der Funktionsbeschreibung die von der Regierung für die verschiedenen Funktionen vorgeschlagenen Muster der Funktionsbeschreibung verwendet werden. Solche Muster beinhalten jedoch keinerlei Verpflichtung und dienen nur zur Unterstützung — als Hilfsmittel — für die Schulleitung und das Personal (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 451/1, SS. 47-48; *Ann.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, 28. Januar 1997, S. 72). Die vom Dekretgeber der Regierung erteilte Ermächtigung bezieht sich alleine schon wegen der nicht obligatorischen Beschaffenheit der Muster keineswegs auf einen wesentlichen Aspekt der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung des Unterrichtswesens.

Soweit der Klagegrund sich gegen Artikel 161 § 1 richtet, ist er unbegründet.

B.5.3. Laut Artikel 163 § 1 Absatz 1 bestimmt die Regierung für jedes Amt die Mindestzahl und die Höchstzahl der Unterrichtsstunden und/oder Stunden für den wöchentlichen Hauptauftrag sowie die Höchstzahl der vollen Stunden für den wöchentlichen Schulauftrag.

Obwohl eine derartige Angelegenheit tatsächlich einen wesentlichen Aspekt der Organisation des Unterrichtswesens betrifft, wofür nur der Dekretgeber aufgrund von Artikel 24 § 5 der Verfassung zuständig ist, und obwohl der Dekretgeber in der vorgenannten Bestimmung selbst weder die Grundsätze festgelegt noch politische Entscheidungen getroffen hat, was diese Angelegenheit betrifft, ergibt sich aus dem Dekret — und insbesondere aus den in Kapitel V Abschnitte 1 und 4 enthaltenen Bestimmungen bezüglich des Unterrichtsangebots und der Organisation der Schulzeit -, daß die Regierung bei der Ausübung des durch Artikel 163 § 1 Absatz 1 ihr erteilten Auftrags an solche Zwänge gebunden ist, daß die Übertragung an die Regierung keinen Verstoß gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung darstellen könnte.

Soweit der Klagegrund sich gegen Artikel 163 § 1 richtet, ist er unbegründet.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der zeitlich begrenzten Projekte im Regel- und Sonderunterricht

B.6.1. Die Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 168 bis 172 des Dekrets vom 25. Februar 1997 geht von einer Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung aus, indem der Dekretgeber in keinerlei Weise den Ermessensspielraum der Regierung beim Organisieren von zeitlich begrenzten Projekten abgegrenzt habe, und zwar weder hinsichtlich des Inhaltes oder der Zielsetzungen dieser Projekte, noch hinsichtlich der qualitativen oder quantitativen Kriterien, denen die Regierung bei der Organisation von zeitlich begrenzten Projekten Rechnung tragen müsse, noch bezüglich der Bedingungen, die die Regierung den Schulen auferlegen könne, bevor diese an den durch die Regierung selbst beschriebenen zeitlich begrenzten Projekten teilnehmen könnten.

B.6.2. Artikel 24 § 5 der Verfassung bestimmt, daß « die Organisation, die Anerkennung oder die Bezuschussung des Unterrichtswesens durch die Gemeinschaft [...] durch Gesetz oder Dekret geregelt [wird] ».

Der Text von Artikel 24 § 5 hat eine allgemeine Tragweite; er enthält keinerlei Unterscheidung und keinerlei Einschränkung in bezug auf die Tragweite des Begriffs « Organisation », was bedeutet, daß jede Reform bezüglich der Organisation des Unterrichtswesens, ohne Rücksicht auf ihre Zielsetzung, auch wenn sie zeitlich begrenzt ist, nur durch Dekret geregelt kann.

B.6.3. Übertragungen an die vollziehende Gewalt sind jedoch nicht ausgeschlossen, vorausgesetzt, daß der Dekretgeber die wesentlichen Aspekte des Unterrichtswesens hinsichtlich der Organisation festgelegt hat, was unter anderem beinhaltet, daß er die Kriterien bestimmt, die für die Ausarbeitung der Regelung durch die betreffende Regierung richtunggebend sind.

B.6.4. Das Dekret bestimmt, daß die Regierung zeitlich begrenzte Projekte ausarbeiten und definieren kann, deren Bewertungsart und Dauer durch das Dekret festgelegt werden. Die zeitweilige Beschaffenheit der Projekte zeigt, daß der Dekretgeber die Grenzen der Verordnungszuständigkeit der Regierung vorgegeben hat, die nur tätig werden kann, um dringende oder unvorhergesehene Probleme zu bewältigen oder um Experimente durchzuführen, ohne daß sie die Organisation des Unterrichtswesens ändern kann.

