

Rolnummer 938
Arrest nr. 79/96 van 18 december 1996

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 en 86 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen, ingesteld door de Christelijke Centrale van het Personeel bij het Technisch Onderwijs en P. Boulange.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 februari 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 maart 1996, hebben de Christelijke Centrale van het Personeel bij het Technisch Onderwijs, met zetel te 1040 Brussel, Oudergemlaan 26, en P. Boulange, wonende te 5002 Saint-Servais, rue des Dominicains 36, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 en 86 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 september 1995).

De vordering tot schorsing van de artikelen 7, § 1, 54, 85 en 86 van hetzelfde decreet, ingesteld door dezelfde partijen, is verworpen bij arrest nr. 27/96 van 18 april 1996, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 juni 1996.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 29 februari 1996 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 20 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 1996.

De Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 25 april 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 mei 1996 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 28 februari 1997.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 november 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 november 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Wagner, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen;

. Mr. R. Witmeur, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en H. Boel 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. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

De bepalingen van het decreet waartegen het beroep tot vernietiging is gericht, hebben betrekking op de procedure van oprichting van hogescholen door groepering.

Artikel 7 bepaalt met name dat over die groepering een advies moet worden uitgebracht door de representatieve organisaties van het personeel.

Artikel 54 organiseert het onderzoek van het voorstel tot groepering in hogescholen door een bij de artikelen 85 en 86 opgericht onderhandelingscomité.

Artikel 85 belast de raad voor onderwijs en vorming beoogd door het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 1990 met de oprichting van dat onderhandelingscomité.

Artikel 86 bepaalt de samenstelling ervan : een vertegenwoordiger van elke interprofessionele vakvereniging maakt er deel van uit.

Artikel 61, § 2, bepaalt dat het fusievoorstel van de hogescholen met name voor overleg moet worden voorgelegd aan de Sociale Raad, die binnen dertig dagen een omstandig advies uitbrengt.

Artikel 63 organiseert het onderzoek van het fusievoorstel door het onderhandelingscomité.

Artikel 69 reglementeert het beheer van de hogescholen en voorziet in het bestaan van adviesorganen.

IV. In rechte

- A -

Verzoekschrift

Ontvankelijkheid

A.1.1. De eerste verzoekende partij is een vakvereniging die geen rechtspersoonlijkheid heeft, aangezien zij een feitelijke vereniging is. Het Hof heeft aan de feitelijke verenigingen die optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend, evenwel de bekwaamheid toegekend om een beroep tot vernietiging in te stellen (arrest nr. 10/96).

Aangezien de bestreden bepalingen handelen over de betrekkingen tussen de vakverenigingen en de openbare overheden, alsmede over de medewerking van de representatieve organisaties aan het opstellen van regels die door de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel beoogde aangelegenheden raken, dient de eerste verzoekende partij te worden gelijkgesteld met een persoon die bekwaam is om voor het Hof in rechte te treden en doet zij blijken van het vereiste belang bij haar beroep.

De tweede verzoeker is algemeen secretaris van de Christelijke Centrale van het Personeel bij het Technisch Onderwijs. Hij heeft ambtshalve de hoedanigheid en het belang om zijn beroep in te stellen.

Enig middel

A.1.2. Het middel is afgeleid uit de schending van artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals zij is gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. De bestreden bepalingen maken inbreuk op de bevoegdheid van de federale Staat.

A.1.3. Artikel 7 van het decreet organiseert het overleg betreffende het pedagogisch en sociaal-cultureel project. Dat project bevat aangelegenheden die beoogd zijn door de wet van 19 december 1974. De uitvoering van dat project is immers onderworpen aan een controle en kan het voorwerp uitmaken van sancties. Derhalve kunnen het overleg en de onderhandeling over die aangelegenheden enkel worden geregeld door de federale Staat, krachtens artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.1.4. Artikel 54 van het bestreden decreet, dat het onderzoek van het voorstel tot groepering in hogescholen door een onderhandelingscomité organiseert, en artikel 63, dat het onderzoek van het fusievoorstel door hetzelfde comité organiseert, alsmede de artikelen 85 en 86 van hetzelfde decreet, die dat comité oprichten en de samenstelling ervan bepalen, behoren ook tot de werkingssfeer van de wet van 19 december 1974 en maken bijgevolg ook inbreuk op de bevoegdheden van de federale Staat.

A.1.5. Artikel 61, § 2, van het bestreden decreet regelt het overleg betreffende de fusievoorstellen van de hogescholen. Dat overleg moet plaatsvinden binnen de Sociale Raad en de Pedagogische Raad. Het fusievoorstel bevat echter aangelegenheden die door de voormelde wet van 19 december 1974 zijn beoogd. De bepaling van het decreet maakt bijgevolg inbreuk op de bevoegdheden van de federale Staat.

A.1.6. Artikel 69 van het decreet staat de inrichtende macht van de hogescholen toe overlegorganen op te richten. In zoverre die organen bevoegdheden zouden kunnen uitoefenen die door de wet van 19 december 1974 en het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel aan het overlegcomité zijn voorbehouden, maakt het decreet van de Franse Gemeenschap inbreuk op de bevoegdheden van de federale Staat.

Memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.2.1. De eerste verzoekende partij is een feitelijke vereniging. Volgens de rechtspraak van het Hof hebben

de feitelijke verenigingen in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om een beroep tot vernietiging in te dienen, behalve wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke juridische entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken zijn bij de werking van de overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn (arrest nr. 71/92). Het beroep dat is ingesteld door de eerste verzoekende partij is eveneens onontvankelijk bij gebrek aan belang, in zoverre de artikelen 2 en 11 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel aan de decreetgever geen enkele verplichting opleggen, aangezien de decreetgever geen administratieve overheid is. Tot slot zou het beroep van de eerste verzoekende partij pas onontvankelijk zijn wanneer zij zal hebben aangetoond dat het statutair bevoegde orgaan binnen de wettelijk gestelde termijn beslist heeft dit beroep in te stellen.

De tweede verzoekende partij heeft harerzijds niet het vereiste belang om haar beroep in te stellen in zoverre zij, aangezien zij niet de adressaat is van de aangevochten regels, geen enkel nadeel lijdt.

Subsidiar dient te worden vermeld dat de verzoekende partijen er geen belang bij hebben de bestreden bepalingen aan te vechten, aangezien die bepalingen in werkelijkheid bijkomende prerogatieven en nieuwe bevoegdheden toekennen aan de vakverenigingen.

A.2.2. De bestreden bepalingen schenden artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet.

Het decreet van 5 augustus 1995 stelt de organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen vast. Met dat decreet wordt bijgevolg in geen enkel opzicht een doelstelling in verband met de openbare dienst nagestreefd. Bovendien leidt het niet tot een wijziging, zelfs niet onrechtstreeks, van de regels betreffende het onderwijspersoneel of van de beginselen die de betrekkingen tussen de Franse Gemeenschapsregering en de vakverenigingen beheersen ten aanzien van de openbare dienst. In het bijzonder moet worden vermeld dat de bestreden bepalingen geen inbreuk maken op het decreet van 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs, noch op het decreet van 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs.

De bepalingen die aan de toetsing van het Hof onderworpen worden, zijn die betreffende het opstellen en goedkeuren van het pedagogisch en sociaal-cultureel project bedoeld in artikel 6 van het decreet van 5 augustus 1995. Dat project is in wezen op de studenten gericht en raakt in geen enkel opzicht de wettelijke en statutaire regels die op het onderwijzend personeel toepasselijk zijn.

De bepalingen betreffende het opstellen van het pedagogisch en sociaal-cultureel project kunnen artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet schenden, aangezien die bepaling enkel door bepalingen ten gronde zou kunnen worden geschonden.

A.2.3. Subsidiar dient te worden vermeld dat, mocht het Hof oordelen dat de bestreden bepalingen inbreuk maken op de bevoegdheden van de federale overheid, de decreetgever de perken niet te buiten is gegaan die zijn aangegeven in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat een grondslag biedt voor een marginale bevoegdheid van de gemeenschappen om te voorzien in procedureregels betreffende de totstandbrenging en de fusie van instellingen voor hoger onderwijs, in zoverre zij noodzakelijk zijn om de door het decreet nagestreefde pedagogische doelstellingen te verwezenlijken.

Memorie van antwoord

A.3.1. Volgens een vaste rechtspraak van het Hof (met name de arresten nrs. 27/91 en 10/96) heeft de eerste verzoekende partij, hoewel zij een feitelijke vereniging is, de hoedanigheid om een beroep in te stellen tegen bepalingen waarvan het onderwerp, namelijk te dezen de organisatie van een vakbondsoverleg, behoort tot een aangelegenheid waarvoor haar bekwaamheid om in rechte te treden wettelijk is erkend. Het is onjuist te oordelen dat het beroep van de eerste verzoekende partij onontvankelijk zou zijn bij ontstentenis van belang. In tegenstelling tot hetgeen de Franse Gemeenschapsregering betoogt, beoogt het beroep decreetsbepalingen die overlegprocedures vaststellen waarbij de representatieve organisaties van de personeelsleden zijn betrokken, voor het opstellen van het pedagogisch en sociaal-cultureel project van de hogescholen, dat een bij de wet van 19 december 1974 bedoelde aangelegenheid raakt. Tot slot heeft de eerste verzoekende partij een afschrift neergelegd van haar statuten, alsmede van de notulen van de vergadering van het comité van de gemeenschappen en de gewesten van 26 februari 1996 houdende beslissing om dit beroep in te stellen.

De tweede verzoeker is secretaris-generaal van de eerste verzoekende partij en doet aldus ambtshalve blijken van de bekwaamheid en het belang bij dit beroep. Hij is immers lid van het overlegcomité en het onderhandelingscomité, waarin hij zijn organisatie vertegenwoordigt. De prerogatieven van die comités, en bijgevolg die van de verzoekende partij, worden geraakt door de bestreden bepalingen, aangezien zij overlegprocedures vaststellen buiten die comités.

Tot slot hebben beide verzoekende partijen er wel degelijk belang bij op te treden tegen de bestreden bepalingen, in zoverre die bepalingen aangelegenheden beogen die betrekking hebben op de organisatie van het werk, alsmede op de organisatie van de betrekkingen tussen de representatieve organisaties van de personeelsleden en de door die bepalingen beoogde overheden.

A.3.2. Weliswaar heeft het decreet van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen kennelijk niet tot doel het statuut van de personeelsleden te wijzigen en heeft het geen « doelstelling in verband met de openbare dienst », maar de opmerking van de Franse Gemeenschapsregering is niettemin irrelevant. Het beroep heeft immers, enerzijds, niet tot doel een eventuele schending te betwisten van de regels van overleg en onderhandeling tijdens het opstellen van het decreet zelf, en, anderzijds, kan evenmin worden betoogd dat het decreet de op de personeelsleden toepasselijke statutaire regels zou wijzigen.

De aan het Hof gestelde vraag luidt of de Franse Gemeenschap bevoegd is om in een decreet bepalingen vast te stellen die de betrekkingen organiseren tussen de overheden en de vakorganisaties die de ambtenaren die van die overheden afhangen vertegenwoordigen, binnen de hogescholen bij de oprichting ervan, aangezien die procedures van overleg met name betrekking hebben op de aangelegenheden die tot de werkingssfeer van het decreet van 19 december 1974 behoren.

Er is dus evenmin sprake van de groundbepalingen van het decreet in het geding te brengen, en er is met name, in tegenstelling tot hetgeen de Franse Gemeenschapsregering verkeerdelijk betoogt, geen enkele reden om artikel 6 van het decreet en het bestaan van het pedagogisch en sociaal-cultureel project in het geding te brengen.

Enkel de regels die binnen de werkingssfeer van artikel 87, § 5, vallen, namelijk de bestreden bepalingen, dienen aan het Hof ter beoordeling te worden voorgelegd, doordat zij overlegprocedures organiseren buiten de wet van 19 december 1974 om. Dat geldt voor alle aangevochten bepalingen van het decreet van 5 augustus 1995.

A.3.3. Wat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, dat de Franse Gemeenschapsregering volkomen subsidiair aanvoert, blijkt uit de desbetreffende rechtspraak van het Hof dat die bepaling slechts onder een dubbele voorwaarde toepasselijk is : de voorbehouden aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid mag slechts marginaal zijn. De weerslag van de bestreden bepalingen op de voorbehouden aangelegenheid kan te dezen niet als marginaal worden bestempeld, op straffe van uitholling van artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1. De vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om bij het Arbitragehof een beroep tot vernietiging in te dienen.

Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken zijn bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn.

Door ten voordele van sommige vakorganisaties een deelneming aan de werking van de openbare diensten in te stellen, heeft de wetgever aan elk van hen de prerogatieven gegeven die nuttig zijn niet alleen om die deelneming uit te oefenen maar ook om de wijze waarop deze laatste is georganiseerd te betwisten.

B.2. De eerste verzoekende partij is een representatieve groepering van personeelsleden van het onderwijs, die aangesloten is bij het Algemeen Christelijk Vakverbond. Zij is aangewezen om te worden betrokken bij de procedures van overleg en onderhandeling over de voorstellen van groepering en fusie in hogescholen bedoeld in de artikelen 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 en 86 van het bestreden decreet. Die procedures kunnen de voorwaarden raken waaronder de eerste verzoekende partij erbij wordt betrokken. Deze moet dus worden gelijkgesteld met een persoon die bekwaam is om voor het Hof in rechte te treden en zij doet blijken van een belang bij haar beroep. Zij heeft bij haar memorie van antwoord het afschrift gevoegd van de beslissing waarbij haar bevoegd orgaan heeft besloten onderhavig beroep in te stellen. Haar beroep is ontvankelijk.

B.3. Als secretaris-generaal van de *sub* B.2 omschreven vakorganisatie heeft P. Boulange - op grond van zijn functie - hoedanigheid en belang om zijn beroep in te stellen.

Ten gronde

B.4.1. Het enig middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden decreetsbepalingen, van

artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.4.2. Naar luid van de voormelde bepaling « [behoren] de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties [...] tot de bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft de Gemeenschappen, de Gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs [...] ».

B.5.1. De bestreden bepalingen van het decreet van 5 augustus 1995 hebben betrekking op het opstellen en goedkeuren van het pedagogisch en sociaal-cultureel project bedoeld in artikel 6 van hetzelfde decreet.

Naar luid van die bepaling worden de doeleinden van het pedagogisch en sociaal-cultureel project nagestreefd in vijftien hoofdstukken :

« 1. beschrijving van de middelen aangewend door de hogeschool om de in artikel 5 bedoelde algemene doeleinden van het hoger onderwijs te bereiken;

2. bepaling van het specifieke onderwijs in verband met de aard van de hogeschool en middelen die aangewend worden om die specifieke aard te bewaren;

3. bepaling van het specifieke, door de hogeschool verstrekte onderwijs van het korte en/of lange type en beschrijving van de middelen aangewend om die specifieke aard te bewaren;

4. beschrijving van de middelen aangewend door de hogeschool om het vakoverschrijdend karakter van een of meer door de hogeschool verstrekte onderwijscategorieën te bewaren;

5. beschrijving van de opdrachten van de hogeschool, de geleding ervan en de beschikbaarheid van de factoren, o.m. de leerkrachten, voor die opdrachten;

6. beschrijving van de doeleinden van elke onderwijscategorie en elk studieprogramma, met vermelding van de leermethoden en van de beoogde veralgemening of specialisering;

7. beschrijving van de wijze van overgang tussen de hoger-onderwijsniveaus;

8. beschrijving van de kwaliteitscontrole in de hogeschool;

9. beschrijving van de pedagogische evaluatiemethoden in de hogeschool en frequentie van de toegepaste evaluatie;

10. beschrijving van de middelen die de hogeschool aanwendt om het aantal mislukkingen te beperken;

11. beschrijving van de middelen om de mobiliteit van de studenten in de hogeschool, tussen de hogescholen en met andere instellingen voor hoger onderwijs in België en het buitenland te verzekeren;

12. beschrijving van de organisatie van de inspraak van de factoren van de onderwijsgemeenschap in de hogeschool;

13. beschrijving van de verspreiding van informatie over de beslissingen van de overheid van de hogeschool;

14. beschrijving van de middelen om de hogeschool te integreren in haar sociaal-economische en culturele omgeving;

15. beschrijving van de middelen om partnership met andere instellingen en/of rechtspersonen uit de sociaal-economische en culturele kringen te bevorderen. »

Uit die opsomming blijkt dat het pedagogisch en sociaal-cultureel project enkel het inrichten van de studie tot onderwerp heeft. Het behoort bijgevolg krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

B.5.2. Uit diezelfde opsomming vloeit voort dat de bestreden bepalingen van het decreet van 5 augustus 1995, die de procedure organiseren volgens welke het pedagogisch project wordt opgesteld, niet de wettelijke en statutaire regelen raken die toepasselijk zijn op het onderwijzend personeel, ook al mocht de toepassing ervan de persoonlijke toestand van sommige leden van dat personeel raken. Zij hebben niet tot doel het stelsel van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel te regelen, in zoverre zij bepalen dat bepaalde voorstellen ter gelegenheid van iedere groepering van hogescholen voor overleg worden voorgelegd aan de representatieve organisaties, meer bepaald van de personeelsleden van elke betrokken inrichting.

B.5.3. Het middel mist feitelijke grondslag.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 december 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior