Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 164/2025
van 4 december 2025
Rolnummer : 8394

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 261.685 van 9 december 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 december 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Codex Secundair Onderwijs artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, zo geïnterpreteerd dat deze artikelen toelaten dat voor de beoordeling van de in deze bepalingen vervatte erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning van een school, niet louter rekening wordt gehouden met het beleid van de school zoals dat blijkt uit de statuten van het schoolbestuur, het pedagogisch project en het schoolreglement, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het OCAD en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Lectio », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Valérie De Schepper, advocate bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Dirk Vanheule, advocaat bij de balie te Gent.

Bij beschikking van 16 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 24 september 2025 de dag van de terechtzitting bepaald op 22 oktober 2025.

Op de openbare terechtzitting van 22 oktober 2025 :

- zijn verschenen :

. mr. Valérie De Schepper, voor de vzw « Lectio »;

. mr. Dirk Vanheule, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De vzw « Lectio », de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, is op 4 februari 2019 opgericht, met als maatschappelijk doel « het inrichten, besturen en bevorderen van kwalitatief, vrij onderwijs/opvoeding en dat vanuit een welbepaald en [omschreven] pedagogie die erop gericht is om kinderen voor te bereiden en in staat [te] stellen tot volwaardig functioneren en te participeren in de huidige samenleving ». Ter verwezenlijking van die doelstelling wil zij onderwijsinstellingen oprichten.

Op 28 maart 2019 diende zij daartoe bij de Vlaamse Gemeenschap, de verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, een aanvraag in tot erkenning en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs, genaamd « Selam College Genk ». Op 30 augustus 2019 wees de Vlaamse minister van Onderwijs, rekening houdend met informatie van de Veiligheid van de Staat, die aanvraag af. Bij zijn arrest nr. 253.565 van 26 april 2022 verwierp de Raad van State het beroep tot nietigverklaring van die beslissing wegens gebrek aan een actueel belang, aangezien reeds een tweede aanvraag was ingediend.

Die tweede aanvraag is door de vzw « Lectio » op 26 maart 2020 ingediend na een herschikking van het bestuursorgaan. De aanvraag betrof de erkenning en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs, genaamd « Plura C ». Op 28 augustus 2020 wees de Vlaamse minister van Onderwijs ook die aanvraag af. Bij zijn arrest nr. 253.566 van 26 april 2022 vernietigde de Raad van State evenwel die beslissing.

Naar aanleiding van dat arrest heeft de Vlaamse minister van Onderwijs op 14 juni 2022 de onderwijsinspectie gevraagd om een eerder advies te actualiseren en om bijkomende onderzoeksdaden te stellen.

Na advies van de Veiligheid van de Staat en een financiële audit, adviseerde de onderwijsinspectie om de voorlopige erkenning toe te kennen. De Vlaamse minister van Onderwijs besliste niettemin op 31 augustus 2022 om, rekening houdend met het advies van de Veiligheid van de Staat, een advies van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna : het OCAD) en de financiële audit, de voorlopige erkenning en subsidiëring niet toe te kennen, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden vervat in artikel 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs.

De vzw « Lectio » heeft op 28 oktober 2022 een beroep tot nietigverklaring van die beslissing ingesteld bij de Raad van State. Bij zijn arrest nr. 261.685 van 9 december 2024 heeft de Raad van State geoordeeld dat de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs toelaten dat, voor de beoordeling van de in die bepalingen vervatte erkenningsvoorwaarden, niet louter rekening wordt gehouden met het beleid van de school, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het OCAD en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur. Vooraleer verder uitspraak te doen, acht hij het noodzakelijk om de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Zij voert aan dat de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege een door de Grondwet verboden preventieve maatregel vormen. In die interpretatie volstaat immers de loutere bewering van de overheid dat de rechten van de mens en van het kind niet zullen worden gegarandeerd of dat daartoe geen garantie bestaat, om geen voorlopige erkenning toe te kennen. De aanvrager kan daartegen geen nuttig verweer voeren. Het betreft een beperking van de vrijheid van onderwijs die onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, zijnde het verzekeren van de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs. Het feit dat onderwijs ook kan worden verstrekt buiten het kader van erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen of in de vorm van huisonderwijs, doet daaraan volgens haar geen afbreuk.

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zij voert allereerst aan dat de in het geding zijnde bepalingen geen preventieve maatregel in de zin van artikel 24, § 1, van de Grondwet uitmaken. De in het geding zijnde bepalingen laten de vrijheid van eenieder om onderwijs te verstrekken immers onverlet. Zij bevatten uitsluitend voorwaarden voor de erkenning, die de toelating inhoudt om studiebewijzen toe te kennen, en voor de financiering en subsidiëring.

A.2.2. Vervolgens doet zij gelden dat de in het geding zijnde voorwaarden, ook in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, redelijk verantwoord zijn in het licht van de doelstelling die erin bestaat de kwaliteit van het onderwijs dat met openbare middelen wordt gefinancierd, te verzekeren.

Wat betreft de voorwaarde dat de schoolstructuur wordt georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur, merkt zij op dat die voorwaarde primordiaal is voor kwaliteitsborging door het schoolbestuur. Volgens haar zou zij doelloos zijn indien de Vlaamse Regering zich bij het nagaan van die voorwaarde zou moeten beperken tot de statuten, het pedagogisch project en het schoolreglement. De voorwaarde zou dan een loutere formaliteit worden die geen garanties biedt dat de aanvrager effectief het onderwijs kan en zal verzorgen. Gelet op de vrijwaringsplicht die in het kader van het recht op onderwijs en de rechten van het kind op de overheid rust, zou het zelfs onzorgvuldig zijn van de Vlaamse Regering indien zij zich beperkt tot die documenten wanneer er sprake is van mogelijke buitenlandse inmenging die de democratische, rechtstatelijke en mensenrechtelijke waarden bedreigt. Het inwinnen en gebruikmaken van informatie uit een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en een financiële, administratieve en juridische doorlichting is dan ook ingegeven door een legitieme doelstelling, namelijk het vaststellen van het verantwoordelijke schoolbestuur, en is noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.

Wat betreft de voorwaarde om als school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind te eerbiedigen, voert de

Vlaamse Regering aan dat die voorwaarde, gelet op de betrokken belangen en rechten, zowel bij de voorlopige als bij de definitieve erkenning een evenredige beperking van de onderwijsvrijheid vormt. Het is de overheid volgens haar in dat kader ook toegestaan om rekening te houden met alle relevante elementen en ze is daartoe zelfs verplicht wanneer er aanwijzingen zijn dat de voorwaarde niet zal worden nageleefd.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de elementen waarmee de Vlaamse Regering rekening mag houden bij de beoordeling van erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning van een school uit het secundair onderwijs.

B.2.1. De erkenning is krachtens artikel 13 van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs de toekenning van de bevoegdheid aan het schoolbestuur om aan regelmatige leerlingen de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen. Financiering of subsidiëring impliceert een erkenning.

B.2.2. Het in het geding zijnde artikel 14, § 2, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs regelt de erkenning van een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs dat wordt opgericht in het kader van de oprichting van een school die niet het gevolg is van een herstructurering van bestaande scholen. Het bepaalt :

« Alleen voor een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs dat wordt opgericht in het kader van de oprichting van een school die niet het gevolg is van een herstructurering van bestaande scholen, dient het schoolbestuur, uiterlijk op 1 april voorafgaand aan de oprichting, een aanvraag tot erkenning in bij het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Die termijn geldt als vervaltermijn. De Vlaamse Regering legt het model van het formulier voor de voormelde aanvraag vast.

De onderwijsinspectie gaat na of het structuuronderdeel voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 15, § 1, 1°, 2°, 3°, 6°, 9° en 11°. Op basis van het advies van de onderwijsinspectie dat uit dat onderzoek volgt, neemt de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 augustus voorafgaand aan de oprichting een van de volgende beslissingen :

1° hetzij voorlopige erkenning voor één schooljaar;

2° hetzij geen voorlopige erkenning.

Artikel 13, eerste lid, is ook op voorlopig erkende structuuronderdelen van toepassing.

In de loop van het schooljaar van voorlopige erkenning gaat de onderwijsinspectie na of het structuuronderdeel voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 15, § 1, 1° tot en met 12°, 17°, uitsluitend voor het deeltijds beroepssecundair onderwijs, 20° en 21°. Op basis van het advies van de onderwijsinspectie dat uit dat onderzoek volgt, neemt de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 maart van het schooljaar van voorlopige erkenning een van de volgende beslissingen :

1° hetzij erkenning vanaf het daaropvolgend schooljaar;

2° hetzij niet-erkenning vanaf het daaropvolgend schooljaar ».

Artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs regelt op analoge wijze de aanvraag tot financiering of subsidiëring waarvan de toekenning steeds gepaard gaat met een (voorlopige) erkenning.

B.2.3. Artikel 15, § 1, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs bepaalt de voorwaarden voor het verkrijgen van financiering of subsidiëring. Artikel 14, § 2, van dezelfde Codex verwijst tevens naar verschillende van die voorwaarden met het oog op het krijgen van een (voorlopige) erkenning.

Het in het geding zijnde artikel 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs bepaalt :

« Een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs wordt gefinancierd of gesubsidieerd als aan alle onderstaande voorwaarden, die betrekking hebben hetzij op het structuuronderdeel in kwestie hetzij op de vestigingsplaats van de school die het organiseert, samen is voldaan :

1° georganiseerd zijn onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur;

[...]

11° als school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigen ».

B.3.1. De voorwaarde vermeld in artikel 15, § 1, 1°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs vereist dat er een verantwoordelijk schoolbestuur is. Een schoolbestuur wordt gedefinieerd als « de rechtspersoon of natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor één of meer scholen; wat de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en de centra voor

vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen betreft, kan het schoolbestuur ook worden vermeld onder de benaming centrumbestuur » (artikel 3, 40°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs). Het is het schoolbestuur dat de aanvraag tot erkenning dient in te dienen (artikel 14, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs) en dat in geval van erkenning de bevoegdheid heeft om aan regelmatige leerlingen de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen (artikel 13, eerste lid, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs).

B.3.2. De voorwaarde vermeld in artikel 15, § 1, 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs vereist dat een school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind eerbiedigt. Die voorwaarde werd bij de oorspronkelijke invoeging ervan door artikel IX.12 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 juni 2002 « betreffende gelijke onderwijskansen-I » als volgt verantwoord :

« Dit engagement is voor de overheid zodanig essentieel dat ze van oordeel is dat het niet naleven van deze grondbeginselen de erkenning van de school in het gedrang brengt. Een school die bijvoorbeeld leerlingen op grond van ras, herkomst,… aantoonbaar discrimineert, kan dan ook haar erkenning verliezen. Essentieel is vooral de naleving van het kinderrechtenverdrag (voornamelijk de artikelen 28 en 29). Als voornaamste rechten moeten worden aangemerkt :

- de gelijke behandeling van de leerlingen in de school,

- het handhaven van discipline op een menselijke manier en

- het recht op onderwijs dat respect ontwikkelt voor de culturele en nationale waarden van het kind zelf en van anderen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1143/1, p. 28).

Ten gronde

B.4. Het verwijzende rechtscollege vraagt of de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs bestaanbaar zijn met artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, in de interpretatie dat « deze artikelen toelaten dat voor de beoordeling van de in deze bepalingen vervatte erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning van een school, niet louter rekening wordt gehouden met het beleid van de school zoals dat blijkt uit de statuten van het schoolbestuur, het pedagogisch project en het

schoolreglement, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het OCAD en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur ».