B.6.5. Soweit die Regierung jedoch kraft Artikel 172 des Dekrets nach freiem Ermessen Abweichungen von den Vorschriften über die Programmierung und Rationalisierung des Unterrichtsstunden- oder Stundenkapitals gewähren kann, enthält das Dekret weder die wesentlichen Bestandteile noch die Grenzen eventueller Abweichungen von Normen, die sich auf die Organisation des Unterrichtswesens beziehen.

B.6.6. Soweit der Klagegrund Artikel 172 betrifft, ist er begründet.

Hinsichtlich der Bestimmungen bezüglich der Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen

B.7.1. Der erste Klagegrund, der gegen die Artikel 178 bis 180 des Dekrets über den Grundschulunterricht vorgebracht wird, welche die Rückforderungen, Einbehaltungen und Sanktionen regeln, geht von einer Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung aus, indem die angefochtenen Bestimmungen eine unzulässige Befugnisübertragung beinhalten würden, da die Regierung bei der Ausarbeitung des in Artikel 180 vorgesehenen Erlasses notwendigerweise auch andere als rein ergänzende Regelungen verabschieden müssen. In den vorgenannten Bestimmungen sei lediglich die Möglichkeit für die Regierung vorgesehen, die festgestellten Übertretungen und die Nichteinhaltung von Verpflichtungen tatsächlich zu bestrafen, und außerdem verfüge sie über einen sehr weiten Ermessensspielraum in bezug auf das Maß der Sanktion. Somit sei der Regierung zu Unrecht die Befugnis übertragen worden, einen wesentlichen Aspekt der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung des Unterrichtswesens zu regeln.

B.7.2. Im Klagegrund werden die Artikel 178 und 180 beanstandet, soweit sie es der Regierung erlauben würden, zu bestimmen, ob es angebracht sei, Sanktionen zu verhängen, da der Dekretgeber keine andere Grenze festgelegt habe, als diejenige, welche sich auf den Höchstbetrag der Rückzahlung, die die Regierung verlangen könne, beziehe, was der Regierung übrigens eine übermäßige Beurteilungszuständigkeit einräume.

Der Hof beschränkt seine Nachprüfung auf diese Beschwerden.

B.7.3. Die Artikel 177 bis 179 bestimmen ausdrücklich die Übertretungen, die zu Sanktionen führen können (Artikel 177 § 1 und 179) und legen den Umfang der eventuellen Sanktionen fest (Artikel 178 und 179).

B.7.4. Da der Dekretgeber selbst die wesentlichen Bestandteile der Sanktionsregelung festgelegt und demzufolge der Flämischen Regierung lediglich die Ausarbeitung rein ergänzender Regelungen anheimgestellt hat, kann der von einer Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung ausgehende Klagegrund nicht angenommen werden.

B.8.1. Der zweite Klagegrund, der sich gegen die Artikel 177 bis 180 richtet, geht von einem Verstoß gegen Artikel 50 § 2 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen aus, der bestimmt, daß nur das (föderale) Gesetz die allgemeinen Bestimmungen über die Kontrolle im Bereich der Gewährung und Verwendung von Subventionen festlegen kann, während laut Artikel 71 § 1 desselben Finanzierungssondergesetzes die geltenden Bestimmungen bezüglich der Kontrolle im Bereich der Gewährung und Verwendung von Subventionen sinngemäß Anwendung finden auf die Gemeinschaften und Regionen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes im Sinne von Artikel 50 § 2.

B.8.2. Im Gegensatz zu dem, was die klagenden Parteien behaupten, regeln die Artikel 177 bis 180 nicht die Angelegenheit der Kontrolle im Bereich der Gewährung und Verwendung von Subventionen. Diese Bestimmungen führen im wesentlichen finanzielle Sanktionen ein für den Fall, daß der Zuschußempfänger nicht die Bestimmungen des Dekrets beachtet, die zum Erhalt von Zuschüssen im Rahmen der Unterrichtsverteilung berechtigen. Die Gemeinschaft, die im Bereich des Unterrichtswesens dafür zuständig ist, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen Schulen für die Finanzierung oder Bezuschussung des von ihnen erteilten Unterrichts in Betracht kommen, ist ebenfalls dafür zuständig, festzulegen, in welchen Fällen die Nichtbeachtung der anwendbaren Dekretsbestimmungen zu Sanktionen führen kann, und sei es in der Form einer Rückforderung oder Einbehaltung eines Teils des Funktionshaushaltes.

B.8.3. Der von einer Verletzung der Artikel 50 § 2 Absatz 3 und 71 § 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 durch die Artikel 177 bis 180 abgeleitete Klagegrund kann nicht angenommen werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

— erklärt Artikel 172 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 über den Grundschulunterricht für nichtig;

— weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 17. Februar 1999

Der Kanzler,

L. Potoms.

Der Vorsitzende,

L. De Grève.