B.5. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

« Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; [...] ».

B.6.1. De bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs impliceert voor privépersonen de mogelijkheid om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden, naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.

Die vrijheid belet evenwel niet dat de bevoegde wetgever, teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid te verzekeren van het verplichte onderwijs of van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, maatregelen vermag te nemen die op de onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

B.6.2. De in artikel 24, § 1, van de Grondwet gedefinieerde vrijheid van onderwijs veronderstelt dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks van de gemeenschap afhangen, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.

Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.

B.6.3. De vrijheid van onderwijs kent bijgevolg beperkingen en verhindert niet dat de decreetgever voorwaarden van erkenning, financiering en subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken.

Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die daardoor aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.

B.7. Te dezen wordt het Hof niet verzocht om de erkenningsvoorwaarden vermeld in artikel 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs als dusdanig te toetsen aan de vrijheid van onderwijs. Het wordt daarentegen verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid met de vrijheid van onderwijs van de mogelijkheid, die in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege vervat zit in de in het geding zijnde bepalingen, om bij de beoordeling van die erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning niet louter rekening te houden met het beleid van de school zoals dat blijkt uit de documenten die de school zelf voorlegt, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur.

Aangezien die mogelijkheid de kans op het niet verkrijgen van een voorlopige erkenning vergroot, vormt zij een beperking van de vrijheid van onderwijs.

B.8. Hoewel de decreetgever dat niet heeft gepreciseerd, kan worden aangenomen dat de in het geding zijnde mogelijkheid om rekening te houden met andere elementen dan het beleid van de school zoals dat blijkt uit de documenten die de school zelf voorlegt, beoogt een grondig onderzoek van de erkenningsvoorwaarden mogelijk te maken.

Die doelstelling is legitiem.

B.9. De in het geding zijnde mogelijkheid is ook pertinent ten aanzien van die doelstelling. Andere informatie dan het beleid van de school, zoals dat blijkt uit de statuten van het schoolbestuur, het pedagogisch project en het schoolreglement, kan eveneens relevant zijn bij de beoordeling van de erkenningsvoorwaarden. In het bijzonder kan die andere informatie

toelaten om na te gaan of het beleid van de school zoals dat blijkt uit de documenten die zij zelf aanlevert, overeenstemt met de realiteit.

B.10. Tot slot heeft die mogelijkheid geen onevenredige gevolgen voor de aanvrager van de erkenning. Andere informatie dan het beleid van de school zoals dat blijkt uit de documenten die de school zelf voorlegt, kan maar in de beoordeling van de erkenningsaanvraag worden betrokken in zoverre die informatie op een wettige wijze is verkregen. Daarnaast zal de Vlaamse Regering, wanneer zij een voorlopige erkenning weigert, die beslissing steeds moeten motiveren aan de hand van deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven die worden ondersteund door het administratief dossier. Tegen een dergelijke weigeringsbeslissing staat een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State open.

B.11. In de in B.4 vermelde interpretatie van het verwijzende rechtscollege zijn de artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs bijgevolg bestaanbaar met artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 14, § 2, en 15, § 1, 1° en 11°, van de Vlaamse Codex Secundair Onderwijs, in die zin geïnterpreteerd dat zij toelaten dat voor de beoordeling van de in die bepalingen vervatte erkenningsvoorwaarden voor de toekenning van een voorlopige erkenning van een school, niet louter rekening wordt gehouden met het beleid van de school zoals dat blijkt uit de statuten van het schoolbestuur, het pedagogisch project en het schoolreglement, maar ook met andere elementen, namelijk een advies van de Veiligheid van de Staat, een rapport van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en een financiële, administratieve en juridische doorlichting van het schoolbestuur, schenden artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 december 2025.

De griffier, De voorzitter,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen