

ARBITRAGEHOF

N. 97 — 148

[C - 96/21360]

Arrest nr. 76/96 van 18 december 1996

Rolnummer 893, 894, 895 en 902

In zake : de beroepen tot vernietiging van :

— het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten;

— het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cereche, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 5 oktober en 15 november 1995 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 6 oktober en 16 november 1995, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld :

1. van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 april 1995, door :

a) de v.z.w. Vrije Ruimte, met maatschappelijke zetel te 2060 Antwerpen, Delinstraat 17, J. Verhulst en G. Dekegel, wonende te 2018 Antwerpen, Karel Oomsstraat 57, L. Fagot, wonende te 2600 Berchem, Luitbreidingsstraat 564, bus 10, en H. Annoot, wonende te 2060 Antwerpen, Delinstraat 17;

b) de v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, met maatschappelijke zetel te 2000 Antwerpen, Rodestraat 33, A. Horemans en A.-M. Bosmans, wonende te 3050 Oud-Heverlee, Frans Crabbéstraat 25, E. Biesemans en R. Everaert, wonende te 9000 Gent, Abrahamstraat 16, en P. De Beukelaer en A. Goudriaan, wonende te 9040 Sint-Amandsberg, Herlegemstraat 101;

2. van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 mei 1995, door

a) de sub 1a) vermelde verzoekende partijen;

b) de sub 1b) vermelde verzoekende partijen.

Die zaken zijn ingeschreven respectievelijk onder de nummer s 893 (1a), 894 (2a), 895 (1b) en 902 (2b) van de rol van het Hof en zijn samengevoegd.

II. De rechtspleging

a. *De samengevoegde zaken met rolnummer s 893, 894 en 895*

Bij beschikkingen van 6 oktober 1995 heeft de voorzitter in functie voor ieder van de zaken 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 in de respectieve zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 11 oktober 1995 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 7 november 1995 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 november 1995.

Bij beschikking van 27 december 1995 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering van 22 december 1995, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 29 december 1995 ter post aangetekende brief.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 8 januari 1996 ter post aangetekende brief.

b. *De zaak met rolnummer 902*

Bij beschikking van 16 november 1995 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.

c. *De samengevoegde zaken met rolnummer s 893, 894, 895 en 902*

Bij beschikking van 28 november 1995 heeft het Hof in voltallige zitting de reeds samengevoegde zaken met rolnummer s 893, 894 en 895 en de zaak met rolnummer 902 samengevoegd.

Van het beroep met rolnummer 902 is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 8 december 1995 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging van 28 november 1995.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 1995.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend bij op 25 januari 1996 ter post aangetekende brief.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 1 en 16 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

— de v.z.w. Vrije Ruimte en anderen, bij op 29 februari 1996 ter post aangetekende brieven, in de zaken met rolnummers 893 en 894;

— de v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen en anderen, bij op 18 maart 1996 ter post aangetekende brief, in de zaken met rolnummer s 895 en 902.

Bij beschikkingen van 26 maart 1996 en 17 september 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, respectievelijk verlengd tot 5 oktober 1996 en 5 april 1997.

Bij beschikking van 25 april 1996 heeft voorzitter L. De Grève de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde datum heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 mei 1996, nadat het de verzoekende partijen had uitgenodigd zich in een uiterlijk op 17 mei 1996 in te dienen aanvullende memorie nader te verklaren over volgende vragen :

« 1. Zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen zoals gewijzigd en bekrachtigd door het bestreden decreet in hun opvatting verzoenbaar met de Rudolf Steinerpedagogie, mochten zij derwijze zijn geformuleerd dat zij kunnen worden nagestreefd, dan wel door de meerderheid van de leerlingen moeten worden bereikt, aan het einde van het leerplichtonderwijs ?

2. Mocht zulks niet het geval zijn met alle ontwikkelingsdoelen en eindtermen, kunnen de verzoekende partijen de ontwikkelingsdoelen en eindtermen aanduiden, die naar hun oordeel in vermelde hypothese onverzoenbaar zouden zijn met de Rudolf Steinerpedagogie ? »

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Bij beslissing van de voorzitter van 3 mei 1996, op vraag van de verzoekende partijen in de zaken met rolnummer s 895 en 902, werd de termijn voor het indienen van de aanvullende memories verlengd tot 31 mei 1996.

Bij beschikking van 22 mei 1996 heeft het Hof beslist de terechtzitting uit te stellen tot 13 juni 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 mei 1996 ter post aangetekende brieven.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

— de v.z.w. Vrije Ruimte en anderen, bij op 24 mei 1996 ter post aangetekende brief;

— de v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen en anderen, bij op 28 mei 1996 ter post aangetekende brief.

Op de openbare terechtzitting van 13 juni 1996 :

— zijn verschenen :

. Mr. L. Lenaerts, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de v.z.w. Vrije Ruimte en anderen;

. Mr. E. Van Durme, advocaat bij de balie te Gent, voor de v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen en anderen;

. Mr. F. Liebaut *loco* Mr. P. Devers, advocaten bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

— hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;

— zijn de voornoemde advocaten gehoord;

— zijn de zaken 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

1. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten (*Belgisch Staatsblad* van 8 april 1995), bepaalt :

« Artikel 1. Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 127 van de Grondwet.

Art. 2 § 1. In artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, zoals gewijzigd door het decreet van 1 december 1993, worden in het eerste lid de woorden ' met inachtneming van de eindtermen ' vervangen door de woorden ' met inachtneming van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen '.

§ 2. In hetzelfde artikel worden in het tweede lid de woorden ' van de vakken waarvoor eindtermen ' vervangen door de woorden ' van de onderwijsactiviteiten en vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen '.

Art. 3. Artikel 6bis, § 1 van dezelfde wet, ingevoegd bij decreet van 17 juli 1991, wordt vervangen door de volgende bepaling :

§ 1. De Vlaamse regering bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de ontwikkelingsdoelen, dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die voor het kleuteronderwijs moeten worden nagestreefd. De Vlaamse regering bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de eindtermen, dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die op het einde van het lager en secundair onderwijs moeten worden nagestreefd en bereikt. Voor het buitengewoon onderwijs kan de Vlaamse regering zowel ontwikkelingsdoelen als eindtermen bepalen. De Vlaamse regering legt de ontwikkelingsdoelen en eindtermen binnen één maand voor aan de Vlaamse Raad. De Vlaamse Raad bekrachtigt deze ontwikkelingsdoelen en eindtermen, met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs.

Art. 4. In artikel 6bis, § 2 van dezelfde wet wordt de zin ' Voor het buitengewoon onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per type en per opleidingsvorm ' vervangen door de zin ' Voor het buitengewoon onderwijs worden ontwikkelingsdoelen of eindtermen voor types en opleidingsvormen vastgelegd. '

Art. 5. In artikel 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving wordt de volgende bepaling ingevoegd tussen de woorden ' bevoegd om ' en de woorden ' de van rechtswege ' :

' aan de leerlingen die de door de Vlaamse regering opgelegde eindtermen en de eigen specifieke doelen bereiken '.

Art. 6. Artikel 5, § 1, 2° van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten wordt vervangen door de volgende bepaling :

2° het nagaan of de onderwijsinstelling de nodige inspanning heeft gedaan om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen na te streven en te bereiken; het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de woonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting;

Art. 7. In artikel 9, § 1 van hetzelfde decreet wordt [lees : worden] tussen de woorden ' inzake ' en ' eindtermen ' de woorden ' ontwikkelingsdoelen en ' ingevoegd en worden de woorden ' onder meer inzake het bereiken van de eindtermen ' vervangen door de woorden ' onder meer inzake het nastreven van de ontwikkelingsdoelen of het bereiken van de eindtermen. '

Art. 8. De artikelen 2, 3, 4, 5, 6 en 7 treden in werking met ingang van 1 september 1991. »

Het merendeel van die bepalingen wordt, met ingang van 1 september 1997, respectievelijk 1 oktober 1996, gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 24 juli 1996 « tot vervanging van de artikelen 6 tot en met 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten », bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1996.

2. De bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs (*Belgisch Staatsblad* van 1 september 1994, *err. Belgisch Staatsblad* van 27 september 1994) bepaalt de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het gewoon kleuter- en lager onderwijs, bedoeld in artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving. De eindtermen taal Frans gelden enkel voor scholen waar het onderricht van de tweede taal wordt ingericht (artikel 1).

De ontwikkelingsdoelen en de eindtermen vastgesteld bij vermeld besluit moeten in acht worden genomen vanaf het schooljaar 1996-1997.

3. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs (*Belgisch Staatsblad* van 19 mei 1995) bepaalt :

« [...] »

Art. 2. Het besluit van de Vlaamse regering van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs wordt bekrachtigd, met uitzondering van artikel 2, waar de wending 'schooljaar 1996-1997' wordt vervangen door de wending 'schooljaar 1997-1998'.

Art. 3. In de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs van 22 juni 1994 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1. Eindtermen Lichamelijke Opvoeding :

— Lichamelijke opvoeding - motorische competenties

— de eindterm 1.32 vervangen door : 'voelen zich veilig in het water en kunnen zwemmen'.

2. Eindterm Wereldoriëntatie Maatschappij

— Politieke en juridische verschijnselen

— de eindterm 4.19 vervangen door :

'kunnen illustreren

— dat er in het bestuur van Vlaanderen en van België een taakverdeling is;

— dat sommige beslissingen worden genomen door de Vlaamse regering en andere door de federale regering. '

— de eindtermen 4.21 vervangen door :

'kunnen illustreren op welke wijze de gemeenschappen en de landen van de Europese Unie ernaar streven om samen te werken.'

3. Eindterm Wereldoriëntatie Ruimte

— Oriëntatie en kaartvaardigheid

— de eindterm 6.3 vervangen door :

'kunnen aan de hand van een kaart de afstand tussen twee plaatsen in Vlaanderen berekenen en beschrijven.'

— de eindterm 6.6 vervangen door :

'kunnen begrippen zoals wijk, gehucht, dorp, deelgemeente, fusiegemeente, stad, provincie, gemeenschap, land en continent in een juiste betekenis gebruiken.'

— de eindterm 6.7 vervangen door :

'hebben een voorstelling van de kaart van Vlaanderen en van België zodat ze in een praktische toepassings situatie vlot de gewesten, de gemeenschappen, de provincies en de provinciehoofdplaatsen op een kaart kunnen aanwijzen.' »

IV. In rechte

— A —

Zaken met rolnummers 893 en 894

Verzoekschriften

A.1.1. De verzoekende partijen beschikken over het vereiste persoonlijke, rechtstreekse en actuele belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen.

Artikel 3 van de statuten van de v.z.w. Vrije Ruimte, omschrijft het maatschappelijk doel van de vereniging als « het realiseren van werkelijke vrijheid van onderwijs ». Het belang van die partij wordt geïllustreerd doordat een vertegenwoordiger van die vereniging werd gehoord tijdens de hoorzitting van de commissie van de Vlaamse Raad die het in de zaak met rolnummer 894 bestreden decreet onderzocht. De raad van bestuur heeft op 2 oktober 1995 besloten de beroepen in te stellen.

J. Verhulst en G. Dekegel zijn ouders van schoolgaande kinderen die in het bestreden decreet een inperking zien van hun passieve onderwijsvrijheid bestaande uit de keuzevrijheid van de ouders op levensbeschouwelijk vlak en met betrekking tot onder meer de methode en de inhoud van het voor hun kinderen aangewezen onderwijs. Zij zijn ook, zoals de overige verzoekende partijen, te werk gesteld in het onderwijs en zien in het bestreden decreet tevens een inperking van de actieve onderwijsvrijheid, bestaande in de mogelijkheid om onderwijs in te richten overeenkomstig hun opvattingen.

A.1.2. In de zaak met rolnummer 893 wordt een enig middel aangevoerd, dat als volgt is gesteld :

« Schending van de artikelen 24, 38 en 127 van de Grondwet, artikel 18 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 2 van het Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

doordat,

eerste onderdeel,

zowel de ontwikkelingsdoelen als de eindtermen, enkel worden omschreven als 'minimumdoelstellingen',

terwijl, om bestaanbaar te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, vereist is dat wat voor de onderwijsvrijheid essentieel is in het decreet wordt opgenomen en dat in de formulering van de regelingsbevoegdheid welke aan de gemeenschapsregering wordt toegekend, de criteria dienen te worden aangegeven die voor de uitwerking van de regeling richtinggevend zijn [...], »

zodat artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden wordt omdat de Vlaamse Regering verplicht wordt de onnauwkeurigheid van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of verplicht wordt om onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen;

tweede onderdeel,

de decretale omschrijving van ontwikkelingsdoelen en eindtermen in zéér algemene bewoordingen (met name als minimumdoelstellingen), de Vlaamse overheid de mogelijkheid geeft om de inhoud van het onderwijs te bepalen en de onderwijsvrijheid te herleiden tot een vrijheid van methode, zodat afbreuk wordt gedaan aan de rechten van scholen

die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en aan de keuzevrijheid van de ouders, in zoverre er een tegenstrijdigheid mogelijk is tussen deze bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en de vooropgestelde minimumdoelstellingen,

terwijl de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders dient te waarborgen en ieder recht heeft op onderwijs met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, waarbij alleszins de vrijheden van mening en meningsuiting, en het recht op een filosofische overtuiging dienen gewaarborgd te zijn, en de inhoudelijke en pedagogische bepaling van de inhoud van het onderwijs beschouwd dient te worden als een preventieve maatregel en aldus meer dan minimumnormen worden gesteld die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,

zodat al de in het middel aangeduide artikelen geschonden zijn;

derde onderdeel,

de Vlaamse Regering de ontwikkelingsdoelen en eindtermen dient te bepalen, waarbij de Minister van Onderwijs deze legistische werkwijze verantwoordt door verwijzing naar de techniek van de bijzondere machten,

terwijl, toekenning van bijzondere machten, wil ze nog in overeenstemming zijn met de Grondwet, gebonden is aan een aantal restrictieve voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de bijzondere machten slechts over een beperkte periode mogen gelden en slechts in crisisomstandigheden kunnen toegelaten worden [...],

terwijl, in casu de Vlaamse Regering de mogelijkheid krijgt om ontwikkelingsdoelen en eindtermen te bepalen voor een onbeperkte periode en zonder dat de noodzakelijkheid omwille van crisisomstandigheden dient aangetoond te zijn en,

terwijl, deze zogenaamde crisisomstandigheden in casu de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs bevatten,

zodat artikel 24, § 5, artikel 38 en artikel 127 van de Grondwet geschonden zijn;

vierde onderdeel,

met betrekking tot de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, niet eens de bekrachtiging door de Vlaamse Raad voorzien is,

terwijl, artikel 24, § 5, van de Grondwet voorziet dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs wordt geregeld door de wet of het decreet,

zodat artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden is. »

A.1.3. In de zaak met rolnummer 894 worden twee middelen aangevoerd.

A.1.3.1. Het eerste middel is als volgt gesteld :

« *Schending* van artikel 24 van de Grondwet, de artikelen 18 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 2 van het Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

doordat,

eerste onderdeel,

de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, zoals omschreven in de 23 bladzijden tellende bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994, aangepast door artikel 3 van het bestreden decreet, een inhoudelijke invulling geven waarbij de onderwijsvrijheid wordt herleid tot een 'vrijheid van methode' en aldus de overheid de pedagogische doelen bepaalt en uitwerkt in weerwil van de keuzevrijheid der ouders en onderwijsinstellingen,

terwijl, de aldus voorgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet kunnen worden beschouwd als 'minimumdoelstellingen' die op het einde van het kleuter- en lager onderwijs moeten worden bereikt en/of nagestreefd, en als een preventieve maatregel moeten worden beschouwd, die de onderwijsvrijheid als dusdanig en de keuzevrijheid van de ouders inperkt en aldus meer dan minimumnormen stelt, die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,

zodat de in het middel aangeduide artikelen geschonden zijn;

tweede onderdeel,

deze inhoudelijke bepaling zéér ingrijpend is en uitgaat van één welbepaald mens- en maatschappijbeeld, van waaruit de fundamentele van het onderwijs worden vastgelegd, waarbij de overheid zich het recht voorbehoudt te stellen wat er op de school wordt geleerd en waar dat precies wordt geleerd, uitgaande van onder meer 'het prioriteitenbeleid van de overheid', 'politieke criteria', 'de prioriteiten van het regeringsbeleid', ... en doordat de aldus bepaalde eindtermen en ontwikkelingsdoelen criteria voor erkenning en subsidiëring van onderwijs zijn,

terwijl, de vrijheid van onderwijs haar oorsprong en reden van bestaan vindt in de vrijheid van mening en meningsuiting, en maatregelen die de beleving van die vrijheden een bepaalde richting willen uitsturen en personen van hun keuzemogelijkheden kunnen beroven, preventief zijn en aldus niet kunnen beschouwd worden als minimumdoelstellingen, daar zij de keuzevrijheid van de scholen en de ouders inperken en aldus meer dan minimumnormen stellen die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,

zodat al de in het middel aangeduide artikelen geschonden zijn;

derde onderdeel,

de opvatting als zou de onderwijsvrijheid als aanvulling op de eindtermen en ontwikkelingsdoelen kunnen gerealiseerd worden, afbreuk doet aan de mogelijkheid om onderwijsvrijheid te realiseren bij tegenstrijdigheid tussen de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, enerzijds, en het eigen onderwijsconcept, anderzijds, wat reeds in de Commissie van de Vlaamse Raad tot uitdrukking kwam met betrekking tot het Steineronderwijs, waarin verzoekers sub 2 tot en met 4 geëngageerd zijn [...] en wat aldaar werd aangetoond met verwijzing naar diverse concrete eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die niet verzoend kunnen worden met de eigen pedagogische visie en methodiek van deze onderwijsrichting,

terwijl de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders dient te waarborgen en ieder recht heeft op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, waarbij alleszins de vrijheden van mening en meningsuiting, en het recht op een filosofische overtuiging dienen gewaarborgd te zijn,

zodat al de in het middel aangeduide artikelen geschonden zijn. »

Door de invulling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen te laten hangen van onder meer het prioriteitenbeleid van de overheid en van de Regering, wordt de vrijheid van denken, die inherent is aan het onderwijs, gereduceerd tot een meerderheidsrecht, wat ondemocratisch is. Het recht op eerbied voor onder meer de eigen filosofische overtuiging is immers een individueel recht.

Volgens de Minister van Onderwijs werden de eindtermen en ontwikkelingsdoelen in de Vlaamse Onderwijsraad (V.L.O.R.) — waarin de Steinerscholen bijvoorbeeld niet zijn vertegenwoordigd — uitgebouwd « met instemming van de hoogste instanties van de verschillende netten ». Binnen de groep van de methodescholen daarentegen bestaat geen eensgezindheid over het concept, noch over de concrete inhoud van de eindtermen. Door vanuit een meerderheidsvisie een model op te leggen waaromtrent geen eensgezindheid bestaat binnen andere onderwijsvormen, die niet door de netten omvat worden, wordt het risico gelopen van uitsluiting van bepaalde onderwijsvisies en worden aldus preventieve maatregelen genomen door het model van de netten op te leggen aan andere onderwijsvormen.

A.1.3.2. Het tweede middel is als volgt gesteld :

« Doordat de Vlaamse Regering bij het bepalen van de eindtermen een regeling heeft uitgewerkt die fundamenteel is voor het kleuter- en lager onderwijs, daar ze betrekking heeft op de inrichting, erkenning en subsidiëring van dit onderwijs,

terwijl de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs geregeld wordt door de wet of het decreet en een gemeenschapsregering bovendien niet vermag de onnauwkeurigheid van de door de wetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes mag verfijnen,

zodat artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden wordt. »

Memorie van de Vlaamse Regering

A.2.1. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof moeten de verzoekende partijen niet alleen het bewijs leveren dat de bestreden norm op hen toepasselijk is, doch ook dat die norm van die aard is dat zij hun rechtssituatie rechtstreeks en ongunstig kan beïnvloeden.

A.2.2. Hetgeen de artikelen 2 tot 4 van het bestreden decreet in wezen doen is :

— voor het kleuteronderwijs, de voorheen bestaande regelgeving, luidens welke de Vlaamse Regering op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad eindtermen bepaalde, welke binnen een maand dienden te worden voorgelegd aan de Vlaamse Raad, vervangen door een regelgeving — onder dezelfde voorwaarden — houdende het bepalen van ontwikkelingsdoelen (de artikelen 2 en 3);

— voor het buitengewoon onderwijs, de voorheen bestaande regelgeving, luidens welke voor dat type onderwijs eindtermen (per type en per opleidingsvorm) werden vastgesteld qua mogelijkheden uitbreiden zodat ook ontwikkelingsdoelen (voor types en opleidingsvormen) kunnen worden vastgesteld (de artikelen 2, 3 en 4);

— voor het secundair onderwijs, de uitzonderingsregeling wat betreft de specifieke eindtermen behouden (artikel 3);

— voor het hoger onderwijs van het korte type, dat onderwijs uit de hier, ter kwaliteitsbewaking, bedoelde regelgeving verwijderen.

De artikelen 6 en 7 van het bestreden decreet passen de bevoegdheden van de onderwijsinspectie en van de Dienst voor Onderwijsontwikkeling aan aan de wijzigingen inzake ontwikkelingsdoelen en eindtermen op het vlak van het kleuter- en buitengewoon onderwijs. Artikel 5 verduidelijkt bij wege van interpretatieve bepaling voor zover nodig dat de inrichtende machten het toekennen van studiebewijzen mede afhankelijk kunnen maken van het bereiken, door de leerlingen, van eigen, door de inrichtende machten zelf vastgestelde doelen, bovenop de eindtermen.

A.2.3. Opdat de verzoekende partijen van het rechtens vereiste belang doeh blijken, zou moeten worden aangenomen dat de nieuwe regelgeving, gezien vanuit de vrijheid van onderwijs, stringenter is dan de regelgeving die ze vervangt. Is de regelgeving vanuit dat oogpunt minder ingrijpend, dan worden de verzoekende partijen niet rechtstreeks en ongunstig in hun situatie geraakt. Welnu, terwijl de « eindtermen » de minimumdoelstellingen zijn die door de meerderheid van de leerlingen moeten worden bereikt, zijn de « ontwikkelingsdoelen », met name in het kleuteronderwijs, de oriënterings- en referentiepunten waaraan de kleuterschool het nakomen van haar inspanningsverplichting kan afwegen. Meer kernachtig gezegd: ontwikkelingsdoelen zijn minimumdoelstellingen die moeten worden nagestreefd, eindtermen moeten worden nagestreefd en dienen te worden bereikt. Eindtermen houden een resultaatsverplichting in, ontwikkelingsdoelen een middelenverplichting. Wat het buitengewoon onderwijs betreft, creëert het decreet de mogelijkheid om zowel eindtermen als ontwikkelingsdoelen vast te stellen, naar gelang van de noodzaak, terwijl onder de vroegere regelgeving werd bepaald dat alleen eindtermen werden vastgesteld. Voor beide onderwijsvormen houdt het aangevochten decreet voor de inrichtende machten en, onrechtstreeks voor de ouders en leerlingen, een soepeler regelgeving in dan die welke erdoor wordt vervangen.

Bijkomend zullen de verzoekende partijen overigens *ratione personae* moeten verduidelijken dat zij als inrichtende macht, hetzij als ouders of als leerlingen vertegenwoordigd door hun ouders, te maken hebben met het kleuter- en/of buitengewoon onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

Memorie van antwoord

A.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen (A.2.3). Het Hof heeft in zijn arrest nr. 81/93 van 1 december 1993 gesteld dat wanneer de wetgever in een nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toeëigent, die omstandigheid in beginsel niet verhindert dat tegen de overgenomen bepaling een beroep zou kunnen worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan. Het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van het bestreden decreet kan aldus niet ernstig worden betwist. De hoedanigheid van de verzoekende partijen sub 2 tot 4 als personeelsleden van een onderwijsinstelling wordt aangetoond door de bij de memorie van antwoord gevoegde verklaringen. In strijd met wat de Vlaamse Regering suggereert, is de draagwijdte van het bestreden decreet niet beperkt tot het kleuteronderwijs, maar omvat het minstens het gehele leerplichtonderwijs. De vierde verzoekende partij is, als directeur basisonderwijs, zowel directeur van het niveau kleuteronderwijs als van het niveau lager onderwijs.

A.3.2. De Vlaamse Regering antwoordt niet op het middel van de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 893 (A.1.2). Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, geeft de Vlaamse Regering toe dat ze de vrijheid van onderwijs reduceert tot een vrijheid van methode en zij gaat zelfs zover dat zij stelt dat, terwijl de eindtermen essentieel inhoudelijke doelstellingen zijn, geen rekening kan worden gehouden met de eigen

karacteristieken van een inrichtende macht, daar inhoudelijke afwijkingen onverzoenbaar zijn met het initiële concept van de eindtermen. Aldus haakt de Vlaamse Regering de vrijheid van onderwijs in ieder geval los van de vrijheid van mening en meningsuiting en van het recht op een eigen filosofische overtuiging.

A.3.3. De Vlaamse Regering gaat evenmin in op de middelen in de zaak met rolnummer 894 (A.1.3.1 en A.1.3.2). In verband met de gevolgde procedure verwees de minister in zijn toelichting in de commissie naar de bijzonderemachten-besluiten, die in een aantal gevallen ook worden afgesloten met een bekrachtigingsprocedure door de wetgever. De minister vergeet daarbij te vermelden dat de desbetreffende adviezen ook de grondslag van de bijzondere machten onderzoeken. *In casu* worden die bijzondere machten door het decreet toegekend zonder beperking in de tijd en zonder dat er sprake is van crisisonstandigheden. Wat betreft de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs voorziet het decreet zelfs niet in bekrachtiging door de Vlaamse Raad. Artikel 24, § 5, van de Grondwet wordt hierdoor zonder meer geschonden.

A.3.4. De Vlaamse Regering erkent dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen een inhoudelijke invulling van het onderwijs beogen, doch betoogt dat de in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen hierdoor niet geschonden worden, aangezien de methodische vrijheid om die inhoudelijke doelstellingen te realiseren, wordt gerespecteerd en omdat inhoudelijke aanvullingen toegestaan zijn. Aldus wordt echter afbreuk gedaan aan de vrijheid van onderwijs, die niet tot een methodische vrijheid kan worden gereduceerd.

De grondwettelijke vrijheid van onderwijs vormt één geheel met de vrijheid van mening en van meningsuiting en de vrijheid van drukpers. De Grondwet verbiedt iedere preventieve maatregel en bepaalt dat de bestraffing van misdrijven in verband met die vrijheid alleen door de wet kan worden geregeld. Uiteraard is geen enkele vrijheid absoluut. Vanuit andere vrijheden, vanuit de vrijheid zelf en vanuit rechten of vrijheden van anderen kunnen beperkingen worden gesteld. De Grondwetgever heeft evenwel de mogelijkheden van de wetgever aangeduid door alle preventieve maatregelen uit te sluiten. Vrijheid is dus wel het vertrekpunt en de sleutel in geval van interpretatie; beperkingen van de vrijheid dienen restrictief te worden opgevat.

Het Hof sluit in zijn arresten van 2 april 1992 (nrs. 25/92 tot 27/92) nauwgezet aan bij het Hibernia-arrest van de Raad van State, door de onderwijsvrijheid niet te beperken tot scholen die gebaseerd zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, maar door ook het recht te benadrukken van scholen « die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen » (en niet enkel methodes). Men zou uit die rechtspraak voorts kunnen opmaken dat de overheid nochtans beperkingen mag aanbrengen op voorwaarde dat haar subsidieregulering leidt tot « een behoorlijke onderwijsverstrekking ». Dit mag er echter niet toe leiden dat de overheid preventief één bepaalde blauwdruk van « behoorlijke onderwijsverstrekking » oplegt. Veeleer moet worden uitgegaan van de visie dat de overheid slechts mag ingrijpen om een onbehoorlijke onderwijsverstrekking te bestraffen. Onderwijsverstrekking die door de overheid niet als onbehoorlijk kan worden gekenmerkt, mag door een overheidsmaatregel ter bewaking van de onderwijskwaliteit niet in het gedrang worden gebracht. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het toenmalige artikel 17 van de Grondwet werd impliciet erkend dat alternatieve vormen van onderwijs leiden tot een « behoorlijke onderwijsverstrekking ».

In de hoorzitting van de commissie van de Vlaamse Raad toonde K. Van Herp van de Federatie van Steinerscholen aan dat hij inhoudelijk bezwaren had tegen de eindtermen vanwege « essentieel verschil in visie ». Hij oordeelde dat verschillende van de voorgestelde eindtermen voor de Steinerscholen onaanvaardbaar waren en niet konden worden verzoend met de eigen pedagogische visie en methodiek. Het concept van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen is fundamenteel tegenstrijdig met de Steinerpedagogie. Dit blijkt uit de bij het verzoekschrift gevoegde stuk van de hand van J. Verhulst met opschrift « Voorbeeld ten aanzien van de Rudolf Steinerpedagogie ». Het spreekt voor zichzelf dat die inhoudelijke onverzoenbaarheid niet ondervangen wordt door de mogelijkheid om eigen doelstellingen bovenop de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen toe te voegen. Door het opleggen van één inhoudelijk model doet de overheid afbreuk aan de pluriformiteit die in de onderwijsvrijheid besloten ligt.

A.3.5. Tot eenzelfde besluit komt men wanneer men de vrijheid van onderwijs bekijkt vanuit de aangehaalde verdragsregels. Artikel 184 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten kent aan alle ouders de vrijheid toe om de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen overtuiging te verzekeren; ter zake is er een manifeste band met de vrijheid van denken en meningsuiting. Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bevat een uitdrukkelijke onderwijsbepaling, waarin het recht op onderwijs wordt geconcretiseerd als een recht dat dient te zijn gericht op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het artikel geeft uiting aan de democratiseringsgedachte en verwijst in zijn derde en vierde lid uitdrukkelijk naar de passieve en actieve onderwijsvrijheid, waarbij de rol van de Staat wordt beperkt tot het vaststellen van minimumnormen. Het Hof benadrukte reeds in meerdere arresten dat de grondwettelijke onderwijsvrijheid in samenhang met die verdragsbepaling moet worden gelezen (arresten nrs. 33/93 en 40/94).

Terwijl vermelde verdragsteksten geen directe werking hebben en dus geen individueel afdwingbaar recht tot stand brengen, wordt de directe werking van artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet betwist (arrest nr. 40/94). Bij die bepaling valt onmiddellijk op dat inzake de vrijheid van onderwijs geenszins wordt gesproken over een vrijheid van methode, maar wel degelijk over een vrijheid van overtuiging of, met andere woorden, een inhoudelijke vrijheid. In de zaak Kjeldsen, Busk, Madsen en Pedersen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (7 december 1976, serie A, vol. 32, p. 26) bevestigd dat artikel 2 van het Protocol als één geheel moet worden gelezen en samen met de artikelen 8, 9 en 10 van het Verdrag moet worden bezien. Overtuigingen op het educatieve en pedagogische vlak die vaak verband houden met morele overtuigingen, worden door de Commissie en het Hof eveneens als beschermde overtuigingen beschouwd. Dit wordt bevestigd door het arrest in de zaak Campbell en Cosans (25 februari 1982, serie A, vol. 48, p. 16) waarin filosofische overtuigingen worden omschreven als « respect verdienend in een democratische samenleving en die niet onverenigbaar zijn met de waardigheid van de persoon en bovendien niet in strijd zijn met het fundamenteel recht van het kind op onderwijs ».

Het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, kan onmogelijk de grondslag vormen voor het mens- en maatschappijbeeld waarvan werd uitgegaan bij het uitwerken van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen. In de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van vermeld Verdrag, waarnaar op geen enkel ogenblik in de parlementaire voorbereiding van het bestrafde decreet werd verwezen, wordt de plicht benadrukt van de verdragsluitende staten om een pluralisme te waarborgen, namelijk door de verscheidenheid aan mens- en maatschappijbeelden binnen de samenleving te respecteren. Veeleer dan tot een verregaande inhoudelijke invulling over te gaan, dient de overheid een onthoudingsplicht in acht te nemen.

Vermelde verdragen kunnen onmogelijk door de overheid worden aangevoerd om middels de eindtermen en ontwikkelingsdoelen één mens- en maatschappijbeeld op te leggen. De eindtermen en ontwikkelingsdoelen vormen een coherent geheel, steunend op één welbepaalde opvatting over opvoeding en onderwijs, waarbij het materialistische mens- en maatschappijbeeld van professor W. Wielemans van de Katholieke Universiteit Leuven ongetwijfeld een

belangrijke inspiratiebron is geweest. Zij zijn meer dan de som van onafhankelijke minimumdoelstellingen. Zulks blijkt ook uit de besprekingen die in de bevoegde commissie van de Vlaamse Raad werden gehouden. Een mensbeeld opleggen is indoctrinatie en dit is de grens die de overheid niet mag overschrijden.

A.3.6. De Vlaamse Regering merkt terecht op dat het aantal eindtermen op zich niet relevant is. Dit neemt echter niet weg dat de impact van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zeer omvangrijk en ingrijpend is. Van verschillende zijden wordt inderdaad toegegeven dat het realiseren van de eindtermen ongeveer 75 pct. van de onderwijstijd in beslag zal nemen. Uit de aan de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven toelichting blijkt dat het huidige onderwijs niet aan de eindtermen beantwoordt, zodat men zich de vraag kan stellen in hoeverre we nog van minimumdoelstellingen kunnen spreken. In een nota van de V.L.O.R. staat: « De eindtermen, zoals ze nu voorliggen, zijn echter niet hanteerbaar voor leerkrachten en schoolteam ». In het verslag van de commissie van de Vlaamse Raad is vermeld: « De Minister drukt het eufemistisch uit indien hij zegt dat het werken met die eindtermen een aanpassing van het didactisch handelen op school vraagt ... De school als organisatie zal hier op de proef worden gesteld ». Het is duidelijk dat de overheid zelf, onder het mom van minimumdoelstellingen, de gehele inhoud van het onderwijs vastlegt.

Zaken met rolnummers 895 en 902

Verzoekschriften

A.4.1. Op 28 september 1995 besliste de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij de beroepen tot vernietiging in te stellen. De tweede tot en met de zevende verzoekende partij hebben als ouders van een minderjarig kind de nodige proceshoedanigheid zowel om in eigen naam te handelen, dan wel als wettelijke vertegenwoordigers van een minderjarige in verband met decretale bepalingen die de voor hun kinderen gekozen pedagogische optie ingrijpend en op nadelige wijze beïnvloeden.

De eerste verzoekende partij, die blijkens artikel 3 van haar statuten tot doel heeft het verdedigen en het behouden van de belangen van de Rudolf Steinerscholen en het bevorderen van de vrijheid van onderwijs en cultuurleven in de brede zin, heeft belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Het aangevochten decreet treft de scholen waarvan zij de belangen wil verdedigen, evenals de vrijheid van onderwijs, minstens zoals zij die gerealiseerd wil zien (zie arrest nr. 28/92).

Het belang van de tweede tot en met de zevende verzoekende partij is eveneens duidelijk aanwezig, aangezien het hier een aangelegenheid betreft die rechtstreeks verband houdt met de pedagogie waaromtrent de Grondwet de keuzevrijheid waarborgt. Het arrest nr. 28/92 erkende het belang van ouders wier kinderen een Rudolf Steinerschool bezoeken.

A.4.2. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 895 voeren een enig middel aan, dat is afgeleid uit de schending van artikel 24 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het luidt als volgt:

« Schending van artikel 24 van de Grondwet,

eerste onderdeel,

waar dit artikel vrijheid van onderwijs voorziet, preventieve maatregelen verbiedt en keuzevrijheid van de ouders waarborgt (artikel 24, § 1),

doordat het aangevochten decreet de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen aan alle scholen oplegt, wat met een preventieve maatregel gelijk te stellen is, eens deze ontwikkelingsdoelen en eindtermen in feite geen minimumdoelstellingen meer zijn maar stringente, gedetailleerde leerinhouden, waardoor de keuzevrijheid van de ouders (passieve vrijheid van onderwijs) evenals deze van de onderwijsinstellingen (actieve vrijheid van onderwijs) wordt beperkt,

[...]

en doordat het aangevochten decreet de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van de ouders inperkt door geen rekening te houden met de filosofische overtuiging van de ouders, die voor hun kinderen de Steinerpedagogie kiezen, gesteund op de antroposofie van Rudolf Steiner,

tweede onderdeel,

waar dit artikel bepaalt dat alle leerlingen, ouders en onderwijsinstellingen gelijk zijn voor de wet of het decreet en aan deze wet en dit decreet oplegt rekening te houden met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoordt (artikel 24, § 4),

doordat het aangevochten decreet precies geen rekening houdt met objectieve verschillen in casu de eigen karakteristiek van de Rudolf Steinerscholen, waarvan het pedagogisch project en de onderwijskundige opvattingen een eigen visie over doelstellingen, leerinhouden en leerattitudes impliceren. »

De door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde actieve en passieve vrijheid van onderwijs is veel ruimer dan de historisch te situeren keuze tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs. De Raad van State heeft zulks bevestigd in het zogenaamde Hibernia-arrest van 31 mei 1985 en het Hof in zijn arrest nr. 28/92. Maatregelen die de beleving van de vrijheid een bepaalde richting willen uitsturen of die personen van hun keuzemogelijkheden beroven zijn « preventief » en bijgevolg ongrondwettig. De *ratio legis* van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is verduidelijkt in het arrest Kjeldsen, Busk, Madsen en Pedersen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ouders mogen de eerbiediging van hun religieuze en filosofische overtuigingen eisen omdat het bij voorrang aan hen toekomt om de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen te verzeker en aldus hun natuurlijke plicht ten aanzien van hen te vervullen. Overtuigingen op het educatieve en het pedagogische vlak worden door de Commissie en het Hof eveneens als beschermde overtuigingen beschouwd; vaak houden die overtuigingen inderdaad verband met morele overtuigingen. In het arrest in de zaak Campbell en Cosans oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat als filosofische overtuigingen kunnen worden beschouwd: visies die een zekere kracht, ernst, coherentie en belang vertonen. Artikel 24, § 4, van de Grondwet legt de verplichting op met de eigen karakteristieken van de inrichtende machten rekening te houden. *In casu* betreft de eigen karakteristiek een eigen pedagogische opvatting van de onderwijsverstrekker, waarvoor de ouders vanuit een filosofische overtuiging hebben gekozen. De Rudolf Steinerscholen hebben een eigen mens- en wereldbeeld en daarop gesteunde pedagogische en onderwijskundige opvattingen. Door omvangrijke ontwikkelingsdoelen en eindtermen op te leggen wordt het grootste deel van de onderwijsinhoud en de onderwijstijd door de overheid bepaald en de vrijheid van onderwijs beperkt. Te dezen heeft de decreetgever niet in een aangepaste behandeling voorzien en aldus artikel 24, § 4, van de Grondwet miskend.

A.4.3. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 902 voeren een enig middel aan, dat is afgeleid uit de schending van artikel 24 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het luidt als volgt :

« Schending van artikel 24 van de Grondwet,

eerste onderdeel,

waar dit artikel vrijheid van onderwijs voorziet, preventieve maatregelen verbiedt en keuzevrijheid van de ouders waarborgt (artikel 24, § 1),

doordat het aangevochten decreet de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen aan alle scholen oplegt, wat met een preventieve maatregel gelijk te stellen is, eens deze ontwikkelingsdoelen en eindtermen in feite geen minimumdoelstellingen meer zijn maar stringente, gedetailleerde leerinhouden, waardoor de keuzevrijheid van de ouders (passieve vrijheid van onderwijs) evenals deze van de onderwijsinstellingen (actieve vrijheid van onderwijs) wordt beperkt,

[...]

en doordat het aangevochten decreet de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van de ouders inperkt door geen rekening te houden met de filosofische overtuiging of levensbeschouwelijke opvattingen van de ouders, die voor hun kinderen de Steinerpedagogie kiezen, gesteund op de antroposofie van Rudolf Steiner,

zodat artikel 24, § 1, van de Grondwet geschonden is,

tweede onderdeel,

waar dit artikel bepaalt dat alle leerlingen, ouders en onderwijsinstellingen gelijk zijn voor de wet of het decreet en aan deze wet en dit decreet oplegt rekening te houden met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden (artikel 24, § 4),

doordat het aangevochten decreet precies geen rekening houdt met objectieve verschillen *in casu* de eigen karakteristiek van de Rudolf Steinerscholen, waarvan het pedagogisch project en de onderwijskundige, zowel als de levensbeschouwelijke opvattingen een eigen visie over doelstellingen, leerinhouden en leerattitudes impliceren,

[...]

zodat artikel 24, § 4, van de Grondwet miskend is. »

De onderwijsvrijheid impliceert, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Het recht op subsidiëring vindt zijn beperking in het vermogen van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking (arrest nr. 25/92). Als zodanig wordt een wettig doel nagestreefd, en minimumdoelstellingen zijn op zichzelf aanvaardbaar. De hier aangewende middelen zijn evenwel niet adequaat en niet evenredig met het beoogde doel. Door het bestreden decreet werden geen minimumdoelstellingen bekrachtigd, doch gedetailleerde, stringente eenduidige leerinhouden en -attitudes. De inrichtende machten kunnen die doelstellingen uitbreiden of uitdiepen, doch zulks is niet verplicht, zodat de bekrachtigde minimumdoelstellingen op zichzelf volstaan en als dusdanig een totaal pakket uitmaken. Het mensbeeld dat aan de eindtermen ten grondslag ligt is tegenstrijdig met het mensbeeld dat door de Rudolf Steinerscholen wordt gehanteerd. Daaruit volgt dat ook de pedagogische en onderwijskundige opvattingen die de opstellers van de eindtermen hebben gehanteerd, niet stroken met die van de Rudolf Steinerscholen. Zo zijn er heel wat eindtermen gericht op het tot stand brengen van een kritisch oordeelsvermogen bij kinderen op 11- en 12-jarige leeftijd, terwijl in de Rudolf Steinerpedagogie ervan wordt uitgegaan dat het weliswaar mogelijk is om bij jonge kinderen een kritisch oordeelsvermogen te ontwikkelen, maar dat dit niet wenselijk is op die leeftijd. Het nastreven van onderwijsdoelen moet sterk gebonden zijn aan de leeftijdsfasen van de leerlingen. Het ontwikkelen van het oordeelsvermogen komt in die visie na de lagere school en dit om de ontwikkeling van andere vermogens, die wel bij de leeftijdsfase van de lagere school horen, voldoende ruimte te geven. Voorts zijn een aantal eindtermen tot stand gekomen met het oog op maatschappelijke verandering. Daardoor komt veel nadruk te liggen op het toegepaste, het utilitaire, ten nadele van de directe beleving, het ontwikkelen van moraliteit en eerbied en de scholing van denken en doen. Deze laatste benaderingen ervaren de Rudolf Steinerscholen als moreel veel motiverender. In het algemeen kan worden gesteld dat de eindtermen uitgaan van een rationalistische visie op de ontwikkeling van een kind, waarbij complexere leerinhouden pas worden verworven nadat minder complexe leerinhouden verworven zijn. De pedagogische visie van de Rudolf Steinerscholen houdt echter juist in dat de ontwikkeling van elk kind hoogst discontinu verloopt. Ten slotte zijn bijna alle eindtermen die die attitude betreffen, niet of slechts gedeeltelijk in overeenstemming te brengen met de pedagogische opvattingen van de Rudolf Steinerscholen, die erop gericht zijn kinderen hun eigen morele en sociale attitude in eigen tempo te laten ontwikkelen. De bezwaren van de Rudolf Steinerscholen werden reeds naar voren gebracht tijdens de hoorzitting van de commissie van de Vlaamse Raad (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, pp. 63-67).

Memorie van de Vlaamse Regering

A.5.1. Het Hof heeft in zijn arresten nrs. 25/92, 28/92 en 85/95 de draagwijdte van de actieve en passieve onderwijsvrijheid verduidelijkt. Uitgaande van de keuzevrijheid van de ouders, heeft het Hof geoordeeld dat die vrijheid niet los kan worden gezien van het recht tot oprichting van onderwijsinstellingen en van het recht op subsidiëring dat die instellingen bezitten, vermits de keuzevrijheid maar kan gelden wanneer de vrijheid van de inrichtende machten om onderwijs in te richten en het recht op subsidiëring dat dit onderwijs in principe bezit, niet op onrechtmatige wijze worden beperkt. Het Hof heeft in het arrest nr. 25/92 geoordeeld dat artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, naar luid waarvan niemand het recht op onderwijs zal worden ontzegd, een reglementering van het onderwijs naar gelang van de behoeften en de mogelijkheden van de gemeenschap en het individu niet in de weg staat. Ten slotte heeft het Hof oog gehad voor een belangrijk prerogatief van de overheid ter zake. De overheid, meer bepaald de gemeenschap, organiseert het door haar erkende onderwijs en bepaalt er de structuren van. Aldus regelt de wetgever of de decreetgever een aspect van het maatschappelijk leven en komt het in de eerste plaats hem toe te oordelen welke elementen determinerend zijn om bepaalde toestanden gelijk, dan wel ongelijk, te behandelen (arrest nr. 9/93).

A.5.2. Met het instellen van het concept eindtermen en het inhoudelijk bepalen van de eindtermen voor het lager onderwijs, heeft de decreetgever beoogd de minimumdoelstellingen die voor het onderwijs moeten worden bereikt door de meerderheid van de leerlingen in de desbetreffende scholen vast te leggen, zodanig dat, enerzijds, de erkenning met het oog op subsidiëring van de inrichtende machten daarmee rechtstreeks verband houdt en dat, anderzijds, voor diezelfde inrichtende machten de bevoegdheid ontstaat om van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen, waardoor die inrichtende machten in werkelijkheid belast zijn met een functionele openbare dienst. Bij dit alles stond de decreetgever in de eerste plaats de kwaliteitsbewaking van het lager onderwijs voor ogen, samen met het instellen van de mogelijkheid van kwaliteitsverhoging, met name door het scheppen van duidelijkheid nopens hetgeen de

leerlingen op school minimaal moeten leren. Tegelijkertijd heeft de decreetgever de effectieve vrijheid van onderwijs verder ondersteund door : (1) de vrijheid van de inrichtende machten om lessenroosters en leerplannen vast te stellen, met vrije pedagogische methodes, decretaal te verankeren; (2) te benadrukken dat het bereiken (voor de meerderheid van de schoolpopulatie) van de eindtermen methodologisch aan geen enkele beperking is onderworpen, noch *qua* volgorde, noch *qua* wijze, noch *qua* tijdstip binnen het basisonderwijs; (3) uitdrukkelijk te verduidelijken dat de eindtermen (en ontwikkelingsdoelen) slechts minima zijn, zodat de inrichtende machten, vanuit hun eigen karakteristieken en opvattingen, voor verdere aanvulling, naar goeddunken, kunnen zorgen ter verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen; (4) de onderwijsinspectie een soepele controleopdracht mee te geven, welke rekening houdt met de eigenheid van iedere school. Aldus is voor de inrichtende machten een « aanzienlijke speelruimte » overgebleven, of zelfs, ter verwezenlijking van de eigen onderwijs- en algemeen menselijke doelstellingen (cf. arrest nr. 25/92) bijgecreerd. Kortom, de decreetgever heeft een gerechtvaardigd evenwicht verzekerd tussen de noden ingegeven door het algemeen belang, namelijk de behoorlijke onderwijsverstrekking, en het realiseren van de effectieve vrijheid van onderwijs.

A.5.3. De overigens relatieve omvang van de middels het aangevochten decreet bekrachtigde eindtermen kan op zich geen argument vormen om te staven dat het niet om minimumdoelstellingen zou gaan waardoor er voor de inrichtende machten geen ruimte zou overblijven om de andere doelstellingen van het eigen pedagogisch project na te streven. Niet alleen zal de onderwijstijd die in beslag wordt genomen ten gevolge van het nastreven van de eindtermen inderdaad per vak en per niveau verschillen, doch bovendien werden de eindtermen en ontwikkelingsdoelen bewust in onderlinge samenhang geformuleerd, zodat het werken aan die doelen, bij geïntegreerde aanpak, leergebiedoverschrijdend gebeurt. De overigens arbitraire keuze van percentages van de totale onderwijstijd om tot de realisatie van de eindtermen te komen is in die omstandigheden zinloos. De eindtermen en ontwikkelingsdoelen strekken zich uit over negen jaar en zeven leergebieden, waarvan twee leergebied-overschrijdend zijn. Een vergelijking tussen het aantal eindtermen in het aangevochten decreet en het aantal eindtermen zoals die in het grootste deel van het gesubsidieerd vrij onderwijs gelden, leert dat de minimumnorm wel degelijk werd gehanteerd.

Uit de toelichting van het middel blijkt niet middels welke specifieke eindtermen een niet-rechtens toegelaten mens- en maatschappijbeeld verplicht wordt gesteld. De Vlaamse Regering ontkent niet dat de voorliggende eindtermen uitgaan van een op haar bij verdrag toepasselijk normengeheel dat *a fortiori* de emanatie is van een welbepaald mens- en maatschappijbeeld. Het betreft het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New-York op 20 november 1989, goedgekeurd bij de wet van 23 november 1991 en bij het decreet van 15 mei 1991. Er kan worden verwezen naar de preambule en de artikelen 12.1, 13.1, 28, 29.1 en 29.2 van dat Verdrag. De vraag is hier dus niet, zoals de verzoekende partijen denken, of de bedoelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen aansluiten bij een welbepaald mens- en maatschappijbeeld, wat ongetwijfeld en noodzakelijk het geval is; de vraag zou kunnen zijn of bepaalde eindtermen of ontwikkelingsdoelen strijden met het in het voormeldé Verdrag vooropgestelde mens- en maatschappijbeeld. Die vraag wordt door de verzoekende partijen niet aangedragen.

A.5.4. In zoverre de verzoekende partijen inzake de eindtermen aanspraak maken op een gedifferentieerde behandeling op basis van de eigen karakteristieken van hun pedagogisch en onderwijskundig project, gaan zij voorbij aan de door de decreetgever aan elke inrichtende macht gelaten mogelijkheid om, zonder vormelijke en inhoudelijke beperkingen, eigen doelstellingen te formuleren en te verwezenlijken, aanvullend bij de algemeen geldende eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Voorts gaan zij eraan voorbij dat zulks *qua* tijd, tijdstip en volgorde, gezien de inhoud van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, ook effectief mogelijk is binnen het eigen pedagogisch project van iedere inrichtende macht. Er is geen noodzaak voor een gedifferentieerde regelgeving, nu de regelgeving zelf de mogelijkheid laat de eigen karakteristieken aan bod te laten komen. De verzoekende partijen verliezen ook uit het oog dat een afwijkend stelsel in de eerderevermelde context onmogelijk is, daar de eindtermen en ontwikkelingsdoelen immers essentieel concrete minimumdoelstellingen zijn inzake kennis, inzicht en attitude, dat wil zeggen inhoudelijke doelstellingen die door de meerderheid van de schoolpopulatie moeten worden bereikt. De kritiek richt zich in wezen tegen het initiële concept van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Het middel is in werkelijkheid niet gericht tegen het bestreden decreet, maar tegen het decreet van 17 juli 1991. Het is derhalve niet ontvankelijk.

Memorie van antwoord

A.6.1. De Vlaamse Regering draait de zaken om. Door aan bepaalde onderwijsvormen een middelenverplichting op te leggen in tegenstelling tot een resultaatsverplichting, krijgt het begrip eindtermen noodzakelijkerwijze een andere betekenis dan het had in het decreet van 17 juli 1991. In dat decreet, waarin sprake was van « te bereiken eindtermen », had dat begrip een minder specifieke betekenis, vermits het toen niet tegengesteld werd aan « ontwikkelingsdoelen die nagestreefd moeten worden ». De verzoekende partijen menen dat de decreetgever rekening had moeten houden met de eigen karakteristieken van het Steineronderwijs om in een aangepaste behandeling te voorzien, zoals uiteengezet in de verzoekschriften. Ondanks het feit dat de Steinerscholen hun stem lieten horen tijdens de hoorzitting van de Vlaamse Raad, hield de decreetgever geen rekening met die minderheid, blijkbaar omdat de bevoegde minister zich verzette tegen een aangepaste regelgeving.

A.6.2. Het bestreden decreet is veel ingrijpender dan het decreet waarover het Hof uitspraak deed in de arresten nrs. 25/92 en 28/92, omdat het bestreden decreet niet gaat over de structuur, maar over de lesinhouden en het bestreden decreet, in tegenstelling tot het decreet bedoeld in vermelde arresten, geen mogelijkheid tot individuele afwijking bevat. Zulke afwijkingen werden blijkens de parlementaire voorbereiding integendeel categoriek geweigerd.

Door nog enkel vrijheid van methode te erkennen en geen vrijheid van inhoud, miskent de overheid de pluriformiteit van het onderwijs, die besloten ligt in artikel 24 van de Grondwet. De Vlaamse Regering geeft impliciet toe dat eigen opvattingen over de inhoud van het onderwijs door het bestreden decreet worden verbannen. De beweerde ruimte voor eigen invulling is in werkelijkheid zeer eng, als ze al bestaat. Sinds de bekrachtiging van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen heeft de minister bovendien criteria voor de goedkeuring van de leerplannen van de inrichtende machten voorgesteld aan de V.L.O.R. Aan die criteria zouden de door de onderwijsverstrekkers toegevoegde eigen eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden getoetst. De bewering van de Vlaamse Regering dat de betwiste eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet zo omvangrijk zijn en niet zoveel impact hebben als door de verzoekende partijen wordt beweerd, miskent de feiten. Dit blijkt niet alleen uit het advies van de V.L.O.R. maar ook uit de omvangrijkheid en het aantal ervan, uit het feit dat er geen verplichting bestaat voor de inrichtende machten om ze aan te vullen en uit het feit dat de directeur van de Dienst voor Onderwijsontwikkeling het tijdsbeslag begroot op 50 tot 80 à 90 pct. van de voor onderwijs beschikbare tijd.

In tegenstelling tot het utilitaire mensbeeld dat volgens de verzoekende partijen als grondslag werd genomen voor de uitwerking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, hanteren de Steinerscholen het personalistische mensbeeld van Rudolf Steiner, waarbij het kind centraal staat en niet de leerstof. In die visie moet de taak van de school verder reiken dat een voorbereiding op een toekomstige studie of beroep : het kind leert zijn eigen weg te vinden door het genoten onderwijs om zijn taak in de samenleving te herkennen en te volbrengen. Aldus leidt die visie over opvoeding

Aan het door de Vlaamse Regering ter rechtvaardiging aangevoerde Verdrag inzake de rechten van het kind, dat onmiskenbaar een pluralistisch karakter vertoont, ligt niet één welbepaald mens- en maatschappijbeeld ten grondslag. De diverse eraan ten grondslag liggende overtuigingen vertegenwoordigen uiteenlopende mens- en maatschappijbeelden. De verwijzing naar dat Verdrag geeft geen antwoord op het fundamentele bezwaar van de verzoekende partijen.

Het antroposofische mensbeeld hanteert het concept van het zevenjaren-ritme (7-14-21). Wat de opvoedkunde betreft, houdt zulks in dat pas in de adolescentie (ruwweg vanaf 14 tot 21 jaar) het zelfstandig oordeelsvermogen rechtstreeks kan worden aangesproken, gevoed en ontwikkeld. De eindtermen gaan er impliciet en expliciet van uit dat de leerling in de basisschool reeds een eigen kritische geest en een eigen mening heeft ontwikkeld. Ook op andere punten zijn er markante verschillen tussen resultaatgerichte eindtermen en de ontwikkelingsgerichte Steinerpedagogie. Er moet dan ook besloten worden tot de noodzaak van het naast elkaar bestaan van evenwaardige coherente gehelen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Artikel 24, § 1, van de Grondwet impliceert eerbied voor minderheidsopvattingen inzake onderwijs.

De verzoekende partijen hebben geen bezwaar tegen de invoering van eindtermen als dusdanig, mits het inderdaad slechts minimumdoelstellingen zijn. Uit het zogeheten initiële concept kon niet worden afgeleid dat bij de latere invulling ervan geen rekening zou worden gehouden met afwijkende onderwijskundige opvattingen. Er kan ook naar Nederland worden verwezen, waar het mogelijk is de zogenaamde « kerndoelen », het equivalent van de eindtermen, te vervangen door gelijkwaardige andere kerndoelen.

Aanvullende memorie van de verzoekende partijen in de zaken met rolnummers 893 en 894

A.7.1. De door het Hof in zijn beschikking van 25 april 1996 gestelde vragen enten zich op het door de verzoekende partijen aangehaalde voorbeeld en beogen een grotere vrije ruimte te verschaffen aan de scholen die onderwijzen volgens de Rudolf Steinerpedagogie.

A.7.2. Redelijkerwijze mag worden aangenomen dat indien de ontwikkelingsdoelen en eindtermen niet op het einde van het kleuter-, respectievelijk basisonderwijs, maar wel aan het einde van het leerplichtonderwijs moeten worden nagestreefd dan wel worden bereikt door de meerderheid van de leerlingen, die ontwikkelingsdoelen en eindtermen, enerzijds, zullen moeten worden gereduceerd en, anderzijds, zullen moeten worden geherformuleerd. Het is immers nogal evident dat men aan het einde van de leerplicht moeilijk een eindterm als de eindterm 3.1 inzake kinderliteratuur kan laten gelden. Daaruit volgt dat die op het einde van de leerplicht geherformuleerde ontwikkelingsdoelen en eindtermen opnieuw zullen moeten worden onderzocht om na te gaan of ze als minimumnormen kunnen worden beschouwd, waarbij alleszins zal moeten worden nagegaan of ze niet onverenigbaar zijn met bestaande onderwijsvormen, zoals bijvoorbeeld de Steinerpedagogie.

Afgezien van de noodzakelijke herformulering, menen verzoekers dat een verschuiving van de verplichting om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen na te streven, respectievelijk te bereiken naar het einde van het leerplichtonderwijs, een onontbeerlijke vrije ruimte geeft voor de Rudolf Steinerpedagogie om volgens de met die pedagogie verbonden inzichten onderwijs te verstrekken. Door die verschuiving wordt het psychologische model van de versnelde ontwikkeling opgegeven, wat impliceert dat het thans in de eindtermen gehanteerde mensbeeld van het opgroeiende kind minstens ten dele wordt verlaten. De inspannings- en resultaatverplichting, die in het eindtermenconcept besloten ligt, zal dan ook problematisch blijven, indien geen maximale aandacht gegeven wordt aan het vrijheidsconcept, dat inherent is aan een democratische samenleving, zodat de bewaking van minimumnormen voor verzoekers essentieel is.

Vrijheid van onderwijs impliceert het recht voor minderheidsopvattingen om zelf hun onderwijsconcept te bepalen. Een al te strikte normering vanuit één welbepaald mensbeeld staat haaks op nieuwe denkbeelden rond het onderwijs met migranten, waarbij men tot samenwerking tracht te komen door juist het mens- en wereldbeeld van de migrantenjongeren mee als uitgangspunt te nemen om zo tot een nieuw en minder hegemonistisch onderwijspatroon te komen. Vrijheidsbeperking kan slechts worden vermeden, indien alle ontwikkelingsdoelen en eindtermen, die de overheid opstelt, de uitdrukking zijn van de rechten van aankomende volwassenen en niet van een bepaald pedagogisch concept of van een bepaald mensbeeld.

A.7.3. Het antwoord op de tweede vraag ligt besloten in het antwoord op de eerste vraag.

Aanvullende memorie van de verzoekende partijen in de zaken met rolnummers 895 en 902

A.8.1. Het antwoord op de eerste door het Hof gestelde vraag dient genuanceerd te worden.

Wanneer de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs pas verwezenlijkt moeten zijn tegen het einde van de leerplicht, worden de meeste voorliggende ontwikkelingsdoelen irrelevant, want vanzelfsprekend (bijvoorbeeld ontwikkelingsdoelen 1.2 tot 1.5 Nederlands). Wanneer de verwezenlijking ervan wordt gehandhaafd tegen het einde van het kleuteronderwijs, zijn een aantal ervan onverzoenbaar met de Rudolf Steinerpedagogie (bijvoorbeeld ontwikkelingsdoelen 3.1 tot 3.3 Wereldoriëntatie).

De eindtermen voor het basisonderwijs kunnen in groepen worden opgedeeld : « zuivere eindtermen », die doelstellingen zijn in verband met kennis, inzichten en vaardigheden, « attitudes » en « feitelijke attitudes ».

Wat de « zuivere eindtermen » betreft kan positief worden geantwoord op de vraag van het Hof. Indien die eindtermen pas tegen het einde van de leerplicht moeten worden bereikt, zijn zij niet meer onverzoenbaar met de Rudolf Steinerpedagogie. Sommige eindtermen worden in de Rudolf Steinerpedagogie als te bereiken gezien op het einde van het basisonderwijs (bijvoorbeeld de eindtermen 1.1 tot 1.3 en 1.8. Wereldoriëntatie; de eindtermen 1.2 tot 1.6 en 1.8 Muzische Vorming). Andere eindtermen worden pas als te bereiken gezien op het einde van de eerste graad van het secundair onderwijs (bijvoorbeeld eindtermen 1.4 tot 1.7 Wereldoriëntatie, eindterm 1.7 Muzische Vorming). Weer andere eindtermen worden pas als te bereiken gezien op het einde van de tweede of derde graad van het secundair onderwijs (bijvoorbeeld eindtermen 1.27 en 1.28 Wereldoriëntatie). Intussen zullen in een Rudolf Steiner school andere vaardigheden en kennis worden ontwikkeld, die nergens in de voorliggende eindtermen en ontwikkelingsdoelen voorkomen en die tot de essentie van de pedagogie behoren en daarom niet als toevoeging op de eindtermen kunnen worden beschouwd. Er dient te worden gespecificeerd dat de onverzoenbaarheid nochtans blijft bestaan wat betreft de vele uitgangspunten van die eindtermen zoals die worden toegelicht bij het begin van elk hoofdstuk.

Daarentegen blijken alle eindtermen die attitudes inhouden (expliciete attitudes, feitelijke attitudes, vele leergebiedoverschrijdende eindtermen) onverzoenbaar met de Rudolf Steinerpedagogie. De Rudolf Steinerpedagogie beoogt op het einde van het leerplichtonderwijs de leerlingen tot een zodanige vrijheid te brengen dat ze zelf een keuze kunnen maken tussen de hen omringende mensbeelden. Zodoende ligt ook in de pedagogie zelf de noodzaak van vrijheid besloten. De leerlingen worden opgevoed met een mensbeeld dat met die vrijheid ten volle rekening houdt en bijgevolg is een diversificatie van resultaten in een klasgroep op het einde van de leerplichtperiode zeer goed mogelijk en ook reëel. Aangezien de eindtermen die een attitude inhouden uitgaan van een ander (ideaal) mensbeeld, zullen die eindtermen nooit verzoenbaar zijn met de Rudolf Steinerpedagogie.

A.8.2. Het antwoord op de tweede vraag van het Hof ligt besloten in het antwoord op de eerste vraag. Alle eindtermen die hetzij impliciet, hetzij expliciet attitudes inhouden blijven onverzoenbaar met de Rudolf Steinerpedagogie; niet omdat die attitudes waardeloos of onbelangrijk zouden zijn — wel integendeel — maar omdat zij, uitgedrukt in te bereiken eindtermen, niet verzoenbaar zijn met het mensbeeld waarop de Rudolf Steinerpedagogie is gestoeld. De Rudolf Steinerpedagogie stelt in de pedagogische situatie altijd het proces voorop en niet het resultaat. Aldus is de leerstof een middel en geen doel op zichzelf: de transformatie wordt beoogd, niet de informatie. Het proces van innerlijke groei van de leerling staat centraal en wil leiden tot het zelfstandig oordeel. De persistente onverzoenbaarheid van bepaalde ontwikkelingsdoelen en eindtermen vloeit onder meer voort uit het « detaillisme » waarvan de voorliggende eindtermen en ontwikkelingsdoelen getuigen.

— B —

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten

B.1.1. De artikelen 2 tot 5 van het aangevochten decreet wijzigen de artikelen 6, *6bis* en *6ter* van de wet van 29 mei 1959.

Die bepalingen worden met ingang van 1 september 1997, respectievelijk 1 oktober 1996, opnieuw gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 24 juli 1996, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1996.

Het Hof doet geen uitspraak over die wijzigingen, maar slechts over de bepalingen zoals zij resulteren uit het bestreden decreet.

B.1.2. Artikel 6 van de wet van 29 mei 1959, zoals het is vervangen door artikel 29 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken, bepaalde:

« Met inachtneming van het door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster en, behalve voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, met inachtneming van de eindtermen, beschikt elke inrichtende macht voor haar onderwijsinstellingen over de vrijheid de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen en kiest zij vrij haar pedagogische methodes.

Met het oog op het waarborgen van het studiepeil moet de Vlaamse regering evenwel de leerplannen goedkeuren van de vakken waarvoor eindtermen in acht moeten worden genomen. »

Die bepaling luidt, ingevolge de wijziging daarin aangebracht door artikel 2 van het bestreden decreet:

« Met inachtneming van het door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster en, behalve voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, met inachtneming van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, beschikt elke inrichtende macht voor haar onderwijsinstellingen over de vrijheid de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen en kiest zij vrij haar pedagogische methodes.

Met het oog op het waarborgen van het studiepeil moet de Vlaamse regering evenwel de leerplannen goedkeuren van de onderwijsactiviteiten en vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht moeten worden genomen. »

B.1.3. Artikel *6bis* van de wet van 29 mei 1959, daarin ingevoegd door artikel 3, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, bepaalde:

« § 1. De Vlaamse Regering bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de eindtermen: dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die op het einde van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type moeten worden bereikt en legt ze binnen één maand voor aan de Vlaamse Raad. De Vlaamse Raad bekrachtigt deze eindtermen, behoudens de specifieke eindtermen betreffende het secundair onderwijs en het hoger onderwijs van het korte type.

§ 2. Voor het secundair onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per onderwijsvorm, per graad en per cyclus; aanvullend kunnen deze eindtermen gespecificeerd worden rekening houdend met het fundamenteel gedeelte van de optie, zoals bepaald in artikel 48 van het decreet betreffende het onderwijs-II van 31 juli 1990. Voor het buitengewoon onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per type en per opleidingsvorm. Voor het hoger onderwijs van het korte type worden de eindtermen vastgesteld per categorie zoals bepaald in de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs; aanvullend kunnen die eindtermen worden gespecificeerd per afdeling. »

Die bepaling luidt, ingevolge de wijziging daarin aangebracht door de artikelen 3 en 4 van het bestreden decreet:

« § 1. De Vlaamse regering bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de ontwikkelingsdoelen, dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die voor het kleuteronderwijs moeten worden nagestreefd. De Vlaamse regering bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de eindtermen, dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die op het einde van het lager en secundair onderwijs moeten worden nagestreefd en bereikt. Voor het buitengewoon onderwijs kan de Vlaamse regering zowel ontwikkelingsdoelen als eindtermen bepalen. De Vlaamse regering legt de ontwikkelingsdoelen en eindtermen binnen één maand voor aan de Vlaamse Raad. De Vlaamse Raad bekrachtigt deze ontwikkelingsdoelen en eindtermen, met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs.

§ 2. Voor het secundair onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per onderwijsvorm, per graad en per cyclus; aanvullend kunnen deze eindtermen gespecificeerd worden rekening houdend met het fundamenteel gedeelte van de optie, zoals bepaald in artikel 48 van het decreet betreffende het onderwijs-II van 31 juli 1990. Voor het buitengewoon onderwijs worden ontwikkelingsdoelen of eindtermen voor types en opleidingsvormen vastgelegd. Voor het hoger onderwijs van het korte type worden de eindtermen vastgesteld per categorie zoals bepaald in de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs; aanvullend kunnen die eindtermen worden gespecificeerd per afdeling. »

B.1.4. Artikel *6ter* van de wet van 29 mei 1959, daarin ingevoegd door artikel 3, § 3, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, bepaalde:

« De inrichtende machten, in voorkomend geval op voordracht en na beslissing van de klasseraden of de gelijkgestelde organen, zijn bevoegd om de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen voor zover hun onderwijsinstellingen voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 6 en *6bis*, onverminderd het bepaalde in artikel 24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10°. De Vlaamse regering kan, op voorstel van een college van onderwijsinspecteurs, de erkenning van een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan, geleidelijk opheffen wanneer

niet meer wordt voldaan aan deze voorwaarden. Dit college van onderwijsinspecteurs wordt samengesteld voor de helft uit inspectieleden afkomstig uit het Gemeenschapsonderwijs of uit het gesubsidieerd officieel onderwijs enerzijds en voor de helft uit inspectieleden afkomstig uit het gesubsidieerd vrij onderwijs anderzijds.

De Vlaamse regering bepaalt de bijkomende regels voor de werking en de organisatie van dit college van onderwijsinspecteurs en wijst de leden ervan aan.

Benevens de erkende onderwijsinstellingen richt de Vlaamse regering de examencommissies van de Vlaamse Gemeenschap op bevoegd om van rechtswege geldende studiebewijzen te verlenen; zij regelt de inrichting ervan en stelt het programma en het inschrijvingsgeld van de examens vast; deze examencommissies zijn derwijze samengesteld dat de leden die tot het officieel onderwijs behoren en de leden die tot het vrij onderwijs behoren in gelijk aantal vertegenwoordigd zijn. »

Die bepaling luidt, ingevolge de wijziging daarin aangebracht door artikel 5 van het bestreden decreet :

« De inrichtende machten, in voorkomend geval op voordracht en na beslissing van de klasseraden of de gelijkgestelde organen, zijn bevoegd om aan de leerlingen die de door de Vlaamse regering opgelegde eindtermen en de eigen specifieke doelen bereiken de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen voor zover hun onderwijsinstellingen voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 6 en 6bis, onverminderd het bepaalde in artikel 24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10°. De Vlaamse regering kan, op voorstel van een college van onderwijsinspecteurs, de erkenning van een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan, geleidelijk opheffen wanneer niet meer wordt voldaan aan deze voorwaarden. Dit college van onderwijsinspecteurs wordt samengesteld voor de helft uit inspectieleden afkomstig uit het Gemeenschapsonderwijs of uit het gesubsidieerd officieel onderwijs enerzijds en voor de helft uit inspectieleden afkomstig uit het gesubsidieerd vrij onderwijs anderzijds.

De Vlaamse regering bepaalt de bijkomende regels voor de werking en de organisatie van dit college van onderwijsinspecteurs en wijst de leden ervan aan.

Benevens de erkende onderwijsinstellingen richt de Vlaamse regering de examencommissies van de Vlaamse Gemeenschap op bevoegd om van rechtswege geldende studiebewijzen te verlenen; zij regelt de inrichting ervan en stelt het programma en het inschrijvingsgeld van de examens vast; deze examencommissies zijn derwijze samengesteld dat de leden die tot het officieel onderwijs behoren en de leden die tot het vrij onderwijs behoren in gelijk aantal vertegenwoordigd zijn. »

B.1.5. Artikel 5, § 1, 2°, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, bepaalde :

« De onderwijsinspectie is ten aanzien van het kleuter-, lager, secundair onderwijs en het hoger onderwijs van het korte type bevoegd voor :

[...]

2° het nagaan of de eindtermen worden bereikt, het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de woonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting;

[...] »

Die bepaling luidt, ingevolge de wijziging daarin aangebracht door artikel 6 van het bestreden decreet :

« De onderwijsinspectie is ten aanzien van het kleuter-, lager, secundair onderwijs en het hoger onderwijs van het korte type bevoegd voor :

[...]

2° het nagaan of de onderwijsinstelling de nodige inspanning heeft gedaan om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen na te streven en te bereiken; het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de woonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting;

[...] »

De bepaling wordt met ingang van 1 september 1997 opnieuw gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 24 juli 1996. Zoals in B.1.1 is gesteld, doet het Hof geen uitspraak over die wijziging, maar slechts over de bepaling zoals zij resulteert uit het bestreden decreet.

B.1.6. Artikel 9, § 1, van hetzelfde decreet bepaalde :

« Bij de inspectie wordt een Dienst voor Onderwijsontwikkeling opgericht.

De Dienst voor Onderwijsontwikkeling wordt belast met de volgende opdrachten :

— het formuleren van voorstellen inzake eindtermen zoals bedoeld in artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving;

— de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten om scholen door te lichten, onder meer inzake het bereiken van de eindtermen;

[...] »

Die bepaling luidt, ingevolge de wijziging aangebracht bij artikel 7 van het bestreden decreet :

« Bij de inspectie wordt een Dienst voor Onderwijsontwikkeling opgericht.

De Dienst voor Onderwijsontwikkeling wordt belast met de volgende opdrachten:

— het formuleren van voorstellen inzake ontwikkelingsdoelen en eindtermen zoals bedoeld in artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving;

— de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten om scholen door te lichten, onder meer inzake het nastreven van de ontwikkelingsdoelen of het bereiken van de eindtermen;

[...] »

Het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs

B.1.7. De bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs (*Belgisch Staatsblad* van 1 september 1994, *erratum Belgisch Staatsblad* van 27 september 1994) bepaalt de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het gewoon kleuter- en lager onderwijs, bedoeld in het gewijzigde artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

B.1.8. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs bekrachtigt voormeld besluit met dien verstande dat artikel 2 van het besluit, waarin bepaald was dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht genomen moesten worden vanaf het schooljaar 1996-1997, wordt gewijzigd in die zin dat zij in acht genomen moeten worden vanaf het schooljaar 1997-1998.

Door artikel 3 van het decreet worden in de bijlage bij voormeld besluit van de Vlaamse Regering de volgende eindtermen vervangen : 1.32 (lichamelijke opvoeding), 4.19 en 4.21 (politieke en juridische verschijnselen) en 6.3, 6.6 en 6.7 (wereldoriëntatie ruimte).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van de beroepen. De bestreden bepalingen zouden de situatie van de verzoekende partijen noch rechtstreeks noch ongunstig beïnvloeden; de bepalingen zouden minder stringent zijn dan de bepalingen die zij vervangen en de verzoekende partijen zouden niet aantonen dat zij betrokken zijn bij het kleuter- of buitengewoon onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap (A.2.1 tot A.2.3).

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden.

B.2.3. De v.z.w. Vrije Ruimte, eerste verzoekende partij in de zaken met rolnummer s 893 en 894, heeft blijkens artikel 3 van haar statuten tot doel werkelijke vrijheid van onderwijs te realiseren. Daartoe organiseert zij onder meer vergaderingen en debatten en voert gerechtelijke procedures. Luidens artikel 3, *in fine*, van haar statuten mag de vereniging alle handelingen verrichten die rechtstreeks of onrechtstreeks met de verwezenlijking van haar doel te maken hebben. De raad van bestuur heeft op 2 oktober 1995 beslist de beroepen in te stellen.

J. Verhulst en G. Dekegel, die uit eigen naam en in hun hoedanigheid van ouders van minderjarige kinderen in rechte treden, zijn ouders van kinderen die de Gesubsidieerde Vrije Basisschool Rudolf Steiner te Antwerpen bezoeken. J. Verhulst, L. Fagot en H. Annoot zijn respectievelijk als leraar, onderwijzeres of directeur basisonderwijs verbonden aan de Hiberniaschool of aan de Gesubsidieerde Vrije Basisschool Rudolf Steiner te Antwerpen.

B.2.4. De v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, de eerste verzoekende partij in de zaken met rolnummer s 895 en 902, heeft blijkens artikel 3 van haar statuten tot doel het verdedigen en behouden van de belangen van de Rudolf Steinerscholen en het bevorderen van de vrijheid van onderwijs en cultuurleven in brede zin. De vereniging telt onder haar leden tien scholen, verspreid over Vlaanderen, die zich beroepen op de Rudolf Steinerpedagogie. De raad van bestuur heeft op 28 september 1995 beslist de beroepen in te stellen.

A. Horemans, A.-M. Bosmans, E. Biesemans, R. Everaert, P. De Beukelaer en A. Goudriaan, die uit eigen naam en in hun hoedanigheid van ouders van minderjarige kinderen in rechte treden, zijn ouders van kinderen die scholen bezoeken die lid zijn van de eerste verzoekende partij en zich op de Rudolf Steinerpedagogie beroepen.

B.2.5. Het eerstvermelde (B.1.1 tot B.1.6) decreet van 22 februari 1995 schrijft de inachtneming van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen door de inrichtende machten van het onderwijs voor en machtigt de Vlaamse Regering die ontwikkelingsdoelen en eindtermen te bepalen op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad. Het schrijft, behoudens een enkele uitzondering, de bekrachtiging daarvan door de Vlaamse Raad voor en bepaalt dat met die ontwikkelingsdoelen en eindtermen rekening moet worden gehouden bij het toekennen van de van rechtswege geldende studiebewijzen.

Het decreet bepaalt voorts dat de Dienst voor Onderwijsontwikkeling belast is met het formuleren van voorstellen inzake ontwikkelingsdoelen en eindtermen en met de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten om scholen door te lichten inzake het nastreven of bereiken ervan.

De onderwijsinspectie is onder meer bevoegd om na te gaan of de onderwijsinstellingen de nodige inspanningen leveren, naar gelang van het geval, bij het nastreven of bereiken ervan. Het laatstvermelde decreet van 22 februari 1995 (B.1.6 en B.1.7) bekrachtigt, mits enkele wijzigingen, de door de Vlaamse Regering bepaalde ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs.

B.2.6. De bestreden bepalingen, die verband houden met de onderwijsvrijheid, kunnen de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig in hun situatie raken.

Dat de bestreden bepalingen een versoepeling zouden inhouden ten opzichte van de voordien bestaande bepalingen, ontneemt, in tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering betoogt, het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de thans bestreden bepalingen niet. De verzoekende partijen vrezen immers dat zij de door hen voor hun kinderen gekozen pedagogie, dan wel de door hen gehanteerde of verdedigde pedagogie, niet onverkort zullen kunnen handhaven.

B.2.7. De Vlaamse Regering merkt nog op dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij betrokken zijn bij het kleuteronderwijs, of bij het buitengewoon onderwijs.

Uit de memorie van antwoord van de verzoekende partijen in de zaken met rolnummer s 893 en 894 blijkt dat H. Annoot als directeur basisonderwijs zowel bevoegd is voor het kleuter- als voor het lager onderwijs. Hij doet van het vereiste belang blijken in zoverre de bestreden bepalingen het kleuteronderwijs betreffen.

Wat het buitengewoon onderwijs betreft, moet worden opgemerkt dat het maatschappelijk doel van zowel de v.z.w. Vrije Ruimte als van de v.z.w. Federatie van Rudolf Steinerscholen het bevorderen van de vrijheid van het onderwijs in al haar aspecten betreft; dat doel kan worden geraakt door de bestreden bepalingen ook in zoverre zij betrekking hebben op het buitengewoon onderwijs.

B.2.8. De beroepen zijn derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

Ten aanzien van de middelen afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, op zichzelf of in samenhang gelezen met andere bepalingen van de Grondwet

B.3.1. In het eerste onderdeel van het enige middel aangevoerd in de zaak met rolnummer 893 (A.1.2) betogen de verzoekende partijen dat het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, de ontwikkelingsdoelen en eindtermen enkel omschrijft als minimumdoelstellingen, zodat de Vlaamse Regering wordt verplicht de onnauwkeurigheid van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of verplicht wordt om onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen, terwijl alles wat essentieel is voor het onderwijs bij decreet moet worden geregeld. In het derde onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat zulks gelijkstaat met een toekenning van bijzondere machten, terwijl bijzondere machten slechts in crisisonstandigheden, die te dezen niet aanwezig zijn.

kunnen worden toegestaan, zodat de artikelen 24, § 5, 38 en 127 van de Grondwet zijn geschonden. In het vierde onderdeel van het middel verwijten de verzoekende partijen de decreetgever dat hij niet heeft voorzien in een bekrachtiging van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, zodat artikel 24, § 5, van de Grondwet ook dienaangaande geschonden is.

Het tweede middel in de zaak met rolnummer 894 (A.1.3.2) klaagt eveneens de schending aan van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

B.3.2. 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.

B.3.3. Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven.

Artikel 24, § 5, vereist dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

B.3.4. De decreetgever oordeelde dat de onderwijswereld intensief bij de voorbereiding en de opvolging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen moest worden betrokken. Hij belastte de Dienst voor Onderwijsontwikkeling met het formuleren van voorstellen ter zake en met de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten (artikel 9, § 1, van het decreet van 17 juli 1991); de ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden door de Vlaamse Regering vastgesteld op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad (artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959). Ten einde te voldoen aan het vereiste van artikel 24, § 5, van de Grondwet, bepaalde de decreetgever dat de door de Vlaamse Regering vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen binnen één maand ter bekrachtiging moesten worden voorgelegd aan de Vlaamse Raad. De decreetgever beschikte derhalve over de mogelijkheid om ze te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen, mogelijkheid waarvan hij overigens gebruik heeft gemaakt bij het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs. Die werkwijze kan niet worden beschouwd als strijdig met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

B.3.5.1. De verzoekende partijen merken op dat luidens het gewijzigde artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 « de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs » niet ter bekrachtiging aan de Vlaamse Raad moeten worden voorgelegd.

B.3.5.2. Dienaangaande doet de parlementaire voorbereiding ervan blijken dat aanvullende eindtermen voor bepaalde studierichtingen in het secundair onderwijs zijn bedoeld. Volgens diezelfde parlementaire voorbereiding is van een bekrachtiging van die eindtermen afgezien om « vlugger te kunnen inspelen op tendensen in de maatschappij en het bedrijfsleven » (*Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 8*).

B.3.5.3. Het is juist dat de onmiddellijk op een beroep gerichte vakken — wil het onderwijs binnen die beroepsfeer zijn maatschappelijk nut ten volle behouden — de betrokken beroepen in hun evolutie moeten volgen.

Evenwel, indien ervan wordt uitgegaan dat voor die vakken, ook wat de aanvullende specificaties van de studierichting betreft, aan de onderwijsinstellingen door deze te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, kan de evolutie in de betrokken beroepen niet worden aangevoerd als een verantwoording om die eindtermen van de verplichting van bekrachtiging uit te zonderen. De decreetgever heeft het regelen van een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs aan de Regering opgedragen. Aldus heeft hij artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden.

B.3.5.4. Het middel is in zijn vierde onderdeel gegrond.

Ten aanzien van de middelen afgeleid uit de schending van artikel 24, §§ 1, 3 en 4, van de Grondwet, op zichzelf of in samenhang gelezen met andere bepalingen

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 893 voeren in het tweede onderdeel van het enige middel (A.1.2), gericht tegen het eerstvermelde decreet van 22 februari 1995 (B.1.1 tot B.1.6), aan dat de decretale omschrijving van ontwikkelingsdoelen en eindtermen in zeer algemene bewoordingen de Vlaamse overheid de mogelijkheid geeft om de inhoud van het onderwijs te bepalen en de onderwijsvrijheid te reduceren tot een vrijheid van methode, zodat afbreuk wordt gedaan aan de rechten van scholen die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en aan de keuzevrijheid van de ouders, terwijl de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders dient te waarborgen en eenieder recht heeft op onderwijs met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, waaronder de vrijheid van mening en meningsuiting en het recht een filosofische overtuiging te hebben. De decreetgever zou aldus artikel 24 van de Grondwet, de artikelen 18 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben geschonden.

In het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak met rolnummer 894 (A.1.3.1), gericht tegen het tweede decreet van 22 februari 1995 (B.1.7 en B.1.8), voeren zij aan dat vermeldde bepalingen zijn geschonden, doordat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, zoals bekrachtigd mits enkele wijzigingen door vermeld decreet, een inhoudelijke invulling geven aan de ontwikkelingsdoelen en eindtermen waarbij de onderwijsvrijheid wordt gereduceerd tot een vrijheid van methode, terwijl die ontwikkelingsdoelen en eindtermen moeten worden beschouwd als een preventieve maatregel die de onderwijsvrijheid als zodanig en de keuzevrijheid van de ouders inperkt en aldus meer dan minimumnormen stelt die in een democratische samenleving nodig zijn ter bescherming van de belangen die zijn genoemd in de in het middel vermeldde verdragen.

In het tweede onderdeel van het middel voegen zij daaraan toe dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, die criteria zijn voor erkenning en subsidiëring van het onderwijs, zeer ingrijpend zijn en uitgaan van één bepaald mens- en maatschappijbeeld. De overheid geeft in detail aan wat moet worden geleerd onder meer op grond van beleidsprioriteiten en politieke criteria, terwijl de vrijheid van onderwijs haar oorsprong en reden van bestaan vindt in de vrijheid van mening en meningsuiting. Maatregelen die ertoe strekken de beleving van die vrijheden een bepaalde richting uit te sturen en die personen van hun keuzemogelijkheden zouden kunnen beroven, zijn volgens de verzoekende partijen preventief en kunnen niet worden beschouwd als minimumdoelstellingen, daar zij de keuzevrijheid van de scholen en ouders inperken en aldus meer dan minimumnormen stellen die in een democratische samenleving nodig zijn ter bescherming van de belangen die zijn genoemd in de in het middel vermeldde verdragen.

In het derde onderdeel van het middel voegen de verzoekende partijen er nog aan toe dat, zelfs als het mogelijk is de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen te preciseren, de onderwijsvrijheid miskend is doordat diverse eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet kunnen worden verzoend met de eigen pedagogische visie en methodiek van het

De verzoekende partijen in de zaken met rolnummer s 895 en 902 voeren een middel aan, gericht tegen respectievelijk het eerste (A.4.2) en het tweede (A.4.3) decreet van 22 februari 1995, dat is afgeleid uit de schending van artikel 24, §§ 1 en 4, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De decreten zouden artikel 24, § 1, van de Grondwet schenden, doordat zij ontwikkelingsdoelen en eindtermen, die in werkelijkheid geen minimumdoelstellingen zijn maar stringente gedetailleerde leerinhouden, opleggen aan alle scholen, wat met een preventieve maatregel gelijk te stellen is, zodat de keuzevrijheid van de ouders en van de onderwijsinstellingen wordt beperkt door geen rekening te houden met de filosofische overtuiging van de ouders, die voor hun kinderen de Steinerpedagogie kiezen, gesteund op de antroposofie van Rudolf Steiner. De decreten zouden artikel 24, § 4, van de Grondwet schenden, doordat geen rekening wordt gehouden met objectieve verschillen, met name de eigen karakteristiek van de Rudolf Steinerscholen, waarvan het pedagogisch project en de onderwijskundige opvatting een eigen visie over doelstellingen, leerinhouden en leerattitudes impliceren.

B.4.2. Artikel 24, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.

De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.

De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.

De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. »

De aldus door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid garandeert het recht tot oprichting van — en derhalve keuze tussen — scholen die gebaseerd zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing; zij impliceert de mogelijkheid voor privé-personen om — zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de eerbiediging 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.

B.4.3. De hierboven omschreven onderwijsvrijheid onderstelt, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.

Het recht op subsidiëring vindt zijn beperking, enerzijds, in de mogelijkheid van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen en, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare financiële middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs is derhalve aan grenzen gebonden en verzet er zich niet tegen dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan.

B.4.4. Artikel 24, § 3, eerste zin, en § 4, van de Grondwet bepaalt :

« § 3. Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. [...] »

§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoordt. »

Wat het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten betreft

B.4.5. Het bestreden decreet bepaalt allereerst dat de inrichtende macht over de vrijheid beschikt de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen en vrij haar pedagogische methodes kiest, met inachtneming van de door de Vlaamse Regering — met het oog op het waarborgen van het studiepeil — goedgekeurde minimumlessenroosters voor onderwijsactiviteiten en vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht moeten worden genomen. Voorts bepaalt het bestreden decreet voor welke onderwijsniveaus en -vormen ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen moeten worden opgesteld, hoe die worden voorbereid en vastgesteld en dat het minimumdoelstellingen betreft die moeten worden nagestreefd dan wel worden bereikt aan het einde van het betrokken onderwijsniveau. De inrichtende machten kunnen mits naleving van bepaalde voorwaarden van rechtswege geldende studiebewijzen toekennen aan de leerlingen die de opgelegde eindtermen en de eigen specifieke doelen bereiken. Aan de onderwijsinspectie wordt de bevoegdheid toegekend om na te gaan of de onderwijsinstelling de nodige inspanning heeft geleverd om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen na te streven en te bereiken.

B.4.6. Volgens de parlementaire voorbereiding strekken de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, die door de decreetgever blijkens de bestreden bepalingen zijn opgevat als minimumdoelstellingen, die kunnen worden aangevuld door de eigen doelstellingen van de onderwijsinstelling en geen afbreuk beogen te doen aan de eigen pedagogische methodes, ertoe de kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, te verzekeren en te verhogen (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 9).

B.4.7. De door de bestreden bepalingen in het vooruitzicht gestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn te beschouwen als « door de Staat vastgestelde minimumnormen », als bedoeld in artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Die bepalingen kunnen niet worden beschouwd als door artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet verboden preventieve maatregelen. Die laatste bepaling verbiedt enkel dat de oprichting van onderwijsinstellingen zou worden onderworpen aan een voorafgaande machtiging door de overheid.

Uit de bestreden bepalingen blijkt evenmin dat de decreetgever afbreuk heeft willen doen aan de vrijheid van mening en meningsuiting en het recht een filosofische overtuiging te hebben. Wat betreft de weerslag van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op de interpretatie van artikel 24, § 1, van de Grondwet, kan de stelling van de verzoekende partijen, die impliceert dat het recht op subsidiëring inzake onderwijs enkel zou kunnen worden beperkt op grond van de in artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens opgegeven redenen, niet worden aanvaard. Het Hof stelt immers vast dat artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol, naar luid waarvan niemand het recht op onderwijs zal worden ontzegd, een reglementering van het recht op onderwijs naar gelang van de behoeften en de mogelijkheden van de gemeenschap en het individu niet in de weg staat (*E.H.R.M.*, 23 juli 1968, zaak betreffende « enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs », *Publ. Cour*, serie A, nr. 6).

B.4.8. De bestreden bepalingen schenden artikel 24, §§ 1 en 3, van de Grondwet niet, noch op zich beschouwd, noch in samenhang gelezen met de door de verzoekende partijen in het middel aangehaalde verdragsrechtelijke bepalingen.

De middelen kunnen niet worden aangenomen.

Wat het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs betreft

B.5. Het bestreden decreet bekrachtigt, mits enkele wijzigingen, het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs. Die ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn van toepassing vanaf het schooljaar 1997-1998. Ze zijn zowel vakgebonden als vakoverschrijdend vastgesteld.

B.6. De kritiek van de verzoekende partijen ten aanzien van de door het bestreden decreet vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen komt in essentie erop neer dat die dermate omvangrijk, uitvoerig en stringent zijn geformuleerd dat zij, enerzijds, voor een eigen onderwijskundige opvatting geen ruimte laten en, anderzijds, met de in de Steinerscholen gevolgde pedagogische methodiek onverzoenbaar zijn. Aldus zouden zij strijden met de in artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs.

De vrijheid van onderwijs, bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet, houdt voor de inrichtende machten het recht in om, zonder verwijzing naar een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, met aanspraak op overheidsfinanciering of -subsidieering een onderwijs in te richten en aan te bieden dat zijn eigenheid vindt in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen. Zij staat niet eraan in de weg dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

De wenselijkheid en de keuze van die maatregelen zijn zaak van de bevoegde wetgever, te dezen de decreetgever die, met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de inrichting, erkenning en subsidieering van het onderwijs te regelen heeft en daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt.

B.7. Het staat niet aan het Hof te oordelen of de bestreden ontwikkelingsdoelen en de eindtermen opportuun of wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende partijen aangevoerde kritiek, de verplichtingen die met die doelen als vereisten voor behoud van erkenning en subsidieering worden opgelegd, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, niet aantasten of onevenredig zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, te weten het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs in het betrokken niveau.

B.8.1. Het Hof stelt vast dat het stelsel van ontwikkelingsdoelen en eindtermen, enerzijds, ingebouwd is in de organisatie van de gemeenschapsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en, anderzijds, verbonden is met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.

B.8.2. Zoals in B.4.6 is uiteengezet, zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen geconcipieerd als minimale doelstellingen die door de onderwijsinstellingen in het kleuteronderwijs moeten worden nagestreefd, in het lager onderwijs moeten worden nagestreefd en op het einde van dat onderwijs voor de meerderheid der leerlingen moeten zijn bereikt. Van dat concept is in het bekrachtigingsdecreet niet afgeweken (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 9).

B.8.3. Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519/4, pp. 6 en 12), zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen een adequaat middel, enerzijds, om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen.

B.9. Het blijkt evenwel dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking hebben op attitudes, zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Aldus wordt aan de vrijheid van onderwijs geraakt.

B.10. Zoals zij werden bekrachtigd door het decreet van 22 februari 1995 verplichten de ontwikkelingsdoelen en eindtermen alle inrichtende machten zich eraan te conformeren.

Door de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen bepaald bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 en nader omschreven in de bijlage bij dat besluit onder voorbehoud van enkele wijzigingen te bekrachtigen, zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan de vereiste inhoud ervan, een onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

— vernietigt in artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, zoals gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, de woorden « met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs »;

— vernietigt het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs;

— verwerpt de beroepen 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 18 december 1996.

De griffier,
L. Potoms.

De voorzitter,
L. De Grève.

COUR D'ARBITRAGE

F. 97 - 148

[C - 96/21360]

Arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996

Numéros du rôle : 893, 894, 895 et 902

En cause : les recours en annulation

— du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique,

— du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire ».

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cereche, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 5 octobre et 15 novembre 1995 et parvenues au greffe les 6 octobre et 16 novembre 1995, il a été introduit un recours en annulation :

1. du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, publié au *Moniteur belge* du 8 avril 1995, par :

a) l'a.s.b.l. Vrije Ruimte, dont le siège social est établi à 2060 Anvers, Delinstraat 17, J. Verhulst et G. Dekegel, demeurant à 2018 Anvers, Karel Oomsstraat 57, L. Fagot, demeurant à 2600 Berchem, Uitbreidingsstraat 564, boîte 10, et H. Annoot, demeurant à 2060 Anvers, Delinstraat 17;

b) l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Rodestraat 33, A. Horemans et A.-M. Bosmans, demeurant à 3050 Oud-Heverlee, Frans Crabbéstraat 25, E. Biesemans et R. Everaert, demeurant à 9000 Gand, Abrahamstraat 16, et P. De Beukelaer et A. Goudriaan, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Herlegemstraat 101;

2. du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire », publié au *Moniteur belge* du 19 mai 1995, par :

a) les parties requérantes mentionnées *sub* 1a);

b) les parties requérantes mentionnées *sub* 1b).

Ces affaires sont inscrites respectivement sous les numéros 893 (1a), 894 (2a), 895 (1b) et 902 (2b) du rôle de la Cour et ont été jointes.

II. *La procédure*a. *Les affaires jointes portant les numéros 893, 894 et 895 du rôle*

Par ordonnances du 6 octobre 1995, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires 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 dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 11 octobre 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 novembre 1995; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 novembre 1995.

Par ordonnance du 27 décembre 1995, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, suite à la demande formulée par le Gouvernement flamand le 22 décembre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 29 décembre 1995.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 janvier 1996.

b. *L'affaire portant le numéro 902 du rôle*

Par ordonnance du 16 novembre 1995, 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.

c. *Les affaires jointes portant les numéros 893, 894, 895 et 902 du rôle*

Par ordonnance du 28 novembre 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires déjà jointes portant les numéros 893, 894 et 895 du rôle à l'affaire portant le numéro 902 du rôle.

Le recours portant le numéro 902 du rôle a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 décembre 1995; l'ordonnance de jonction du 28 novembre 1995 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 1995.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 25 janvier 1996.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 1^{er} et 16 février 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

— l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres, par lettres recommandées à la poste le 29 février 1996, dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle;

— l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres, par lettre recommandée à la poste le 18 mars 1996, dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle.

Par ordonnances du 26 mars 1996 et du 17 septembre 1996, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 5 octobre 1996 et 5 avril 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 avril 1996, le président L. De Grève a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 mai 1996, après avoir invité les parties requérantes à répondre aux questions mentionnées ci-après dans un mémoire complémentaire à introduire le 17 mai 1996 au plus tard :

« 1. Tels qu'ils sont modifiés et ratifiés par le décret attaqué, les objectifs de développement et les objectifs finaux seraient-ils compatibles, dans leur conception, avec la pédagogie Rudolf Steiner, s'ils étaient formulés de manière telle qu'ils peuvent être poursuivis, ou doivent être atteints par la majorité des élèves, à la fin de l'enseignement obligatoire ?

2. Si tel n'est pas le cas pour tous les objectifs de développement et objectifs finaux, les parties requérantes peuvent-elles désigner parmi ces objectifs lesquels seraient, à leur estime, dans l'hypothèse précitée, incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner ? »

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 26 avril 1996.

Par décision du président du 3 mai 1996, à la demande des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle, le délai pour introduire les mémoires complémentaires a été prorogé jusqu'au 31 mai 1996.

Par ordonnance du 22 mai 1996, la Cour a décidé de remettre l'audience au 13 juin 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 mai 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

— l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 1996;

— l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres, par lettre recommandée à la poste le 28 mai 1996.

A l'audience publique du 13 juin 1996 :

— ont comparu :

. Me L. Lenaerts, avocat du barreau d'Anvers, pour l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres;

. Me E. Van Durme, avocat du barreau de Gand, pour l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres;

. Me F. Liebaut *loco* Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

— les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;

— les avocats précités ont été entendus;

— les affaires ont été mises 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. Objet des dispositions entreprises

1. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique (*Moniteur belge* du 8 avril 1995) dispose :

« Article 1^{er}. Le présent décret régit une matière visée à l'article 127 de la Constitution.

Art. 2. § 1^{er}. Au premier alinéa de l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifié par le décret du 1^{er} décembre 1993, les mots ' compte tenu des objectifs finaux ' sont remplacés par les mots ' compte tenu des objectifs de développement et des objectifs finaux '.

§ 2. Au deuxième alinéa du même article, les mots ' des cours dont les objectifs finaux ' sont remplacés par les mots ' des activités d'enseignement et des branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux '.

Art. 3. L'article 6bis, § 1^{er}, de la même loi, inséré par le décret du 17 juillet 1991, est remplacé par la disposition suivante :

' § 1^{er}. Le Gouvernement flamand définit les objectifs de développement, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs de développement, les objectifs minimaux à poursuivre dans l'enseignement maternel. Le Gouvernement flamand définit les objectifs finaux, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs finaux, les objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin de l'enseignement primaire et secondaire. Dans l'enseignement spécial, le Gouvernement flamand peut définir aussi bien des objectifs de développement que des objectifs finaux. Le Gouvernement flamand doit soumettre les objectifs de développement et les objectifs finaux au Conseil flamand dans un délai d'un mois. Le Conseil flamand sanctionne ces objectifs de développement et objectifs finaux, à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire.

Art. 4. A l'article 6bis, § 2, de la même loi, la phrase ' Dans l'enseignement spécial, les termes sont fixés par type et par formation ' est remplacée par la phrase ' Dans l'enseignement spécial, des objectifs de développement ou des objectifs finaux sont fixés pour des types et des formes d'enseignement '.

Art. 5. A l'article 6ter de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, la disposition suivante est insérée entre les mots ' sont habilités à conférer ' et ' des titres valables ' :

' aux élèves ayant atteint les objectifs finaux imposés par le Gouvernement flamand tout comme les propres objectifs spécifiques '.

Art. 6. L'article 5, § 1^{er}, 2^o, du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique est remplacé par la disposition suivante :

' 2^o vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux; contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire; '.

Art. 7. A l'article 9, § 1^{er}, du même arrêté [lire : décret], les mots ' quant aux termes ' sont remplacés par les mots ' quant aux objectifs de développement et aux objectifs finaux ' et les mots ' se rapprochent des termes ' sont remplacés par les mots ' se rapprochent des objectifs de développement et atteignent les objectifs finaux; '.

Art. 8. Les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 entrent en vigueur le 1^{er} septembre 1991. »

La majorité de ces dispositions sont modifiées respectivement à partir du 1^{er} septembre 1997 et du 1^{er} octobre 1996 par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996 « remplaçant les articles 6 à 6ter inclus de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, abrogeant l'article 6quater de la même loi et modifiant l'article 5 du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique », publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 1996.

2. L'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire (*Moniteur belge* du 1^{er} septembre 1994, *erratum Moniteur belge* du 27 septembre 1994) fixe les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, visés à l'article 6bis de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Les objectifs finaux pour la langue française ne s'appliquent qu'aux écoles organisant un enseignement de la deuxième langue (article 1^{er}).

Les objectifs de développement et les objectifs finaux fixés par l'arrêté précité seront applicables à partir de l'année scolaire 1996-1997.

3. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire » (*Moniteur belge* du 19 mai 1995) dispose :

« [...] »

Art. 2. L'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire est sanctionné, à l'exception de l'article 2, dans lequel les mots 'année scolaire 1996-1997' sont remplacés par les mots 'année scolaire 1997-1998'.

Art. 3. A l'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, les modifications suivantes sont apportées :

1. Objectifs finaux Education physique :
 - Education physique - motricité
 - l'objectif final 1.32 est remplacé par : 'se sentent en sécurité dans l'eau et peuvent nager'.
2. Objectif final Ouverture sur le monde - Société
 - Phénomènes politiques et juridiques
 - l'objectif final 4.19 est remplacé par :
 - 'peuvent illustrer
 - qu'il y a une répartition des tâches dans la gestion de la Flandre et de la Belgique;
 - que certaines décisions sont prises par le Gouvernement flamand et d'autres par le Gouvernement fédéral.'
 - l'objectif final 4.21 est remplacé par :
 - 'peuvent illustrer de quelle manière les communautés et les pays de l'Union européenne aspirent à collaborer.'
3. Objectif final Ouverture sur le monde : Espace
 - Aptitude à l'orientation et à lire une carte
 - l'objectif final 6.3 est remplacé par :
 - 'peuvent calculer et décrire la distance entre deux endroits en Flandre au moyen d'une carte.'
 - l'objectif final 6.6 est remplacé par :
 - 'peuvent utiliser dans un contexte exact des notions telles que quartier, hameau, village, ancienne commune, commune fusionnée, ville, province, communauté, pays et continent.'
 - l'objectif final 6.7 est remplacé par :
 - 'peuvent se former une représentation de la carte de Flandre et de Belgique, de telle sorte qu'ils peuvent facilement indiquer, dans une situation d'application pratique, les régions, les communautés, les provinces et les chefs-lieux sur une carte.' »

IV. En droit

— A —

Affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle

Requêtes

A.1.1. Les parties requérantes disposent de l'intérêt personnel, direct et actuel requis pour demander l'annulation des dispositions entreprises.

L'article 3 des statuts de l'a.s.b.l. Vrije Ruimte décrit l'objet social de l'association comme « la réalisation d'une authentique liberté d'enseignement ». L'intérêt de cette partie est illustré en ce qu'un représentant de cette association a été entendu lors de l'audience de la commission du Conseil flamand qui a examiné le décret attaqué dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle. Le conseil d'administration a décidé le 2 octobre 1995 d'introduire les recours.

J. Verhulst et G. Dekegel sont parents d'enfants scolarisés qui voient dans le décret contesté une limitation de leur liberté d'enseignement passive, consistant en la liberté de choix des parents au niveau philosophique, et notamment au niveau de la méthode et du contenu de l'enseignement qu'ils souhaitent voir dispenser à leurs enfants. Ils sont également, tout comme les autres parties requérantes, occupés dans l'enseignement et voient aussi dans le décret entrepris une limitation de la liberté d'enseignement active, consistant en la possibilité d'organiser un enseignement conforme à leurs conceptions.

A.1.2. Dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle, un moyen unique est invoqué, libellé comme suit :

« Violation des articles 24, 38 et 127 de la Constitution, des articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 60 de cette même Convention,

en ce que,

première branche,

tant les objectifs de développement que les objectifs finaux sont définis comme des 'objectifs minimaux',

alors que, pour respecter l'article 24, § 5, de la Constitution, il est requis que les éléments essentiels de la liberté d'enseignement soient repris au décret et que, dans la formulation du pouvoir réglementaire qui est accordé au gouvernement de communauté, l'on indique les critères tenant lieu de directives pour l'établissement de la réglementation dont il s'agit [...].

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé parce que le Gouvernement flamand est obligé de combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur décretaal lui-même ou d'affiner des options insuffisamment détaillées;

deuxième branche,

le fait que les objectifs de développement et les objectifs finaux soient définis par décret en des termes très généraux (comme des objectifs minimaux) permet à l'autorité flamande de fixer le contenu de l'enseignement et de réduire la liberté d'enseignement à une liberté de méthode, en sorte qu'il est porté atteinte aux droits des écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives et au libre choix des parents, dans la mesure où une contradiction est possible entre ces conceptions pédagogiques ou didactiques et les objectifs minimaux fixés,

alors que la communauté doit assurer le libre choix des parents et que chacun a droit à un enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, les libertés d'opinion et d'expression ainsi que le droit à une conviction philosophique devant en tout état de cause être garantis et la définition de l'enseignement au niveau du contenu et de la pédagogie devant être considérée comme une mesure préventive, et alors qu'on fixe ainsi plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés;

troisième branche,

le Gouvernement flamand doit définir les objectifs de développement et les objectifs finaux, le ministre de l'Enseignement justifiant cette procédure légistique par référence à la technique des pouvoirs spéciaux,

alors que l'octroi de pouvoirs spéciaux, s'il se veut conforme à la Constitution, est lié à un certain nombre de conditions restrictives, parmi lesquelles la condition que les pouvoirs spéciaux ne peuvent être appliqués que pour une période limitée et ne sont admissibles que dans des circonstances de crise [...],

alors que le Gouvernement flamand obtient en l'espèce la possibilité de définir des objectifs de développement et des objectifs finaux pour une période illimitée et sans qu'il faille en démontrer la nécessité par des circonstances de crise et

alors que ces prétendues circonstances de crise comprennent en l'occurrence l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement,

en sorte que les articles 24, § 5, 38 et 127 de la Constitution sont violés;

quatrième branche,

en ce qui concerne les objectifs finaux spécifiques pour l'enseignement secondaire, la ratification par le Conseil flamand n'est même pas prévue,

alors que l'article 24, § 5, de la Constitution prévoit que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret,

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé. »

A.1.3. Dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle, deux moyens sont invoqués.

A.1.3.1. Le premier moyen est libellé comme suit :

« Violation de l'article 24 de la Constitution, des articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 60 de cette même Convention,

en ce que,

première branche,

les objectifs finaux et les objectifs de développement définis dans les 23 pages de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994, adaptés par l'article 3 du décret attaqué, en complètent le contenu dans la mesure où la liberté d'enseignement est réduite à une 'liberté de méthode' et où, en agissant de la sorte, les pouvoirs publics fixent et élaborent les objectifs pédagogiques nonobstant la liberté de choix des parents et des établissements d'enseignement,

alors que les objectifs finaux et les objectifs de développement ainsi formulés ne peuvent être considérés comme des 'objectifs minimaux' qui doivent être atteints et/ou poursuivis à la fin de l'enseignement maternel et primaire, et doivent être considérés comme une mesure préventive, qui limite la liberté d'enseignement en tant que telle et la liberté de choix des parents et qui fixe donc plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que les articles indiqués au moyen sont violés;

deuxième branche,

cette disposition, dont le contenu est particulièrement radical, se fonde sur une conception bien précise de l'homme et de la société à partir de laquelle sont fixés les fondements de l'enseignement, l'autorité se réservant le droit de dire ce qui doit être enseigné à l'école et en quel lieu précisément, sur la base, notamment, de 'la politique des priorités de l'autorité', de 'critères politiques', des 'priorités de la politique gouvernementale' ... et en ce que les objectifs finaux et les objectifs de développement ainsi fixés sont des critères de reconnaissance et de subventionnement de l'enseignement,

alors que la liberté d'enseignement trouve son origine et sa raison d'être dans la liberté d'opinion et d'expression, et que les mesures qui entendent donner une certaine orientation au vécu de ces libertés et priver des personnes de leurs possibilités de choix sont des mesures préventives qui ne peuvent être considérées comme des objectifs minimaux, puisqu'elles limitent la liberté de choix des écoles et des parents et fixent ainsi plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés;

troisième branche,

la conception selon laquelle la liberté d'enseignement pourrait être réalisée comme complément aux objectifs finaux et aux objectifs de développement porte atteinte à la possibilité de réaliser une liberté d'enseignement, en cas de contradiction entre les objectifs finaux et les objectifs de développement, d'une part, et la conception pédagogique propre, d'autre part, ce qui avait déjà été exprimé au sein de la Commission du Conseil flamand en ce qui concerne l'enseignement Steiner, dans lequel sont engagées les parties requérantes *sub* 2 à 4 [...] et ce qui avait été démontré dans ce contexte par référence à divers objectifs finaux et objectifs de développement concrets, inconciliables avec la vision pédagogique propre et la méthodologie de cette orientation d'enseignement,

alors que la communauté doit assurer le libre choix des parents et que chacun a droit à un enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, les libertés d'opinion et d'expression ainsi que le droit à une conviction philosophique devant en tout état de cause être garantis,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés. »

En subordonnant la définition concrète des objectifs finaux et des objectifs de développement, entre autres, à la politique des priorités de l'autorité publique et du Gouvernement, la liberté d'opinion, inhérente à l'enseignement, est réduite à un droit de la majorité, ce qui est antidémocratique. Le droit au respect, entre autres, d'une conviction philosophique propre est en effet un droit individuel.

Selon le ministre de l'Enseignement, les objectifs finaux et les objectifs de développement ont été élaborés au Conseil flamand de l'enseignement (V.L.O.R.) — au sein duquel les écoles Steiner, par exemple, ne sont pas représentées — « avec l'accord des plus hautes instances des différents réseaux ». Au sein du groupe des écoles appliquant une méthode d'enseignement non traditionnelle, en revanche, le concept ou le contenu concret des objectifs finaux ne fait pas l'unanimité. En imposant, à partir d'une vision de la majorité, un modèle qui ne fait pas l'unanimité au sein des autres formes d'enseignement, non englobées par les réseaux, on court le risque d'exclure certaines visions pédagogiques et on prend ainsi des mesures préventives en imposant le modèle des réseaux aux autres formes d'enseignement.

A.1.3.2. Le second moyen est libellé comme suit :

« En ce que, en fixant les objectifs finaux, le Gouvernement flamand a élaboré une réglementation qui est fondamentale pour l'enseignement maternel et primaire, puisqu'elle porte sur l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de cet enseignement,

alors que l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret et qu'un gouvernement de communauté ne peut, de surcroît, ni combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur lui-même ni affiner des options insuffisamment détaillées,

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé. »

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les parties requérantes doivent non seulement fournir la preuve que la norme attaquée leur est applicable, mais également que cette norme est susceptible d'influencer directement et défavorablement leur situation juridique.

A.2.2. Voici ce que les articles 2 à 4 du décret attaqué font essentiellement :

— pour l'enseignement maternel, remplacer les anciennes règles, aux termes desquelles le Gouvernement flamand définissait, sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement, les objectifs finaux, lesquels devaient être soumis dans un délai d'un mois au Conseil flamand, par une règle définissant — aux mêmes conditions — les objectifs de développement (articles 2 et 3);

— pour l'enseignement spécial, étendre au niveau des possibilités la règle antérieure selon laquelle des objectifs finaux (par type et par formation) étaient fixés pour ce type d'enseignement, en sorte que des objectifs de développement (pour des types et des formations) peuvent également être déterminés (articles 2, 3 et 4);

— pour l'enseignement secondaire, maintenir la règle d'exception en ce qui concerne les objectifs finaux spécifiques (article 3);

— pour l'enseignement supérieur de type court, soustraire cet enseignement à la règle ici visée, en vue de conserver sa qualité.

Les articles 6 et 7 du décret entrepris adaptent les compétences de l'inspection de l'enseignement et du service d'études aux modifications en matière d'objectifs de développement et d'objectifs finaux pour l'enseignement maternel et spécial. L'article 5 précise par voie de disposition interprétative, pour autant que de besoin, que les pouvoirs organisateurs peuvent notamment subordonner l'octroi de certificats d'études à l'obligation pour les élèves d'atteindre des objectifs propres, fixés par les pouvoirs organisateurs eux-mêmes, en sus des objectifs finaux.

A.2.3. Pour que les parties requérantes justifient de l'intérêt requis en droit, il faudrait considérer que la nouvelle réglementation, à la lumière de la liberté d'enseignement, est plus stricte que celle qu'elle remplace. Si la réglementation est moins contraignante de ce point de vue, les parties requérantes ne sont pas affectées directement et défavorablement dans leur situation. Or, si les « objectifs finaux » sont les objectifs minimaux devant être atteints par la majorité des élèves, les « objectifs de développement » sont les points d'orientation et de référence, notamment dans l'enseignement maternel, permettant à l'école maternelle d'apprécier dans quelle mesure elle se conforme à son obligation d'effort. Synthétiquement : les objectifs de développement sont des objectifs minimaux qui doivent être poursuivis, les objectifs finaux doivent être poursuivis et atteints. Les objectifs finaux contiennent une obligation de résultat, les objectifs de développement une obligation de moyens. En ce qui concerne l'enseignement spécial, le décret crée la possibilité de fixer tant des objectifs finaux que des objectifs de développement, selon ce qui est nécessaire, alors que la réglementation antérieure précisait que seuls des objectifs finaux étaient fixés. Pour les deux types d'enseignement, le décret attaqué contient pour les pouvoirs organisateurs et, indirectement, pour les parents et élèves, une réglementation plus souple que celle qu'il remplace.

Par ailleurs, les parties requérantes devront encore préciser *ratione personae* qu'elles ont, en tant que pouvoir organisateur, soit comme parents ou comme élèves représentés par leurs parents, un rapport avec l'enseignement maternel et/ou spécial en Communauté flamande.

Mémoire en réponse

A.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes (A.2.3). Dans son arrêt n° 81/93 du 1^{er} décembre 1993, la Cour a considéré que lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'en approprie ainsi le contenu, cette circonstance, en principe, ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication. L'intérêt des parties requérantes à l'annulation du décret attaqué ne saurait dès lors être sérieusement contesté. La qualité des parties requérantes sous 2 à 4 en tant que membres du personnel d'un établissement d'enseignement est démontrée par les déclarations jointes au mémoire en réponse. Contrairement à ce que suggère le Gouvernement flamand, la portée du décret entrepris n'est pas limitée à l'enseignement maternel, mais comprend à tout le moins l'ensemble de l'enseignement obligatoire. La quatrième partie requérante est, en tant que directeur de l'enseignement fondamental, tant directeur du niveau enseignement maternel que du niveau enseignement primaire.

A.3.2. Le Gouvernement flamand ne répond pas au moyen des parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle (A.1.2). En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Gouvernement flamand admet qu'il réduit la liberté d'enseignement à une liberté de méthode et va même jusqu'à prétendre que, alors que les objectifs finaux sont des objectifs touchant essentiellement au contenu, les caractéristiques propres d'un pouvoir organisateur ne peuvent pas être prises en compte, étant donné que des écarts de contenu sont incompatibles avec le concept initial des objectifs finaux. Ainsi le Gouvernement flamand dissocie-t-il en tout cas la liberté d'enseignement de la liberté d'opinion et d'expression et du droit à une conviction philosophique propre.

A.3.3. Le Gouvernement flamand ne répond pas davantage aux moyens dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.1 et A.1.3.2). Concernant la procédure suivie, le ministre a fait référence, dans son exposé devant la commission, aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, qui sont parfois également conclus par une procédure de ratification par le législateur. Le ministre oublie de mentionner à cet égard que les avis dont il s'agit examinent également le fondement des pouvoirs spéciaux. En l'espèce, ces pouvoirs spéciaux sont attribués par le décret sans limite temporelle et sans qu'il soit question de circonstances de crise. Pour ce qui est des objectifs finaux spécifiques à l'enseignement secondaire, le décret ne prévoit même pas de ratification par le Conseil flamand. L'article 24, § 5, de la Constitution est donc purement et simplement violé.

A.3.4. Le Gouvernement flamand reconnaît que les objectifs finaux et les objectifs de développement visent à préciser le contenu de l'enseignement, mais prétend que les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen ne sont pas violées pour autant, étant donné que la liberté de méthode pour réaliser ces objectifs touchant au contenu est respectée et que des compléments de contenu sont autorisés. Il est toutefois porté atteinte de la sorte à la liberté d'enseignement, qui ne saurait être réduite à une liberté de méthode.

La liberté d'enseignement garantie par la Constitution forme un tout avec la liberté d'opinion et d'expression ainsi qu'avec la liberté de presse. La Constitution interdit toute mesure préventive et dispose que la répression des délits commis lors de l'exercice de cette liberté peut uniquement être réglée par la loi. Bien sûr, aucune liberté n'est absolue. Des restrictions peuvent être imposées en vertu d'autres libertés, en vertu de la liberté elle-même et en vertu de droits ou libertés d'autrui. Le Constituant a toutefois déterminé les possibilités du législateur en excluant toute mesure préventive. La liberté est donc bien le point de départ et la clé en cas d'interprétation; les limitations de la liberté doivent être conçues de manière restrictive.

Dans ses arrêts du 2 avril 1992 (n^{os} 25/92 à 27/92), la Cour se rallie scrupuleusement à l'arrêt *Hibernia* du Conseil d'Etat, en ne limitant pas la liberté d'enseignement aux écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, mais en soulignant également le droit des écoles « dont la spécificité réside dans certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif » (et pas seulement dans des méthodes). L'on pourrait déduire aussi de cette jurisprudence que l'autorité peut néanmoins apporter des restrictions, à condition que son régime de subventionnement conduise à un « enseignement de qualité ». Il ne peut cependant en résulter que l'autorité imposerait de manière préventive un projet déterminé d'« enseignement de qualité ». Il faut plutôt partir du principe que l'autorité peut uniquement intervenir pour sanctionner un enseignement qui n'est pas de qualité. Un enseignement qui ne saurait être caractérisé par l'autorité comme n'étant pas de qualité ne peut être mis en péril par une mesure des pouvoirs publics visant à sauvegarder la qualité de l'enseignement. Au cours des travaux préparatoires de l'ancien article 17 de la Constitution, il fut implicitement reconnu que d'autres formes d'enseignement conduisent à un « enseignement de qualité ».

A l'audience de la commission du Conseil flamand, K. Van Herp de la Fédération des écoles Steiner a déclaré qu'il formulait des objections contre le contenu des objectifs finaux, eu égard à une « vision essentiellement différente ». Il estimait que bon nombre d'objectifs finaux proposés étaient inacceptables pour les écoles Steiner et ne pouvaient se concilier avec les méthodes ou la vision pédagogique propres à ces écoles. La notion d'objectifs finaux et d'objectifs de développement est fondamentalement contraire à la pédagogie Steiner. Cela ressort de la note de J. Verhulst jointe à la requête et intitulée « Voorbeeld ten aanzien van de Rudolf Steinerpedagogie ». Il va de soi que cette incompatibilité de fond n'est pas résolue par la possibilité d'ajouter aux objectifs finaux et aux objectifs de développement des objectifs propres. En imposant un seul modèle pour le contenu, l'autorité porte atteinte à la « multiformité » que recèle la liberté d'enseignement.

A.3.5. L'on aboutit à la même conclusion lorsque l'on analyse la liberté d'enseignement à la lumière des règles conventionnelles citées. L'article 18.4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques accorde à tous les parents la liberté de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions; en l'espèce, il existe un lien manifeste avec la liberté d'opinion et d'expression. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient une disposition touchant explicitement à l'enseignement, qui concrétise le droit à l'enseignement comme un droit au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et qui renforce le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article exprime l'idée de démocratisation et renvoie explicitement en ses paragraphes trois et quatre à la liberté d'enseignement passive et active, le rôle de l'Etat se limitant à fixer des normes minimales. La Cour a déjà souligné dans plusieurs arrêts que la liberté d'enseignement garantie par la Constitution doit être lue en combinaison avec cette disposition conventionnelle (arrêts n^{os} 33/93 et 40/94).

S'il est vrai que les textes conventionnels précités n'ont pas d'effet direct et ne sont dès lors pas constitutifs d'un droit individuel exigible par voie de justice, l'effet direct de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas contesté (arrêt n^o 40/94). Il est frappant qu'en ce qui concerne la liberté d'enseignement, cette disposition ne mentionne nullement la liberté de méthode, mais bien la liberté de conviction ou, en d'autres termes, la liberté quant au contenu. Dans l'affaire *Kjeldsen, Busk, Madsen et Pedersen*, la Cour européenne des droits de l'homme (7 décembre 1976, série A, vol. 32, p. 26) a confirmé que l'article 2 du Protocole doit être envisagé comme un tout et doit être lu en combinaison avec les articles 8, 9 et 10 de la Convention. La Commission et la Cour considèrent également comme convictions protégées les convictions sur le plan éducatif et pédagogique, qui sont souvent liées à des convictions morales. Cela est confirmé par l'arrêt dans l'affaire *Campbell et Cosans* (25 février 1982, série A, vol. 48, p. 16), dans lequel les convictions philosophiques sont décrites comme des convictions « qui méritent respect dans une ' société démocratique ', ne sont pas incompatibles avec la dignité de la personne et, de plus, ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction ».

La Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle le Gouvernement flamand renvoie, ne saurait en aucun cas constituer le fondement de la vision de l'homme et de la société qui a servi de base lors de l'élaboration des objectifs finaux et des objectifs de développement. Dans l'exposé des motifs de la loi d'assentiment de la Convention précitée, à laquelle les travaux préparatoires du décret entrepris ne renvoient nullement, il est insisté sur l'obligation des Etats contractants de garantir un pluralisme, notamment par le respect de la diversité de conceptions de l'homme et de la société au sein de cette dernière. Plutôt que de préciser le contenu de façon détaillée, les pouvoirs publics doivent observer une obligation d'abstention.

Les conventions précitées ne sauraient être invoquées par l'autorité pour imposer une vision de l'homme et de la société par le biais des objectifs finaux et des objectifs de développement. Ces objectifs constituent un ensemble cohérent, fondé sur une conception déterminée de l'éducation et de l'enseignement, pour laquelle la vision matérialiste de l'homme et de la société du professeur W. Wielemans de la « Katholieke Universiteit Leuven » a incontestablement été une importante source d'inspiration. Ils représentent plus que la somme d'objectifs minimaux indépendants. Cela ressort aussi des discussions qui ont été menées au sein de la commission compétente du Conseil flamand. Le fait d'imposer une vision de l'homme constitue un endoctrinement, et là se trouve la limite que l'autorité ne peut franchir.

A.3.6. Le Gouvernement flamand observe à juste titre que le nombre d'objectifs finaux n'est pas en soi pertinent. Cela n'empêche toutefois pas que l'impact des objectifs finaux et des objectifs de développement soit considérable et radical. En effet, plusieurs sources reconnaissent que la réalisation des objectifs finaux absorbera environ 75 p.c. du temps d'enseignement. Il ressort des renseignements complémentaires fournis à la section de législation du Conseil d'Etat que l'enseignement actuel ne répond pas aux objectifs finaux, en sorte que l'on est en droit de se demander dans quelle mesure on peut encore parler d'objectifs minimaux. Nous pouvons lire dans une note du V.L.O.R. : « Tels qu'ils se présentent actuellement, les objectifs finaux sont toutefois inutilisables pour les enseignants et les équipes pédagogiques ». Dans le rapport de la commission du Conseil flamand, il est mentionné : « C'est par euphémisme que le ministre dit que le fait de travailler avec ces objectifs finaux requiert une adaptation de l'acte didactique à l'école ... L'école, en tant qu'organisation, sera ici mise à l'épreuve ». Il est clair que l'autorité elle-même, sous le couvert des objectifs minimaux, fixe l'ensemble du contenu de l'enseignement.

*Affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle**Requêtes*

A.4.1. Le 28 septembre 1995, le conseil d'administration de la première partie requérante a décidé d'introduire les recours en annulation. Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes ont, en tant que parents d'un enfant mineur, la qualité requise pour ester en justice aussi bien en leur nom propre qu'en tant que représentants légaux d'un enfant mineur, en ce qui concerne les dispositions décrétales qui influencent de manière radicale et préjudiciable l'option pédagogique choisie pour leurs enfants.

La première partie requérante, qui a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts, de défendre et préserver les intérêts des écoles Rudolf Steiner et de promouvoir la liberté de l'enseignement et de la vie culturelle au sens large, a intérêt à l'annulation des dispositions entreprises. Le décret attaqué frappe les écoles dont elle veut défendre les intérêts et touche à la liberté d'enseignement, du moins au sens où elle entend réaliser celle-ci (voy. arrêt n° 28/92).

L'intérêt des deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes est clairement établi, lui aussi, étant donné qu'il s'agit d'une matière qui concerne directement la pédagogie pour laquelle la Constitution garantit la liberté de choix. L'arrêt n° 28/92 a reconnu l'intérêt des parents dont les enfants sont inscrits dans une école Rudolf Steiner.

A.4.2. Dans l'affaire portant le numéro 895 du rôle, les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation de l'article 24 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'énonce comme suit :

« Violation de l'article 24 de la Constitution,

première branche,

alors que cet article prévoit la liberté d'enseignement, interdit les mesures préventives et garantit le libre choix des parents (article 24, § 1^{er}),

le décret attaqué impose à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux, ce qui doit être assimilé à une mesure préventive, dès lors que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux ne sont plus, en réalité, des objectifs minimaux mais bien des contenus détaillés et contraignants, qui limitent le libre choix des parents (liberté d'enseignement passive) ainsi que celui des établissements d'enseignement (liberté d'enseignement active),

[...]

et le décret entrepris limite la liberté d'enseignement et le libre choix des parents en ne tenant pas compte des convictions philosophiques des parents qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner,

seconde branche,

alors que cet article énonce que tous les élèves, parents et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret et impose à cette loi ou à ce décret de prendre en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié (article 24, § 4),

le décret attaqué ne tient précisément pas compte des différences objectives, en l'occurrence les caractéristiques propres aux écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et les conceptions éducatives impliquent une vision propre des objectifs, contenus et attitudes d'apprentissage. »

La liberté d'enseignement active et passive garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution est beaucoup plus large que le choix, à replacer dans son contexte historique, entre enseignement confessionnel et non confessionnel. Le Conseil d'Etat l'a confirmé dans son arrêt Hibernia du 31 mai 1985 et la Cour l'a répété dans son arrêt n° 28/92. Des mesures qui entendent donner une certaine orientation au vécu de la liberté ou qui privent des personnes de leur possibilité de choix sont « préventives » et, dès lors, inconstitutionnelles. La *ratio legis* de l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme est précisée dans l'arrêt Kjeldsen, Busk, Madsen et Pedersen de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est en s'acquittant d'un devoir naturel envers leurs enfants, dont il leur incombe en priorité d'assurer l'éducation et l'enseignement, que les parents peuvent exiger le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques. Des convictions au niveau éducatif et pédagogique sont également considérées par la Commission et par la Cour comme des convictions protégées; il est en effet fréquent que ces convictions soient liées à des convictions morales. Dans l'arrêt Campbell et Cosans, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'on pouvait considérer comme convictions philosophiques : des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance. L'article 24, § 4, de la Constitution impose de tenir compte des caractéristiques propres des pouvoirs organisateurs. En l'espèce, la caractéristique propre concerne une conception pédagogique propre du dispensateur d'enseignement, choisie par les parents en fonction de leurs convictions philosophiques. Les écoles Rudolf Steiner professent une image personnelle de l'homme et du monde ainsi que des conceptions pédagogiques et éducatives qui se fondent sur cette image. Du fait de l'imposition de vastes objectifs de développement et finaux, la majeure partie du contenu de l'enseignement et du temps d'enseignement est déterminée par l'autorité et la liberté d'enseignement est restreinte. En l'espèce, le législateur décretalement n'a pas prévu de traitement approprié et a donc violé l'article 24, § 4, de la Constitution.

A.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 902 du rôle prennent un moyen unique de la violation de l'article 24 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est libellé comme suit :

« Violation de l'article 24 de la Constitution,

première branche,

alors que cet article prévoit la liberté d'enseignement, interdit les mesures préventives et garantit le libre choix des parents (article 24, § 1^{er});

le décret attaqué impose à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux, ce qui doit être assimilé à une mesure préventive, dès lors que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux ne sont plus des objectifs minimaux mais bien des contenus détaillés et contraignants, qui limitent le libre choix des parents (liberté d'enseignement passive) ainsi que celui des établissements d'enseignement (liberté d'enseignement active),

[...]

et le décret entrepris limite la liberté d'enseignement et le libre choix des parents en ne tenant pas compte des convictions philosophiques des parents, qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner,

de sorte que l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution est violé;

seconde branche,

alors que cet article énonce que tous les élèves, parents et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret et impose à cette loi ou à ce décret de prendre en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié (article 24, § 4),

le décret attaqué ne tient précisément pas compte des différences objectives, en l'occurrence les caractéristiques propres aux écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et les conceptions éducatives et philosophiques impliquent une vision propre des objectifs, contenus et attitudes d'apprentissage,

[...]

en sorte que l'article 24, § 4, de la Constitution est violé. »

La liberté d'enseignement implique, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité par les pouvoirs de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celle d'un enseignement de qualité (arrêt n° 25/92). En principe, il est poursuivi un objectif licite et des objectifs minimaux sont acceptables en soi. Toutefois, les moyens employés en l'espèce ne sont ni adéquats ni proportionnés à l'objectif visé. Ce ne sont pas des objectifs minimaux qui ont été ratifiés par le décret attaqué, mais bien des contenus et des attitudes d'apprentissage détaillés, stricts et univoques. Les pouvoirs organisateurs peuvent étendre ou approfondir ces objectifs, mais il ne s'agit pas d'une obligation, de sorte que les objectifs minimaux ratifiés suffisent en soi et, en tant que tels, forment un tout. L'image de l'homme sur laquelle se fondent les objectifs finaux est contraire à l'image de l'homme prônée par les écoles Rudolf Steiner. Il s'ensuit que les conceptions pédagogiques et éducatives défendues par les auteurs des objectifs finaux ne sont pas davantage conformes à celles des écoles Rudolf Steiner. Ainsi, de nombreux objectifs finaux visent à développer un esprit critique chez les enfants âgés de 11 ou 12 ans, alors que la pédagogie Rudolf Steiner part du principe qu'il est certes possible de développer un esprit critique chez de jeunes enfants, mais que ce n'est pas souhaitable à cet âge-là. La poursuite d'objectifs d'enseignement doit être étroitement liée aux tranches d'âge des élèves. Le développement du jugement vient, dans cette vision, après l'école primaire, et ce afin de permettre le développement d'autres capacités, qui correspondent, elles, à la tranche d'âge de l'école primaire. Du reste, une série d'objectifs finaux ont été élaborés dans l'optique de l'évolution de la société. De ce fait, l'accent principal est mis sur l'application, l'utilitaire, au détriment du vécu direct, du développement de la moralité et du respect, ainsi que de la formation de la pensée et de l'action. Les écoles Rudolf Steiner considèrent ces dernières approches comme nettement plus motivantes au niveau moral. On peut affirmer, de manière générale, que les objectifs finaux se fondent sur une vision rationaliste du développement de l'enfant, dans laquelle des matières plus complexes ne sont acquises qu'après que des matières moins complexes ont été acquises. Cependant, la vision pédagogique des écoles Rudolf Steiner implique précisément que le développement de tout enfant est particulièrement discontinu. Enfin, quasiment tous les objectifs finaux qui portent sur cette attitude ne sont pas ou ne sont que partiellement compatibles avec les conceptions pédagogiques des écoles Rudolf Steiner, qui visent à laisser les enfants développer leurs propres attitudes morales et sociales suivant leur propre rythme. Les objections des écoles Rudolf Steiner ont déjà été exposées lors de l'audience de la commission du Conseil flamand (*Doc., Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, pp. 63-67*).

Mémoire du Gouvernement flamand

A.5.1. Dans ses arrêts n° 25/92, 28/92 et 85/95, la Cour a précisé la portée de la liberté d'enseignement active et passive. Partant de la liberté de choix des parents, la Cour a considéré que cette liberté est indissociablement liée au droit de créer des établissements d'enseignement et au droit au subventionnement que possèdent ces établissements, étant donné que la liberté de choix ne peut exister que si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illicite. Dans l'arrêt n° 25/92, la Cour a estimé que l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, n'empêche pas la réglementation de l'enseignement en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu. Enfin, la Cour a eu égard à une prérogative essentielle de l'autorité en la matière. L'autorité, plus précisément la communauté, organise l'enseignement qu'elle reconnaît et en fixe les structures. Le législateur fédéral ou décentralisé organise donc un aspect de la vie sociale et c'est à lui qu'il appartient en premier lieu d'apprécier quels éléments sont déterminants pour traiter certaines situations de manière égale ou de manière inégale (arrêt n° 9/93).

A.5.2. En instaurant le concept d'objectifs finaux et en fixant le contenu de ces objectifs pour l'enseignement primaire, le législateur décentralisé a entendu fixer les objectifs minimaux qui doivent être atteints par la majorité des élèves dans les écoles visées, en sorte que, d'une part, la reconnaissance en vue du subventionnement des pouvoirs organisateurs est directement liée à cette obligation et que, d'autre part, ces mêmes pouvoirs organisateurs sont compétents pour octroyer des certificats d'études valables de plein droit, ces pouvoirs organisateurs étant en réalité chargés d'un service public fonctionnel. Pour ce faire, le législateur décentralisé visait en premier lieu le contrôle de la qualité de l'enseignement primaire, en même temps que l'instauration de la possibilité d'accroître la qualité, notamment en mettant les choses au point relativement à ce que les élèves doivent au moins apprendre à l'école. Par la même occasion, le législateur décentralisé a renforcé la liberté d'enseignement effective : (1) en établissant par voie décentralisée la liberté des pouvoirs organisateurs de fixer des horaires et des programmes d'études, avec des méthodes pédagogiques libres; (2) en soulignant que l'atteinte (pour la majorité de la population scolaire) des objectifs finaux n'était, du point de vue méthodologique, soumise à aucune restriction quant à leur ordre de succession, à la manière utilisée et au délai dans le cadre de l'enseignement fondamental; (3) en précisant explicitement que les objectifs finaux (et les objectifs de développement) ne sont que des objectifs minimaux, en sorte que les pouvoirs organisateurs peuvent, à leur gré, en fonction de leurs caractéristiques et conceptions propres, compléter lesdits objectifs en vue de réaliser les objectifs d'enseignement propres; (4) en confiant à l'inspection de l'enseignement une mission de contrôle souple, qui tienne compte de la spécificité de chaque école. On peut donc dire que les pouvoirs organisateurs ont conservé une « importante marge de manoeuvre », et même que celle-ci a été étendue en vue de réaliser les objectifs pédagogiques propres et les objectifs propres axés sur l'homme en général (cf. arrêt n° 25/92). Bref, le législateur décentralisé a assuré un équilibre justifié entre les besoins inspirés par l'intérêt général, à savoir un enseignement de qualité, et la réalisation de la liberté d'enseignement effective.

A.5.3. L'étendue d'ailleurs relative des objectifs finaux ratifiés par le décret attaqué ne saurait constituer en soi un argument pour démontrer qu'il ne s'agirait pas d'objectifs minimaux, et que les pouvoirs organisateurs ne disposeraient donc plus d'aucune marge pour poursuivre les autres objectifs du projet pédagogique propre. Non seulement le temps d'enseignement absorbé pour poursuivre les objectifs finaux variera-t-il, en effet, par branche et par niveau, mais de plus, les objectifs finaux et les objectifs de développement ont volontairement été formulés de manière corrélative, si bien que la réalisation de ces objectifs, en cas d'approche intégrée, s'opère de façon interdisciplinaire. Dans ces circonstances, il est vain de retenir par ailleurs arbitrairement des pourcentages du temps d'enseignement

total pour réaliser les objectifs finaux. Les objectifs finaux et les objectifs de développement s'étendent sur une période de neuf ans et recouvrent sept branches, dont deux sont interdisciplinaires. Si l'on compare le nombre d'objectifs finaux dans le décret attaqué avec le nombre d'objectifs finaux tels qu'ils s'appliquent dans la majeure partie de l'enseignement libre subventionné, l'on constate que la norme minimale a bel et bien été employée.

L'exposé du moyen ne révèle pas par le biais de quels objectifs finaux spécifiques une vision de l'homme et de la société inadmissible en droit serait rendue obligatoire. Le Gouvernement flamand ne nie pas que les objectifs finaux concernés sont basés sur un ensemble de normes qui lui est applicable en vertu d'une convention et qui constitue *a fortiori* l'émanation d'une vision déterminée de l'homme et de la société. Il s'agit de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 23 novembre 1991 et par le décret du 15 mai 1991. Il peut être renvoyé au préambule et aux articles 12.1, 13.1, 28, 29.1 et 29.2 de cette Convention. Il ne s'agit donc pas de savoir ici, comme le pensent les parties requérantes, si les objectifs finaux et les objectifs de développement visés se rallient à une vision déterminée de l'homme et de la société, ce qui est incontestablement et nécessairement le cas; par contre, il faut poser la question de savoir si certains objectifs finaux ou objectifs de développement sont contraires à la vision de l'homme et de la société prônée par la Convention précitée. Cette question n'est pas soulevée par les parties requérantes.

A.5.4. Dans la mesure où les parties requérantes réclament, pour ce qui concerne les objectifs finaux, un traitement différencié fondé sur les caractéristiques propres de leur projet pédagogique et éducatif, elles ne tiennent pas compte de la possibilité, offerte par le législateur décréteur à tout pouvoir organisateur, de formuler et de réaliser des objectifs propres, sans limitation de forme ou de contenu, qui viennent s'ajouter aux objectifs finaux et aux objectifs de développement d'application générale. Pour le reste, elles oublient que cela est également effectivement possible au point de vue du temps, de l'horaire et de l'ordre de succession, vu le contenu des objectifs finaux et des objectifs de développement, dans le cadre du projet pédagogique propre à chaque pouvoir organisateur. Une réglementation différenciée ne s'impose pas, dès lors que la réglementation existante offre elle-même la possibilité de faire intervenir les caractéristiques propres. Les parties requérantes perdent également de vue qu'un régime dérogatoire est impossible dans le contexte précité, puisque les objectifs finaux et les objectifs de développement sont en effet des objectifs minimaux concrets essentiels en matière de connaissances, de perception et d'attitude, c'est-à-dire des objectifs matériels devant être atteints par la majorité de la population scolaire. La critique est essentiellement dirigée contre le concept initial des objectifs finaux et des objectifs de développement. En réalité, le moyen n'est pas dirigé contre le décret entrepris, mais bien contre celui du 17 juillet 1991. Le moyen est dès lors irrecevable.

Mémoire en réponse

A.6.1. Le Gouvernement flamand inverse les choses. En imposant à certaines formes d'enseignement une obligation de moyens, contrairement à une obligation de résultat, le législateur décréteur donne nécessairement à la notion d'objectifs finaux une autre signification que celle qu'elle avait dans le décret du 17 juillet 1991. Dans ce décret, où il était question de « objectifs finaux à atteindre », cette notion avait une signification moins spécifique, étant donné qu'elle n'était alors pas opposée aux « objectifs de développement qui doivent être poursuivis ». Les parties requérantes estiment que le législateur décréteur aurait dû tenir compte des caractéristiques propres de l'enseignement Steiner pour prévoir un traitement adapté, comme il a été exposé dans les requêtes. Bien que les écoles Steiner aient fait connaître leur point de vue lors de l'audience du Conseil flamand, le législateur décréteur n'a pas pris en compte cette minorité, apparemment parce que le ministre compétent s'opposait à une réglementation appropriée.

A.6.2. Le décret attaqué est beaucoup plus radical que le décret sur lequel la Cour a statué dans les arrêts nos 25/92 et 28/92, étant donné que le décret entrepris ne concerne pas la structure, mais bien le contenu des cours et qu'il ne prévoit aucune possibilité de dérogation individuelle, contrairement au décret dont il s'agit dans les arrêts précités. Suivant les travaux préparatoires, semblables dérogations ont au contraire été catégoriquement refusées.

En ne reconnaissant plus que la liberté de méthode et non la liberté de contenu, l'autorité méconnaît la « multiformité » de l'enseignement, consacrée par l'article 24 de la Constitution. Le Gouvernement flamand admet implicitement que les conceptions propres touchant au contenu de l'enseignement sont bannies par le décret entrepris. En fait, la prétendue marge pour une concrétisation propre est particulièrement étroite, voire inexistante. Depuis la ratification des objectifs finaux et des objectifs de développement, le ministre a de surcroît proposé au V.L.O.R. des critères d'approbation pour les programmes d'enseignement des pouvoirs organisateurs. Les objectifs finaux et les objectifs de développement propres ajoutés par les dispensateurs d'enseignement seraient contrôlés au regard de ces critères. L'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle les objectifs finaux et les objectifs de développement litigieux ne sont pas si vastes et n'ont pas autant d'impact que ne l'affirment les parties requérantes ignore la réalité. Cela ressort non seulement de l'avis du V.L.O.R., mais également de leur ampleur et de leur quantité, du fait qu'il n'existe aucune obligation pour les pouvoirs organisateurs de les compléter et du fait que le directeur du service d'études évalue le temps absorbé à 50 jusqu'à 80 ou 90 p.c. du temps d'enseignement disponible.

Contrairement à la vision utilitaire de l'homme qui a servi de fondement, selon les parties requérantes, à l'élaboration des objectifs finaux et des objectifs de développement, les écoles Steiner prônent l'image personnaliste de l'homme de Rudolf Steiner, où c'est l'enfant et non la matière qui occupe une position centrale. Dans cette vision, la tâche de l'école doit être bien plus que la préparation à une étude ou à une profession futures : l'enfant apprend à trouver son propre chemin grâce à l'enseignement reçu pour reconnaître et réaliser sa tâche dans la société. Aussi cette vision de l'éducation conduit-elle à la réalisation de soi-même, en partant de processus internes.

La Convention relative aux droits de l'enfant, invoquée par le Gouvernement flamand à titre de justification, laquelle Convention présente incontestablement un caractère pluraliste, n'est fondée sur aucune vision précise de l'homme et de la société. Les diverses conceptions qui en constituent le fondement représentent des visions divergentes de l'homme et de la société. La référence à cette Convention ne donne aucune réponse au grief fondamental des parties requérantes.

La vision anthroposophique de l'homme prône le concept du rythme septennal (7-14-21). Pour ce qui est de la pédagogie, ce concept implique que ce n'est que dans l'adolescence (*grosso modo* à partir de 14 à 21 ans) que le jugement indépendant peut directement être interpellé, nourri et développé. Les objectifs finaux partent implicitement et explicitement du principe que l'élève a déjà développé dans l'enseignement fondamental un esprit critique et une opinion propres. Sur d'autres points encore, il existe des différences marquées entre les objectifs finaux axés sur les résultats et la pédagogie Steiner axée sur le développement. Il y a dès lors lieu de conclure à la nécessité de la coexistence d'ensembles cohérents équivalents d'objectifs finaux et d'objectifs de développement. L'article 24, § 1^{er}, de la Constitution implique le respect des conceptions de minorités en matière d'enseignement.

Les parties requérantes ne voient pas d'objection à l'instauration d'objectifs finaux en soi, à condition qu'il ne s'agisse vraiment que d'objectifs minimaux. Il ne pouvait pas se déduire du concept « initial » qu'il ne serait pas tenu compte, lors de la concrétisation ultérieure, de conceptions pédagogiques divergentes. Il peut également être fait référence aux Pays-Bas, où il est possible de remplacer les « objectifs centraux » (*kerndoelen*), le pendant des objectifs finaux, par d'autres objectifs primordiaux qui soient équivalents.

Mémoire complémentaire des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle

A.7.1. Les questions posées par la Cour dans son ordonnance du 25 avril 1996 se greffent sur l'exemple cité par les parties requérantes et visent à procurer un plus grand espace de liberté aux écoles qui enseignent selon la pédagogie Rudolf Steiner.

A.7.2. On peut raisonnablement admettre que si les objectifs de développement et les objectifs finaux ne doivent pas être poursuivis ou atteints par la majorité des élèves à la fin de l'enseignement maternel ou fondamental mais bien au terme de l'enseignement obligatoire, ils devront, d'une part, être réduits et, d'autre part, être reformulés. En effet, il semble assez évident que l'on puisse difficilement proposer pour la fin de l'enseignement obligatoire un objectif final tel que l'objectif final 3.1 concernant la littérature enfantine. Il s'ensuit que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux pour la fin de la scolarité obligatoire devront à nouveau être examinés dans le but de voir s'ils peuvent être considérés comme des normes minimales et qu'il faudra en tout cas vérifier s'ils ne sont pas incompatibles avec les formes existantes d'enseignement telles que la pédagogie Steiner.

Indépendamment de la nécessaire reformulation, les parties requérantes considèrent que le fait de postposer l'obligation de poursuivre ou d'atteindre les objectifs de développement et objectifs finaux jusqu'au terme de la scolarité obligatoire donne à la pédagogie Rudolf Steiner un indispensable espace de liberté pour dispenser un enseignement conforme aux conceptions liées à cette pédagogie. Du fait de ce report, on renonce au modèle de la psychologie de développement accéléré, ce qui implique que le schéma de développement de l'enfant actuellement utilisé dans les objectifs finaux est abandonné au moins partiellement. L'obligation d'effort et de résultat que recèle la notion d'objectifs finaux restera dès lors problématique, si la plus grande attention n'est pas réservée au concept de liberté, qui est inhérent à une société démocratique, de sorte que la protection de normes minimales est essentielle pour les parties requérantes.

La liberté d'enseignement implique le droit pour des courants minoritaires de déterminer eux-mêmes leur concept d'enseignement. Une réglementation trop stricte au départ d'une conception bien déterminée de l'homme est en porte-à-faux avec de nouveaux schémas de pensée concernant l'enseignement dispensé à des classes comportant des immigrés, dans lequel on tente d'aboutir à une collaboration en tenant précisément compte de la conception de l'homme et du monde des jeunes immigrés pour aboutir ainsi à un nouveau schéma d'enseignement moins hégémonique. Une limitation de la liberté ne peut être évitée que si tous les objectifs de développement et objectifs finaux que l'autorité impose sont l'expression des droits des futurs adultes et non celle d'une conception pédagogique ou d'une conception de l'homme déterminées.

A.7.3. La réponse à la seconde question est contenue dans la réponse à la première question.

Mémoire complémentaire des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle

A.8.1. La réponse à la première question posée par la Cour doit être nuancée.

Si les objectifs de développement de l'enseignement maternel ne doivent être réalisés que pour la fin de l'obligation scolaire, la plupart de ceux qui sont proposés perdent leur pertinence parce qu'ils vont de soi (par exemple les objectifs de développement 1.2 à 1.5 Néerlandais). Si la date de leur réalisation est maintenue pour la fin de l'enseignement maternel, un certain nombre d'entre eux sont incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner (par exemple les objectifs de développement 3.1 à 3.3 Ouverture sur le monde).

Les objectifs finaux de l'enseignement fondamental peuvent être répartis en catégories : des « objectifs finaux purs » qui sont des objectifs en rapport avec les connaissances, les perceptions et les aptitudes, des « attitudes » et des « comportements ».

S'agissant des « objectifs finaux purs », il peut être répondu positivement à la question de la Cour. Si ces objectifs finaux doivent seulement être atteints à la fin de l'obligation scolaire, ils ne sont plus incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner. Certains objectifs finaux sont considérés, dans la pédagogie Rudolf Steiner, comme devant être atteints à la fin de l'enseignement fondamental (par exemple, les objectifs finaux 1.1 à 1.3 et 1.8 Ouverture sur le monde; les objectifs finaux 1.2 à 1.6 et 1.8 Formation musicale). D'autres sont considérés comme ne devant être atteints qu'à la fin du premier degré de l'enseignement secondaire (par exemple les objectifs finaux 1.4 à 1.7 Ouverture sur le monde; l'objectif final 1.7 Formation musicale). D'autres encore sont considérés comme ne devant être atteints qu'à la fin du deuxième ou du troisième degré de l'enseignement secondaire (par exemple les objectifs finaux 1.27 et 1.28 Ouverture sur le monde). Entre-temps, d'autres aptitudes et connaissances seront développées dans une école Rudolf Steiner qui n'apparaissent nulle part dans les objectifs finaux et objectifs de développement proposés et qui appartiennent à l'essence de la pédagogie et ne sauraient dès lors être vues comme un complément aux objectifs finaux. Il convient de préciser que l'incompatibilité demeure cependant en ce qui concerne les nombreux présupposés de ces objectifs finaux tels qu'ils sont expliqués au début de chaque chapitre.

Par contre, tous les objectifs finaux relatifs à des attitudes (attitudes explicites, comportements, nombreux objectifs finaux interdisciplinaires) semblent incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner. La pédagogie Rudolf Steiner tend à amener les élèves, au terme de l'enseignement obligatoire, à une liberté telle qu'ils puissent faire eux-mêmes un choix entre les différentes conceptions de l'homme qui les entourent. Ce faisant, la nécessité de liberté gît au cœur de la pédagogie elle-même. Les élèves sont éduqués suivant une conception de l'homme qui tient pleinement compte de cette liberté et une diversification des résultats dans une classe à la fin de la scolarité obligatoire est par conséquent parfaitement possible et, de surcroît, réelle. Etant donné que les objectifs finaux qui postulent une attitude sont basés sur une autre conception (idéale) de l'homme, ces objectifs ne seront jamais compatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner.

A.8.2. La réponse à la seconde question de la Cour est contenue dans la réponse à la première question. Tous les objectifs finaux postulant, soit implicitement, soit explicitement, des comportements demeurent incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner, non parce que ces comportements seraient sans valeur ou sans importance — bien au contraire — mais parce que, exprimés en tant qu'objectifs finaux à atteindre, ils ne sont pas compatibles avec la conception de l'homme sur laquelle est basée la pédagogie Rudolf Steiner. Celle-ci, dans la situation pédagogique, privilégie toujours le processus et non le résultat. Ainsi la matière est-elle un moyen et non un objectif en soi : c'est la transformation qui est visée et non l'information. Le processus de développement interne de l'élève est central et veut conduire à un jugement autonome. L'incompatibilité persistante de certains objectifs de développement et objectifs finaux résulte notamment du « détailisme » dont témoignent les objectifs finaux et objectifs de développement proposés.

- B -

Quant aux dispositions litigieuses

Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique

B.1.1. Les articles 2 à 5 du décret attaqué modifient les articles 6, 6bis et 6ter de la loi du 29 mai 1959.

Ces dispositions sont à nouveau modifiées respectivement à partir du 1^{er} septembre 1997 et du 1^{er} octobre 1996 par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996, publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 1996.

La Cour ne statue pas sur ces modifications, mais seulement sur les dispositions telles qu'elles résultent du décret attaqué.

B.1.2. L'article 6 de la loi du 29 mai 1959, tel qu'il a été remplacé par l'article 29 du décret de la Communauté flamande du 1^{er} décembre 1993 relatif à l'inspection et à l'encadrement des cours philosophiques, disposait :

« Compte tenu de l'horaire minimum prévu par la voie ou en vertu du décret et, sauf pour l'enseignement d'une religion reconnue, de la morale inspirée par cette religion ou de la morale non confessionnelle, compte tenu des objectifs finaux, chaque pouvoir organisateur jouit pour ses établissements d'enseignement de la liberté d'aménager ses horaires, d'élaborer ses programmes et de choisir ses méthodes pédagogiques.

Afin de garantir le niveau des études, le Gouvernement flamand doit toutefois approuver les programmes des cours dont les objectifs finaux doivent être respectés. »

Depuis sa modification par l'article 2 du décret litigieux, cette disposition est libellée comme suit :

« Compte tenu de l'horaire minimum prévu par la voie ou en vertu du décret et, sauf pour l'enseignement d'une religion reconnue, de la morale inspirée par cette religion ou de la morale non confessionnelle, compte tenu des objectifs de développement et des objectifs finaux, chaque pouvoir organisateur jouit pour ses établissements d'enseignement de la liberté d'aménager ses horaires, d'élaborer ses programmes et de choisir ses méthodes pédagogiques.

Afin de garantir le niveau des études, le Gouvernement flamand doit toutefois approuver les programmes des activités d'enseignement et des branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux doivent être respectés. »

B.1.3. L'article 6bis de la loi du 29 mai 1959, inséré par l'article 3, § 2, du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, disposait :

« § 1^{er}. Le Gouvernement flamand définit les termes, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement : on entend par termes, les objectifs minimaux à atteindre à la fin de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur de type court, qui devront être soumis au Conseil flamand dans un délai de 1 mois. Le Conseil flamand sanctionne ces termes, sauf les termes spécifiques de l'enseignement secondaire et supérieur de type court.

§ 2. Dans l'enseignement secondaire, les termes sont fixés par forme d'enseignement, par degré et par cycle; complémentirement, ces termes peuvent être précisés compte tenu de la partie fondamentale de l'option, définie à l'article 48 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement - II. Dans l'enseignement spécial, les termes sont fixés par type et par formation. Dans l'enseignement supérieur de type court, les termes sont fixés par catégorie, comme le définit la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur; complémentirement, ces termes peuvent être spécifiés par section. »

Depuis sa modification par les articles 3 et 4 du décret contesté, cette disposition s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement flamand définit les objectifs de développement, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs de développement, les objectifs minimaux à poursuivre dans l'enseignement maternel. Le Gouvernement flamand définit les objectifs finaux, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs finaux, les objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin de l'enseignement primaire et secondaire. Dans l'enseignement spécial, le Gouvernement flamand peut définir aussi bien des objectifs de développement que des objectifs finaux. Le Gouvernement flamand doit soumettre les objectifs de développement et les objectifs finaux au Conseil flamand dans un délai d'un mois. Le Conseil flamand sanctionne ces objectifs de développement et objectifs finaux, à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire.

§ 2. Dans l'enseignement secondaire, les termes sont fixés par forme d'enseignement, par degré et par cycle; complémentirement, ces termes peuvent être précisés compte tenu de la partie fondamentale de l'option, définie à l'article 48 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement - II. Dans l'enseignement spécial, des objectifs de développement ou des objectifs finaux sont fixés pour des types et des formes d'enseignement. Dans l'enseignement supérieur de type court, les termes sont fixés par catégorie, comme le définit la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur; complémentirement, ces termes peuvent être spécifiés par section. »

B.1.4. L'article 6ter de la loi du 29 mai 1959, inséré par l'article 3, § 3, du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, disposait :

« Les pouvoirs organisateurs, le cas échéant sur la proposition et après une décision des conseils de classe ou des organes assimilés, sont habilités à conférer des titres valables en droit pour autant que leurs établissements d'enseignement répondent aux conditions mentionnées aux articles 6 et 6bis, sans préjudice des dispositions de l'article 24, § 2, 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o et 10^o. Sur la proposition d'un collège d'inspecteurs, le Gouvernement flamand peut supprimer progressivement l'agrément d'un établissement d'enseignement ou d'une subdivision d'établissement ne répondant plus à ces conditions. Ledit collège est composé pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement communautaire ou de l'enseignement officiel subventionné d'une part, et pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement libre subventionné, d'autre part.

Le Gouvernement flamand détermine les règles complémentaires de fonctionnement et d'organisation de ce collège d'inspecteurs, dont il désigne les membres.

Outre les établissements d'enseignement agréés, le Gouvernement flamand crée les jurys d'examens de la Communauté flamande habilités à conférer des titres valables en droit; il en détermine l'organisation et le programme et fixe le droit d'inscription aux examens; ces jurys sont composés de telle manière que les membres appartenant à l'enseignement officiel et les membres appartenant à l'enseignement libre y sont représentés en nombre égal. »

Depuis sa modification par l'article 5 du décret litigieux, cette disposition est libellée comme suit :

« Les pouvoirs organisateurs, le cas échéant sur la proposition et après une décision des conseils de classe ou des organes assimilés, sont habilités à conférer aux élèves ayant atteint les objectifs finaux imposés par le Gouvernement flamand tout comme les propres objectifs spécifiques des titres valables en droit pour autant que leurs établissements d'enseignement répondent aux conditions mentionnées aux articles 6 et 6bis, sans préjudice des dispositions de

l'article 24, § 2, 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o et 10^o. Sur la proposition d'un collège d'inspecteurs, le Gouvernement flamand peut supprimer progressivement l'agrément d'un établissement d'enseignement ou d'une subdivision d'établissement ne répondant plus à ces conditions. Ledit collège est composé pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement communautaire ou de l'enseignement officiel subventionné d'une part, et pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement libre subventionné, d'autre part.

Le Gouvernement flamand détermine les règles complémentaires de fonctionnement et d'organisation de ce collège d'inspecteurs, dont il désigne les membres.

Outre les établissements d'enseignement agréés, le Gouvernement flamand crée les jurys d'examens de la Communauté flamande habilités à conférer des titres valables en droit; il en détermine l'organisation et le programme et fixe le droit d'inscription aux examens; ces jurys sont composés de telle manière que les membres appartenant à l'enseignement officiel et les membres appartenant à l'enseignement libre y sont représentés en nombre égal. »

B.1.5. L'article 5, § 1^{er}, 2^o, du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique disposait :

« L'inspection de l'enseignement est compétente, en ce qui concerne l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur de type court, pour :

[...]

2^o vérifier si les termes ont été atteints, contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire;

[...] »

Depuis sa modification par l'article 6 du décret attaqué, cette disposition s'énonce comme suit :

« L'inspection de l'enseignement est compétente, en ce qui concerne l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur de type court, pour :

[...]

2^o vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux; contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire;

[...] »

La disposition est à nouveau modifiée, à partir du 1^{er} septembre 1997, par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996. Ainsi qu'il a été dit en B.1.1, la Cour ne se prononce pas sur cette modification, mais seulement sur la disposition telle qu'elle résulte du décret attaqué.

B.1.6. L'article 9, § 1^{er}, du même décret disposait :

« Il est créé un service d'études auprès de l'inspection.

Le service d'études est chargé des missions suivantes :

— formuler des propositions quant aux termes visés à l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement;

— mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation de la façon dont les écoles se rapprochent des termes;

[...] »

Depuis sa modification par l'article 7 du décret litigieux, cette disposition s'énonce comme suit :

« Il est créé un service d'études auprès de l'inspection.

Le service d'études est chargé des missions suivantes :

— formuler des propositions quant aux objectifs de développement et aux objectifs finaux visés à l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement;

— mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation de la façon dont les écoles se rapprochent des objectifs de développement et atteignent les objectifs finaux;

[...] »

Le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »

B.1.7. L'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire (*Moniteur belge* du 1^{er} septembre 1994, *erratum Moniteur belge* du 27 septembre 1994) définit les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire visés dans le nouvel article 6bis de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

B.1.8. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire » confirme l'arrêté précité, étant entendu que l'article 2 de l'arrêté, dans lequel il était dit que les objectifs de développement et les objectifs finaux devaient être respectés à partir de l'année scolaire 1996-1997, est modifié en ce sens qu'ils devront être respectés à partir de l'année scolaire 1997-1998.

L'article 3 du décret remplace les objectifs finaux suivants dans l'annexe de l'arrêté précité du Gouvernement flamand : 1.32 (éducation physique), 4.19 et 4.21 (phénomènes politiques et juridiques) et 6.3, 6.6 et 6.7 (ouverture sur le monde : espace).

Quant à la recevabilité des recours

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité des recours. Les dispositions litigieuses n'affecteraient ni directement ni défavorablement la situation des parties requérantes; les dispositions attaquées seraient moins contraignantes que celles qu'elles remplacent et les parties requérantes ne démontreraient pas qu'elles sont concernées par l'enseignement maternel ou spécial dans la Communauté flamande (A.2.1 à A.2.3).

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.2.3. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Vrije Ruimte, première partie requérante dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle, a pour objet de réaliser une réelle liberté de l'enseignement. A cette fin, elle organise notamment des réunions et des débats, et elle engage des procédures judiciaires. Aux termes de l'article 3, *in fine*, de

ses statuts, l'association peut entreprendre toutes actions qui touchent directement ou indirectement à la réalisation de son objet social. Le conseil d'administration a décidé le 2 octobre 1995 d'introduire les recours.

J. Verhulst et G. Dekegel, qui agissent en justice en leur nom personnel et en qualité de parents de leurs enfants mineurs, sont des parents d'enfants fréquentant l'école fondamentale libre subventionnée Rudolf Steiner à Anvers. J. Verhulst, L. Fagot et H. Annoot sont, respectivement en tant que professeur, enseignante ou directeur dans l'enseignement fondamental, liés à la « Hiberniaschool » ou à l'école fondamentale libre subventionnée Rudolf Steiner à Anvers.

B.2.4. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, première partie requérante dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle, a pour objet la défense et la sauvegarde des intérêts des écoles Rudolf Steiner et la promotion de la liberté de l'enseignement et de la vie culturelle au sens large. L'association compte parmi ses membres dix écoles, réparties en Flandre, qui se réclament de la pédagogie Rudolf Steiner. Le conseil d'administration a décidé le 28 septembre 1995 d'introduire les recours.

A. Horemans, A.-M. Bosmans, E. Biesemans, R. Everaert, P. De Beukelaer et A. Goudriaan, qui agissent en justice en leur nom personnel et en leur qualité de parents d'enfants mineurs, sont des parents d'enfants fréquentant des écoles qui sont membres de la première partie requérante et qui se réclament de la pédagogie Rudolf Steiner.

B.2.5. Le premier décret cité du 22 février 1995 (B.1.1 à B.1.6) prescrit aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement le respect des objectifs de développement et objectifs finaux, et habilite le Gouvernement flamand à fixer ces objectifs de développement et objectifs finaux sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement. Il prévoit, sous la réserve d'une seule exception, une confirmation par le Conseil flamand et dispose qu'il doit être tenu compte des objectifs de développement et des objectifs finaux pour l'octroi des titres valables en droit.

Le décret dispose par ailleurs que le service « Dienst voor Onderwijsontwikkeling » est chargé de formuler des propositions relatives aux objectifs finaux et aux objectifs de développement et de mettre au point des instruments permettant d'analyser et d'évaluer la façon dont les écoles s'approchent de ceux-ci ou les réalisent.

L'inspection de l'enseignement est notamment compétente pour vérifier si les établissements d'enseignement ont fait les efforts nécessaires, selon le cas, pour poursuivre ou atteindre ces objectifs. Le second décret cité du 22 février 1995 (B.1.6 et B.1.7) confirme, moyennant quelques modifications, les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand pour l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

B.2.6. Les dispositions litigieuses, qui touchent à la liberté d'enseignement, sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les parties requérantes dans leur situation.

Contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, même si les dispositions litigieuses constituaient un assouplissement par rapport aux dispositions antérieures, cela ne fait pas disparaître l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions entreprises. En effet, les parties requérantes craignent de ne pouvoir maintenir sans restriction la pédagogie qu'elles ont choisie pour leurs enfants ou celle qu'elles pratiquent et défendent.

B.2.7. Le Gouvernement flamand observe encore que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles sont concernées par l'enseignement maternel ou l'enseignement spécial.

Il ressort du mémoire en réponse des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle que H. Annoot, en tant que directeur dans l'enseignement fondamental, est compétent tant pour l'enseignement maternel que pour l'enseignement primaire. Il justifie de l'intérêt requis en tant que les dispositions litigieuses concernent l'enseignement maternel.

S'agissant de l'enseignement spécial, tant l'objet social de l'a.s.b.l. Vrije Ruimte que celui de l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen concernent la promotion de la liberté de l'enseignement dans tous ses aspects; cet objet peut également être affecté par les dispositions litigieuses en ce qu'elles visent l'enseignement spécial.

B.2.8. Les recours sont dès lors recevables.

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution en soi ou lu conjointement avec d'autres dispositions de la Constitution

B.3.1. Dans la première branche du moyen unique invoqué dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle (A.1.2), les parties requérantes soutiennent que le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique définit seulement les objectifs de développement et les objectifs finaux comme des objectifs minimaux, de sorte que le Gouvernement flamand est obligé de combler l'imprécision des principes fixés par le législateur décréteur lui-même ou d'affiner des options insuffisamment détaillées, alors que tout ce qui est essentiel pour l'enseignement doit être réglé par décret. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes affirment qu'une telle manière de procéder équivaut à attribuer des pouvoirs spéciaux, alors que des pouvoirs spéciaux ne sont admissibles que dans des circonstances de crise non présentes en l'espèce, si bien que les articles 24, § 5, 38 et 127 de la Constitution seraient violés. Dans la quatrième branche du moyen, les parties requérantes reprochent au législateur décréteur de ne pas avoir prévu une confirmation des objectifs finaux spécifiques pour l'enseignement secondaire, de sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution serait violé sur ce point également.

Le deuxième moyen dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.2) invoque également la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.2. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

B.3.3. Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des délégations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décréteur ne portent que sur la mise en oeuvre des principes qu'il a lui-même adoptés. A travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

B.3.4. Le législateur décréteur a estimé que le monde enseignant devait être associé étroitement à la préparation et au suivi des objectifs de développement et des objectifs finaux. C'est pour cette raison qu'il a chargé le service « Dienst voor Onderwijsontwikkeling » de formuler des propositions en la matière et de mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation (article 9, § 1^{er}, du décret du 17 juillet 1991), les objectifs de développement et les objectifs finaux étant définis par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement (article 6bis de la loi du 29 mai 1959). Afin de satisfaire au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur décréteur a

décidé que les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand devaient être soumis dans le mois à la confirmation du Conseil flamand. Le législateur décrétoal avait par conséquent la possibilité de les modifier ou d'en fixer l'entrée en vigueur, faculté dont il a du reste usé dans le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire ». Cette manière de procéder ne peut être considérée comme contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.5.1. Les parties requérantes observent qu'aux termes de l'article 6bis, § 1^{er}, modifié, de la loi du 29 mai 1959, les « objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire » ne doivent pas être soumis à la confirmation du Conseil flamand.

B.3.5.2. A ce sujet, les travaux préparatoires font apparaître que sont visés les objectifs finaux complémentaires pour certaines orientations d'études dans l'enseignement secondaire. Selon ces mêmes travaux préparatoires, il a été renoncé à la confirmation de ces objectifs finaux en vue de « pouvoir réagir plus rapidement aux tendances de la société et de l'économie » (*Doc., Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 8*).

B.3.5.3. Il est exact — si l'enseignement dans le domaine professionnel concerné entend conserver pleinement son utilité sociale — que les branches directement axées sur une profession doivent suivre l'évolution de cette dernière.

Toutefois, si l'on considère que, pour ces branches, des objectifs finaux peuvent et doivent être imposés aux établissements d'enseignement qui auront à les atteindre, même en ce qui concerne les spécifications complémentaires de l'orientation d'études, l'évolution dans les professions concernées ne saurait être invoquée pour justifier le fait d'exonérer ces objectifs finaux de l'obligation de confirmation. Le législateur décrétoal a confié au Gouvernement le soin de régler un aspect essentiel de l'organisation, de la reconnaissance ou du subventionnement de l'enseignement. Il a ainsi violé l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.5.4. Le moyen, en sa quatrième branche, est fondé.

Quant aux moyens pris de la violation de l'article 24, §§ 1^{er}, 3 et 4, de la Constitution en soi ou lu conjointement avec d'autres dispositions

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle soutiennent, dans la seconde branche du moyen unique (A.1.2) dirigé contre le premier décret cité du 22 février 1995 (B.1.1 à B.1.6), que les objectifs de développement et les objectifs finaux étant formulés en des termes très généraux dans ce décret, l'autorité flamande peut déterminer le contenu de l'enseignement et ramener la liberté d'enseignement à une liberté quant à la méthode, de sorte qu'il serait porté atteinte aux droits des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou éducatives déterminées et à la liberté de choix des parents, alors que la communauté doit garantir ce libre choix et que chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, parmi lesquels figurent la liberté d'opinion et d'expression et le droit à une conviction philosophique. Le législateur décrétoal aurait ainsi violé l'article 24 de la Constitution, les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la première branche du premier moyen dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.1), dirigé contre le deuxième décret du 22 février 1995 (B.1.7 et B.1.8), les parties requérantes considèrent que les dispositions citées sont violées en ce que les objectifs finaux et les objectifs de développement, confirmés moyennant quelques modifications par le décret précité, donnent un contenu concret aux objectifs de développement et aux objectifs finaux, réduisant la liberté d'enseignement à une liberté de méthode, alors que ces objectifs de développement et objectifs finaux doivent être considérés comme une mesure préventive qui limite la liberté d'enseignement comme telle et la liberté de choix des parents et fixe ainsi plus que les normes minimales nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde des intérêts énumérés dans les conventions citées au moyen.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes ajoutent que les objectifs de développement et objectifs finaux, qui constituent des critères pour la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement, ont un impact considérable et sont fondés sur une vision déterminée de l'homme et de la société. L'autorité énonce dans le détail ce qui doit être appris à l'école, en se fondant notamment sur des priorités de politique et des critères politiques, alors que la liberté d'enseignement trouve son origine et sa raison d'être dans la liberté d'opinion et d'expression. Des mesures qui tendent à orienter concrètement l'exercice de ces libertés et qui pourraient priver des personnes de leur liberté de choix constituent, selon les parties requérantes, des mesures préventives et ne peuvent être considérées comme des objectifs minimaux, étant donné qu'elles limitent la liberté de choix des écoles et des parents et fixent ainsi plus que les normes minimales nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde des intérêts énumérés dans les conventions citées au moyen.

Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes ajoutent encore que, même s'il est possible de préciser les objectifs finaux et les objectifs de développement, la liberté de l'enseignement est méconnue en ce que divers objectifs finaux et objectifs de développement ne sont pas compatibles avec la vision et la méthode pédagogique propres à l'enseignement Steiner.

Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle formulent contre les premier (A.4.2) et second (A.4.3) décrets du 22 février 1995 un moyen pris de la violation de l'article 24, §§ 1^{er} et 4, de la Constitution, lu conjointement avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les décrets violeraient l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution en imposant à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux qui, en réalité, ne sont pas des objectifs minimaux mais constituent des contenus d'enseignement détaillés et contraignants, ce qui équivaut à une mesure préventive, de sorte que la liberté de choix des parents et des établissements d'enseignement serait limitée du fait qu'il n'est pas tenu compte de la conviction philosophique des parents qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner. Les décrets violeraient l'article 24, § 4, de la Constitution, en ce qu'il n'est pas tenu compte de différences objectives, à savoir la caractéristique propre des écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et la conception éducative impliquent une vision spécifique des objectifs, des contenus d'enseignement et des attitudes d'apprentissage.

B.4.2. L'article 24, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle. »

La liberté d'enseignement ainsi garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution assure le droit d'organiser — et donc de choisir — des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée. Elle implique également que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des

libertés et des droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

B.4.3. La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décréte impose des conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté, pour autant qu'il n'y soit pas porté d'atteinte essentielle.

B.4.4. L'article 24, § 3, première phrase, et § 4, de la Constitution dispose :

« § 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. [...] »

§ 4. Tous les élèves, ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. »

Concernant le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique

B.4.5. Le décret litigieux dispose d'abord que le pouvoir organisateur jouit de la liberté d'aménager les horaires, d'élaborer les programmes et de choisir librement les méthodes pédagogiques, compte tenu de l'horaire minimum approuvé par le Gouvernement flamand, en vue d'assurer le niveau des études, pour les activités d'enseignement et branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux doivent être respectés. Le décret litigieux détermine ensuite pour quels degrés et formes d'enseignement des objectifs de développement ou des objectifs finaux doivent être élaborés, comment ils sont préparés et fixés et il indique qu'il s'agit d'objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin du degré d'enseignement concerné. Les pouvoirs organisateurs sont habilités, moyennant le respect de certaines conditions, à conférer des titres valables en droit aux élèves qui ont atteint les objectifs finaux imposés et les objectifs spécifiques propres. A l'inspection de l'enseignement est attribué le pouvoir de vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux.

B.4.6. Selon les travaux préparatoires, les objectifs de développement et les objectifs finaux que le législateur décréte, selon les dispositions litigieuses, conçoit comme étant des objectifs minimaux qui peuvent être complétés par des objectifs propres de l'établissement d'enseignement et ne cherchent pas à porter atteinte aux méthodes pédagogiques propres, tendent à assurer et à améliorer la qualité de l'enseignement, tant de l'enseignement communautaire que de l'enseignement subventionné par la communauté (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 9).

B.4.7. Les objectifs de développement et objectifs finaux annoncés proposés par les dispositions attaquées doivent être considérés comme des « normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat », au sens de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces dispositions ne sauraient être considérées comme des mesures préventives interdites par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Cette dernière disposition interdit exclusivement de soumettre la création d'établissements d'enseignement à une autorisation préalable des pouvoirs publics.

Il ne ressort pas davantage des dispositions litigieuses que le législateur décréte ait voulu porter atteinte à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression ou au droit à une conviction philosophique. Sur l'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme quant à l'interprétation de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, il n'y a pas lieu de retenir la thèse des parties requérantes selon laquelle le droit au subventionnement en matière d'enseignement ne pourrait être limité que sur la base des motifs indiqués à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la Cour constate que l'article 2 du Premier Protocole additionnel, aux termes duquel nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, ne fait pas obstacle à une réglementation du droit à l'enseignement en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu (Cour eur. D.H., 23 juillet 1968, affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », *Publ. Cour.*, série A, n° 6).

B.4.8. Les dispositions litigieuses ne violent pas l'article 24, § 1^{er} et § 3, de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec les dispositions conventionnelles invoquées au moyen par les parties requérantes.

Les moyens ne peuvent être accueillis.

Concernant le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »

B.5. Le décret litigieux confirme, moyennant quelques modifications, l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire. Ces objectifs de développement et objectifs finaux sont applicables à partir de l'année scolaire 1997-1998. Ils sont fixés tantôt par branche, tantôt d'une manière générale.

B.6. La critique formulée par les parties requérantes à l'encontre des objectifs de développement et objectifs finaux fixés par le décret litigieux consiste pour l'essentiel en ce que ces objectifs sont formulés d'une manière à ce point extensive, détaillée et contraignante que, d'une part, ils ne laissent aucune place pour une conception éducative particulière et que, d'autre part, ils sont incompatibles avec la méthode pédagogique suivie dans les écoles Steiner. Ils seraient ainsi contraires à la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution.

La liberté d'enseignement, visée à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, implique pour les pouvoirs organisateurs le droit d'organiser et d'offrir, sans référence à une conception philosophique confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, et en pouvant prétendre à un financement ou à un subventionnement de la part de l'autorité publique, un enseignement qui trouve sa spécificité dans des conceptions pédagogiques ou éducatives particulières. Elle n'empêche pas que le législateur compétent, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence 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.

L'opportunité et le choix de ces mesures sont l'affaire du législateur compétent, en l'occurrence du législateur décréte qui, en application de l'article 24, § 5, de la Constitution, doit régler l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement et porte la responsabilité de la politique en cette matière.

B.7. Il n'appartient pas à la Cour de juger si les objectifs de développement et les objectifs finaux litigieux sont opportuns ou souhaitables. Il lui incombe toutefois d'apprécier en l'espèce si, confrontées aux critiques formulées par les parties requérantes, les obligations qu'imposent ces objectifs comme conditions au maintien de la reconnaissance et du subventionnement ne portent pas atteinte à la liberté pédagogique qu'implique la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, ou ne sont pas disproportionnées, en excédant ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général visés, qui sont de garantir la qualité et l'équivalence de l'enseignement dans le niveau concerné.

B.8.1. La Cour constate que le système des objectifs de développement et objectifs finaux est, d'une part, intégré dans l'organisation de l'inspection communautaire chargée de veiller à la qualité de l'enseignement et, d'autre part, lié à l'habilitation conférée aux établissements d'enseignement de délivrer, de manière autonome et sans intervention de l'autorité, des certificats d'études et des diplômes valables en droit.

B.8.2. Comme il a été exposé sous B.4.6, les objectifs de développement et objectifs finaux sont conçus comme des objectifs minimaux que les établissements d'enseignement doivent poursuivre dans l'enseignement maternel et l'enseignement primaire et qui doivent être atteints par la majorité des élèves à la fin de cet enseignement. Le décret de ratification ne s'écarter pas de cette conception (Doc., Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 9).

B.8.3. Tenant à l'autonomie dont jouissent les écoles pour délivrer des certificats d'études et des diplômes valables en droit sans intervention des autorités publiques (Doc., Conseil flamand, 1990-1991, n° 519/4, pp. 6 et 12), les objectifs de développement et objectifs finaux sont aussi un moyen adéquat, d'une part, d'assurer l'équivalence des certificats et diplômes et, d'autre part, de garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir.

B.9. Il apparaît toutefois que les objectifs de développement et les objectifs finaux, y compris ceux ayant trait à des comportements, sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi portée atteinte à la liberté d'enseignement.

B.10. Tels qu'ils ont été confirmés par le décret du 22 février 1995, ces objectifs de développement et objectifs finaux obligent tous les pouvoirs organisateurs à s'y conformer.

En sanctionnant, sous réserve de quelques modifications, les objectifs de développement et les objectifs finaux définis par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 et détaillés dans l'annexe à cet arrêté, sans organiser lui-même une procédure permettant d'accorder des dérogations limitées à des établissements qui dispensent ou souhaitent dispenser, dans le respect des libertés et droits fondamentaux et sans porter atteinte ni à la qualité de l'enseignement ni au contenu requis, un enseignement qui s'inspire de conceptions pédagogiques particulières, le législateur décréte viole la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

— annule dans l'article 6bis, § 1^{er}, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, tel qu'il a été modifié par le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique les mots « met uitzondering van de specifieke eindermen van het secundair onderwijs » (« à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire »);

— annule le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »;

— rejette les 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 18 décembre 1996.

Le greffier,

L. Potoms.

Le président,

L. De Grève.

SCHIEDSHOF

[C - 96/21360]

D 97. — 148

Urteil Nr. 76/96 vom 18. Dezember 1996

Geschäftsverzeichnisnummern: 893, 894, 895 und 902

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung

— des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste,

— des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Ccrexhe, H. Coremans und A. Arts, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. Gegenstand der Klagen

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 5. Oktober und 15. November 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 6. Oktober und 16. November 1995 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung

1. des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. April 1995:

a) die VoE Vrije Ruimte, mit Vereinigungssitz in 2060 Antwerpen, Delinstraat 17, J. Verhulst und G. Dekegel, wohnhaft in 2018 Antwerpen, Karel Oomsstraat 57, L. Fagot, wohnhaft in 2600 Berchem, Uitbreidingsstraat 564, Bk. 10, und H. Annoot, wohnhaft in 2060 Antwerpen, Delinstraat 17,

b) die VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, mit Vereinigungssitz in 2000 Antwerpen, Rodestraat 33, A. Horemans und A.-M. Bosmans, wohnhaft in 3050-Oud-Heverlee, Frans Crabbéstraat 25, E. Biesemans und R. Everaert, wohnhaft in 9000 Gent, Abrahamstraat 16, und P. De Beukelaer und A. Goudriaan, wohnhaft in 9040 Sint-Amandsberg, Heriegemstraat 101;

2. des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. Mai 1995:

a) die zu 1a) genannten klagenden Parteien,

b) die zu 1b) genannten klagenden Parteien.

Diese Rechtssachen wurden jeweils unter den Nummern 893 (1a), 894 (2a), 895 (1b) und 902 (2b) ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen und verbunden.

II. Verfahren

a. Verbundene Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 893, 894 und 895

Durch Anordnungen vom 6. Oktober 1995 hat der amtierende Vorsitzende für jede Rechtssache 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 in den jeweiligen Rechtssachen nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 11. Oktober 1995 hat der vollzählig tagende Hof die Rechtssachen verbunden.

Die Klagen wurden gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 7. November 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; die Verbindungsanordnung wurde mit denselben Briefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. November 1996.

Durch Anordnung vom 27. Dezember 1995 hat der amtierende Vorsitzende auf Antrag der Flämischen Regierung vom 22. Dezember 1995 die für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehene Frist um fünfzehn Tage verlängert.

Diese Anordnung wurde der Flämischen Regierung mit am 29. Dezember 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die Flämische Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, hat mit am 8. Januar 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

b. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 902

Durch Anordnung vom 16. November 1995 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.

c. Verbundene Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 893, 894, 895 und 902

Durch Anordnung vom 28. November 1995 hat der vollzählig tagende Hof die bereits verbundenen Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 893, 894 und 895 und die Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 902 verbunden.

Die Klage mit Geschäftsverzeichnisnummer 902 wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 8. Dezember 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; die Verbindungsanordnung vom 28. November 1995 wurde mit denselben Briefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. Dezember 1995.

Die Flämische Regierung hat mit am 25. Januar 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Die Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 1. und 16. Februar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

— der VoE Vrije Ruimte und anderen, mit am 29. Februar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 893 und 894,

— der VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen und anderen, mit am 18. März 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 895 und 902.

Durch Anordnungen vom 26. März 1996 und 17. September 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 5. Oktober 1996 bzw. 5. April 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 25. April 1996 hat der Vorsitzende L. De Grève die Rechtssachen dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 30. Mai 1996 anberaumt, nachdem er die klagenden Parteien aufgefordert hat, sich in einem spätestens am 17. Mai 1996 einzureichenden Ergänzungsschriftsatz zu den folgenden Fragen zu äußern:

« 1. Sind die durch das angefochtene Dekret abgeänderten und bestätigten Entwicklungszielsetzungen und Endziele nach ihrer Konzeption mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik zu vereinbaren, wenn sie derart formuliert sind, daß sie erstrebt werden können bzw. von der Mehrheit der Schüler am Ende des Schulpflichtunterrichts erreicht werden müssen?

2. Falls dies nicht auf alle Entwicklungszielsetzungen und Endziele zutreffen sollte, könnten dann die klagenden Parteien die Entwicklungszielsetzungen und Endziele angeben, die ihrer Ansicht nach in dem genannten Fall mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik unvereinbar wären? »

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 26. April 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Beschluß des Vorsitzenden vom 3. Mai 1996, auf Antrag der klagenden Parteien in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummer n 895 und 902, wurde die für die Einreichung der Ergänzungsschriftsätze vorgesehene Frist bis zum 31. Mai 1996 verlängert.

Durch Anordnung vom 22. Mai 1996 hat der Hof beschlossen, die Sitzung auf den 13. Juni 1996 zu vertagen.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 22. Mai 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Ergänzungsschriftsätze wurden eingereicht von

— der VoE Vrije Ruimte und anderen, mit am 24. Mai 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

— der VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen und anderen, mit am 28. Mai 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 13. Juni 1996

— erschienen

. RA L. Lenaerts, in Antwerpen zugelassen, für die VoE Vrije Ruimte und andere,

. RA E. Van Durme, in Gent zugelassen, für die VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen und andere,

. RA F. Liebaut *loco* RA P. Devers, in Gent zugelassen, für die Flämische Regierung,

— haben die referierenden Richter H. Boel und E. Cerehe Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

— wurden die Rechtssachen 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. Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen

1. Das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste (*Belgisches Staatsblatt* vom 8. April 1995) bestimmt folgendes:

« Artikel 1. Dieses Dekret regelt eine Angelegenheit im Sinne von Artikel 127 der Verfassung.

Art. 2. § 1. In Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung in der durch das Dekret vom 1. Dezember 1993 abgeänderten Fassung wird in Absatz 1 die Wortfolge 'unter Beachtung der Endziele' durch die Wortfolge 'unter Beachtung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele' ersetzt.

§ 2. Im selben Artikel wird in Absatz 2 die Wortfolge 'der Fächer, deren Endziele' durch die Wortfolge 'der Unterrichtstätigkeiten und Fachbereiche, deren Entwicklungszielsetzungen und Endziele' ersetzt.

Art. 3. Artikel 6bis § 1 desselben Gesetzes, der durch das Dekret vom 17. Juli 1991 eingefügt wurde, wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

§ 1. Die Flämische Regierung bestimmt auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates die Entwicklungszielsetzungen, d.h. die Mindestzielsetzungen, die im Vorschulunterricht erstrebt werden müssen. Die Flämische Regierung bestimmt auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates die Endziele, d.h. die Mindestzielsetzungen, die am Ende des Primar- und Sekundarunterrichts erstrebt und erreicht werden müssen. Für den Sonderunterricht kann die Flämische Regierung sowohl Entwicklungszielsetzungen als auch Endziele bestimmen. Die Flämische Regierung legt die Entwicklungszielsetzungen und Endziele innerhalb eines Monats dem Flämischen Rat vor. Der Flämische Rat bestätigt diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele, mit Ausnahme der spezifischen Endziele des Sekundarunterrichts.

Art. 4. In Artikel 6bis § 2 desselben Gesetzes wird der Satz 'Für den Sonderunterricht werden die Endziele pro Typ und pro Ausbildungsform festgelegt' durch den Satz 'Für den Sonderunterricht werden Entwicklungszielsetzungen oder Endziele für Typen und Ausbildungsformen festgelegt.'

Art. 5. In Artikel 6ter des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung wird zwischen die Wortfolge 'dafür zuständig' und die Wortfolge 'die von Rechts wegen' folgende Bestimmung eingefügt:

'den Schülern, die die von der Flämischen Regierung auferlegten Endziele und die eigenen spezifischen Ziele erreichen.'

Art. 6. Artikel 5 § 1^o des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

2^o Überprüfen, ob die Lehranstalt die nötigen Anstrengungen unternommen hat, um die Entwicklungszielsetzungen zu erstreben und die Endziele zu erstreben und zu erreichen; Überwachung der Anwendung der Sprachengesetzgebung, der Hygiene und der gesundheitlichen Zuträglichkeit der Klassenzimmer, des Lehrmaterials und der Ausrüstung der Schule;

Art. 7. In Artikel 9 § 1 desselben Dekrets wird die Wortfolge 'hinsichtlich der Endziele' durch die Wortfolge 'hinsichtlich der Entwicklungszielsetzungen und Endziele' und die Wortfolge 'unter anderem hinsichtlich des Erreichens der Endziele' durch die Wortfolge 'unter anderem hinsichtlich des Erstrebens der Entwicklungszielsetzungen oder des Erreichens der Endziele' ersetzt.

Art. 8. Die Artikel 2, 3, 4, 5, 6 und 7 treten am 1. September 1991 in Kraft. »

Die meisten von diesen Bestimmungen werden mit Wirkung vom 1. September 1997 bzw. 1. Oktober 1996 durch das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 24. Juli 1996 « zur Ersetzung der Artikel 6 bis einschließlich 6ter des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung, zur Aufhebung von Artikel 6quater desselben Gesetzes und zur Abänderung von Artikel 5 des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste », das im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. September 1996 veröffentlicht wurde, abgeändert.

2. Der Anhang zum Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts (*Belgisches Staatsblatt* vom 1. September 1994, Berichtigung im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. September 1994) bestimmt die Entwicklungszielsetzungen und Endziele für den Regelvorschul- und Primarschulunterricht, auf die sich Artikel 6bis des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung bezieht. Die Endziele für Französisch gelten nur für Schulen, an denen die zweite Landessprache unterrichtet wird (Artikel 1).

Die im vorgenannten Erlaß festgelegten Entwicklungszielsetzungen und Endziele gelten ab dem Schuljahr 1996-1997.

3. Das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts (*Belgisches Staatsblatt* vom 19. Mai 1995) bestimmt folgendes:

« [...] »

Art. 2. Der Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts wird bestätigt, mit Ausnahme von Artikel 2, wo die Wortfolge 'Schuljahr 1996-1997' durch die Wortfolge 'Schuljahr 1997-1998' ersetzt wird.

Art. 3. Im Anhang zum Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts werden folgende Änderungen vorgenommen:

1. Endziele Leibeserziehung:
 - Leibeserziehung - motorische Fähigkeiten
 - das Endziel 1.32 wird ersetzt durch: ' sich im Wasser sicher fühlen und schwimmen können '.
2. Endziel Weltorientierung - Gesellschaft
 - Politische und rechtliche Erscheinungen
 - das Endziel 4.19 wird ersetzt durch:
 - ' illustrieren können,
 - daß die Verwaltung Flanderns und Belgiens Gegenstand einer Aufgabenverteilung ist;
 - daß bestimmte Entscheidungen von der Flämischen Regierung, andere aber von der Föderalregierung getroffen werden.
 - die Endziele 4.21 werden ersetzt durch:
 - ' illustrieren können, auf welche Weise die Gemeinschaften und die Länder der Europäischen Union die Zusammenarbeit anstreben.
3. Endziel Weltorientierung - Raum
 - Orientierung und Fähigkeit, eine Karte zu lesen
 - das Endziel 6.3. wird ersetzt durch:
 - ' anhand einer Karte die Entfernung zwischen zwei Orten in Flandern ermitteln und beschreiben können.
 - das Endziel 6.6 wird ersetzt durch:
 - ' Begriffe wie Ortsteil, Weiler, Dorf, Teilgemeinde, Fusionsgemeinde, Stadt, Provinz, Gemeinschaft, Land und Kontinent in einem richtigen Zusammenhang verwenden können.
 - das Endziel 6.7 wird ersetzt durch:
 - ' sich ein Bild von der Karte Flanderns und Belgiens machen können, so daß sie in einem praktischen Anwendungsfall leicht die Regionen, die Gemeinschaften, die Provinzen und die Provinzhauptstädte auf einer Karte anzeigen können. »

IV. In rechtlicher Beziehung

— A —

Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisseummern 893 und 894

Klageschriften

A.1.1. Die klagenden Parteien würden über das erforderliche persönliche, unmittelbare und aktuelle Interesse an der Klageerhebung auf Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen verfügen.

Artikel 3 der Satzung der VoE Vrije Ruimte definiere den Vereinigungszweck im Sinne der « Verwirklichung der tatsächlichen Unterrichtsfreiheit ». Das Interesse dieser Partei werde zum Beispiel daraus ersichtlich, daß ein Vertreter dieser Vereinigung während der Sitzung des Ausschusses des Flämischen Rates, die das in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnissnummer 894 angefochtene Dekret untersucht habe, angehört worden sei. Der Verwaltungsrat habe am 2. Oktober 1995 beschlossen, die Klagen einzureichen.

J. Verhulst und G. Dekegel seien Eltern von zur Schule gehenden Kindern; ihre passive Unterrichtsfreiheit, d.h. die Wahlfreiheit der Eltern auf weltanschaulicher Ebene und etwa in bezug auf die Methode und den Inhalt des ihren Kindern erteilten Unterrichts, werde durch das angefochtene Dekret eingeschränkt. Sie seien wie die übrigen klagenden Parteien auch im Unterrichtswesen tätig und würden infolge des angefochtenen Dekrets ebenfalls eine Einschränkung der aktiven Unterrichtsfreiheit erfahren, die in der Möglichkeit bestehe, Unterricht ihren Auffassungen entsprechend zu organisieren.

A.1.2. In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnissnummer 893 wird ein einziger Klagegrund vorgebracht, und zwar folgendermaßen:

« Verletzung der Artikel 24, 38 und 127 der Verfassung, der Artikel 18 und 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, des Artikels 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Artikels 2 des Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und des Artikels 60 der Europäischen Menschenrechtskonvention;

indem,

erster Teil,

sowohl die Entwicklungszielsetzungen als auch die Endziele nur als ' Mindestzielsetzungen ' umschrieben werden, wohingegen Artikel 24 § 5 der Verfassung voraussetzt, daß dasjenige, was für die Unterrichtsfreiheit wesentlich ist, in das Dekret aufgenommen wird und daß in der Formulierung der der Gemeinschaftsregierung erteilten Regelungszuständigkeit die für die Ausarbeitung der Regelung richtunggebenden Kriterien anzugeben sind [...],

so daß Artikel 24 § 5 der Verfassung verletzt wird, weil die Flämische Regierung dazu verpflichtet wird, die Ungenauigkeit der vom Dekretgeber selbst festgelegten Grundsätze zu beheben bzw. einen ungenügend präzisen politischen Kurs genauer zu bestimmen;

zweiter Teil,

die im Dekret enthaltene Umschreibung von Entwicklungszielsetzungen und Endzielen in sehr allgemeiner Formulierung (insbesondere als Mindestzielsetzungen) die flämische Behörde in die Lage versetzt, den Inhalt des Unterrichts zu bestimmen und die Unterrichtsfreiheit auf eine Methodefreiheit zu reduzieren, so daß den Rechten jener Schulen Abbruch getan wird, deren Eigenart in bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Auffassungen begründet liegt, und die Wahlfreiheit der Eltern beeinträchtigt wird, soweit Widersprüche zwischen diesen bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Auffassungen und den vorgegebenen Mindestzielsetzungen möglich sind,

wohingegen die Gemeinschaft die Wahlfreiheit der Eltern zu gewährleisten hat, ein jeder Anrecht auf Unterricht unter Beachtung der Grundrechte und -freiheiten hat, wobei auf jeden Fall die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung sowie das Recht auf eine weltanschauliche Überzeugung zu gewährleisten sind und die inhaltliche und pädagogische Bestimmung des Inhalts des Unterrichts als eine präventive Maßnahme zu betrachten ist, und somit mehr vorgeschrieben wird als Mindestnormen, die einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen

Sicherheit, der öffentlichen Sicherheit oder des wirtschaftlichen Wohlstands des Landes, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind,

so daß alle im Klagegrund genannten Artikel verletzt worden sind;

dritter Teil,

die Flämische Regierung die Entwicklungszielsetzungen und Endziele zu bestimmen hat, wobei der Unterrichtsminister dieses gesetzgebungstechnische Verfahren mit dem Hinweis auf die Sondervollmachtentechnik begründet,

wohingegen die Gewährung von Sondervollmachten der Verfassungsmäßigkeit halber an mehrere restriktive Voraussetzungen gebunden ist, darunter die Voraussetzung, daß Sondervollmachten nur für einen beschränkten Zeitraum gelten können und nur unter Krisenumständen zulässig sind [...],

wohingegen im vorliegenden Fall die Flämische Regierung die Möglichkeit erhält, Entwicklungszielsetzungen und Endziele festzulegen, und zwar auf unbestimmte Zeit und ohne daß die Notwendigkeit aufgrund von Krisenumständen erwiesen sein muß, und

wohingegen diese sogenannten Krisenumstände im vorliegenden Fall die Organisation, Anerkennung und Bezuschussung des Unterrichts umfassen,

so daß die Artikel 24 § 5, 38 und 127 der Verfassung verletzt worden sind;

vierter Teil,

hinsichtlich der spezifischen Endziele für den Sekundarunterricht nicht einmal die Bestätigung durch den Flämischen Rat vorgesehen ist,

wohingegen Artikel 24 § 5 der Verfassung vorsieht, daß die Organisation, die Anerkennung oder die Bezuschussung des Unterrichtswesens durch Gesetz oder Dekret geregelt wird,

so daß Artikel 24 § 5 der Verfassung verletzt worden ist. »

A.1.3. In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 894 werden zwei Klagegründe vorgebracht.

A.1.3.1. Der erste Klagegrund lautet folgendermaßen:

« Verletzung des Artikels 24 der Verfassung, der Artikel 18 und 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, des Artikels 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Artikels 2 des Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und des Artikels 60 der Europäischen Menschenrechtskonvention,

indem,

erster Teil,

die Endziele und Entwicklungszielsetzungen, so wie sie in dem 23 Seiten umfassenden Anhang zum Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 in der durch Artikel 3 des angefochtenen Dekrets angepaßten Fassung definiert worden sind, eine inhaltliche Gestaltung vermitteln, wobei die Unterrichtsfreiheit auf eine 'Methodefreiheit' reduziert wird und die Behörde also die pädagogischen Ziele entgegen der Wahlfreiheit der Eltern und der Unterrichtsanstalten bestimmt und ausarbeitet,

wohingegen die somit dargestellten Endziele und Entwicklungszielsetzungen nicht als 'Mindestzielsetzungen' betrachtet werden können, welche am Ende des Vorschul- und Primarschulunterrichts erreicht und/oder erstrebt werden müssen, sondern vielmehr als eine präventive Maßnahme zu bewerten sind, welche die Unterrichtsfreiheit an sich und die Wahlfreiheit der Eltern einschränkt und also mehr beinhaltet als Mindestnormen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Sicherheit oder des wirtschaftlichen Wohlstands des Landes, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind,

so daß die im Klagegrund angeführten Artikel verletzt worden sind;

zweiter Teil,

diese inhaltliche Bestimmung sehr tiefgreifend ist und von einem einzigen, bestimmten Menschen- und Gesellschaftsbild ausgeht, auf dem die Grundlagen des Unterrichts beruhen, wobei sich die Behörde das Recht vorbehält, vorzuschreiben, was an der Schule gelernt wird und wo dies genau gelernt wird, dabei unter anderem ausgehend von 'der Prioritätensetzung der Behörde', 'politischen Kriterien', 'den Prioritäten der Regierungspolitik' usw., und indem die somit festgelegten Endziele und Entwicklungszielsetzungen Kriterien für die Anerkennung und Bezuschussung des Unterrichts darstellen,

wohingegen die Unterrichtsfreiheit ihren Ursprung und ihre Existenzberechtigung in der Meinungsfreiheit und Freiheit der Meinungsäußerung findet, und Maßnahmen, welche der Inanspruchnahme dieser Freiheiten eine bestimmte Ausrichtung geben wollen und Personen um ihre Wahlmöglichkeiten bringen können, präventiv sind und somit nicht als Mindestzielsetzungen betrachtet werden können, da sie die Wahlfreiheit der Schulen und Eltern einschränken und also mehr vorschreiben als Mindestnormen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Sicherheit oder des wirtschaftlichen Wohlstands des Landes, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral und des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind,

so daß alle im Klagegrund genannten Artikel verletzt worden sind;

dritter Teil,

die Auffassung, der zufolge die Unterrichtsfreiheit als Ergänzung zu den Endzielen und Entwicklungszielsetzungen verwirklicht werden könnte, der Möglichkeit Abbruch tut, die Unterrichtsfreiheit zu verwirklichen, wobei Widersprüche zwischen den Endzielen und Entwicklungszielsetzungen einerseits und dem eigenen Unterrichtskonzept andererseits vorliegen, was bereits im Ausschuß des Flämischen Rates zum Ausdruck gekommen ist, was den Steinerunterricht anbelangt, für den sich die zu 2 bis einschließlich 4 genannten Kläger sich einsetzen würden [...], und was dort unter Bezugnahme auf verschiedene konkrete Endziele und Entwicklungszielsetzungen dargelegt wurde, die nicht mit der eigenen pädagogischen Auffassung und Methodik dieser Unterrichtsrichtung zu vereinbaren sind,

wohingegen die Gemeinschaft die Wahlfreiheit der Eltern zu gewährleisten hat und ein jeder ein Anrecht auf Unterricht unter Beachtung der Grundrechte und -freiheiten hat, wobei auf jeden Fall die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung sowie das Anrecht auf eine weltanschauliche Überzeugung zu gewährleisten sind,

so daß alle im Klagegrund angeführten Artikel verletzt worden sind. »

Dadurch, daß die konkrete Gestaltung der Endziele und Entwicklungszielsetzungen unter anderem von der Prioritätensetzung der Behörde und der Regierung abhängig gemacht werde, werde die Freiheit des Denkens, die dem Unterricht inhärent sei, auf ein Majoritätsrecht reduziert, was undemokratisch sei. Das Anrecht auf Beachtung — unter anderem — der weltanschaulichen Überzeugung sei nämlich ein individuelles Recht.

Dem Unterrichtsminister zufolge seien die Endziele und Entwicklungszielsetzungen im Flämischen Unterrichtsrat (V.L.O.R.) — in dem die Steinerschulen zum Beispiel nicht vertreten seien —, ausgearbeitet worden, « mit Zustimmung der obersten Instanzen der verschiedenen Netze ». Innerhalb der Gruppe der Methodeschulen dagegen gebe es keine einhellige Auffassung bezüglich des Konzepts oder bezüglich des konkreten Inhalts der Endziele. Dadurch, daß von einer mehrheitlichen Auffassung heraus ein Modell auferlegt werde, über welches keine einhellige Auffassung bei anderen Unterrichtsformen vorliege, die nicht von den Netzen erfaßt würden, werde das Risiko des Ausschlusses bestimmter Unterrichtsauffassungen eingegangen und würden somit präventive Maßnahmen getroffen, indem das Modell der Netze anderen Unterrichtsformen auferlegt werde.

A.1.3.2. Der zweite Klagegrund lautet folgendermaßen:

« Indem die Flämische Regierung bei der Bestimmung der Endziele eine Regelung ausgearbeitet hat, die für den Vorschul- und Primarschulunterricht von grundlegender Bedeutung ist, da sie sich auf die Organisation, Anerkennung und Bezuschussung des Unterrichts bezieht,

wohingegen die Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung der Unterrichts durch Gesetz oder Dekret geregelt wird und eine Gemeinschaftsregierung außerdem nicht die Ungenauigkeit der vom Gesetzgeber selbst festgelegten Grundsätze beheben kann und genausowenig einen ungenügend präzisen politischen Kurs näher festlegen darf,

so daß Artikel 24 § 5 der Verfassung verletzt wird. »

Schriftsatz der Flämischen Regierung

A.2.1. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Hofes müßten die klagenden Parteien nicht nur unter Beweis stellen, daß die angefochtene Rechtsnorm auf sie anwendbar sei, sondern auch, daß diese Rechtsnorm geeignet sei, ihre Rechtslage unmittelbar und in ungünstigem Sinne zu beeinflussen.

A.2.2. Die Artikel 2 bis 4 des angefochtenen Dekrets würden im wesentlichen folgendes bewirken:

— für den Vorschulunterricht werde die bisherige Reglementierung, der zufolge die Flämische Regierung auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates Endziele bestimmt, die innerhalb eines Monats dem Flämischen Rat vorzulegen seien, durch eine Reglementierung — unter den gleichen Bedingungen — zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen ersetzt (Artikel 2 und 3);

— für den Sonderunterricht werde die bisherige Reglementierung, der zufolge für diesen Unterrichtstyp Endziele (pro Typ und Ausbildungsform) festgelegt würden, hinsichtlich der Möglichkeiten erweitert, so daß auch Entwicklungszielsetzungen (für Typen und Ausbildungsformen) festgelegt werden könnten (Artikel 2, 3 und 4);

— für den Sekundarunterricht werde die Ausnahmeregelung hinsichtlich der spezifischen Endziele beibehalten (Artikel 3);

— für den Hochschulunterricht mit kurzer Studiendauer werde dieser Unterricht von der hier auf Qualitätssicherung ausgerichteten Reglementierung ausgeschlossen.

Die Artikel 6 und 7 des angefochtenen Dekrets würden die Zuständigkeiten der Unterrichtsinspektion und des Dienstes für Unterrichtsentwicklung den Änderungen im Bereich der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele für den Vorschul- und Sonderunterricht anpassen. Artikel 5 verdeutliche im Wege einer Auslegungsbestimmung nötigenfalls, daß die Organisationsträger die Verleihung von Zeugnissen auch davon abhängig machen könnten, ob die Schüler die eigenen, von den Organisationsträgern selbst festgelegten Ziele über die Endziele hinaus erreichen würden.

A.2.3. Damit die klagenden Parteien das rechtlich erforderliche Interesse aufweisen würden, wäre anzunehmen, daß die neue Reglementierung in Anbetracht der Unterrichtsfreiheit stringenter sei als die Reglementierung, die sie ersetze. Wenn die Reglementierung aus dieser Sicht weniger einschneidend sei, so werde die Situation der klagenden Parteien nicht unmittelbar und in ungünstigem Sinne beeinflusst. Während die « Endziele » die Mindestzielsetzungen seien, die von der Mehrheit der Schüler erreicht werden müßten, seien die « Entwicklungszielsetzungen », insbesondere im Vorschulunterricht, die Orientierungs- und Bezugspunkte, auf deren Grundlage die Vorschulanstalt die Erfüllung ihrer Leistungspflicht nachprüfen könne. Kurzum: Entwicklungszielsetzungen seien Mindestzielsetzungen, die erstrebt werden müßten, Endziele müßten erstrebt und sollten erreicht werden. Endziele würden eine Verpflichtung bezüglich des zu erzielenden Ergebnisses voraussetzen, Entwicklungszielsetzungen dafür aber eine Verpflichtung bezüglich der anzuwendenden Mittel. Hinsichtlich des Sonderunterrichts schaffe das Dekret die Möglichkeit, sowohl Endziele als auch Entwicklungszielsetzungen je nach der gegebenen Notwendigkeit festzulegen, wohingegen unter der Geltung der bisherigen Reglementierung vorgesehen gewesen sei, daß nur Endziele festgelegt würden. Für die beiden Unterrichtsformen beinhalte das angefochtene Dekret für die Organisationsträger und mittelbar für die Eltern und Schüler eine weniger flexible Reglementierung als diejenige, die dadurch ersetzt werde.

Außerdem hätten die klagenden Parteien übrigens *ratione personae* zu verdeutlichen, daß sie als Organisationsträger, bzw. als Eltern oder als von ihren Eltern vertretene Schüler von dem Vorschul- und/oder Sonderunterricht in der Flämischen Gemeinschaft betroffen seien.

Erwiderungsschriftsatz

A.3.1. Die Flämische Regierung bestreite das Interesse der klagenden Parteien (A.2.3). Der Hof habe in seinem Urteil Nr. 81/93 vom 1. Dezember 1993 erklärt, daß, wenn der Gesetzgeber in einer neuen Gesetzgebung eine bisherige Bestimmung übernehme und sich auf diese Weise ihren Inhalt aneigne, dieser Umstand im Prinzip nicht verhindere, daß gegen die übernommene Bestimmung eine Klage innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Veröffentlichung erhoben werden könnte. Das Interesse der klagenden Parteien an der Nichtigerklärung des angefochtenen Dekrets könne also nicht ernsthaft bestritten werden. Die Eigenschaft der klagenden Parteien zu 2 bis 4 als Personalangehörige einer Unterrichtsanstalt gehe aus den dem Erwiderungsschriftsatz beigefügten Erklärungen hervor. Im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung nahelege, beschränke sich die Tragweite des angefochtenen Dekrets nicht auf den Vorschulunterricht; vielmehr erfasse sie wenigstens den gesamten Schulpflichtunterricht. Die vierte klagende Partei sei als Direktor im Primarschulunterricht sowohl Direktor auf der Ebene des Vorschulunterrichts als auch auf der Ebene des Primarschulunterrichts.

A.3.2. Die Flämische Regierung antworte nicht auf den Klagegrund der klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 893 (A.1.2). Hinsichtlich des zweiten Teils des Klagegrunds räume die Flämische Regierung ein, daß sie die Unterrichtsfreiheit auf eine Methodefreiheit reduziere; sie behaupte sogar, daß, wo die Endziele im wesentlichen inhaltliche Zielsetzungen darstellen würden, die eigenen Merkmale eines Organisationsträ-

gers nicht berücksichtigt werden könnten, da inhaltliche Abweichungen mit dem ursprünglichen Konzept der Endziele unvereinbar seien. Somit trenne die Flämische Regierung die Unterrichtsfreiheit auf jeden Fall von der Meinungsfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung sowie vom Anrecht auf eine eigene weltanschauliche Überzeugung.

A.3.3. Die Flämische Regierung äußere sich genauso wenig zu den Klagegründen in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 894 (A.1.3.1 und A.1.3.2). Im Zusammenhang mit dem verfolgten Verfahren habe der Minister in seiner Erläuterung im Ausschuß auf die Sondervollmächtererlasse hingewiesen, die in einigen Fällen auch mit einem gesetzgeberischen Bestätigungsverfahren abgeschlossen würden. Der Minister unterlasse dabei den Hinweis darauf, daß die betreffenden Gutachten auch die Überprüfung der Grundlage der Sondervollmachten beinhalten würden. Im vorliegenden Fall würden diese Sondervollmachten ohne zeitliche Begrenzung und ohne Hinweis auf Krisenumstände durch das Dekret eingeräumt. Hinsichtlich der spezifischen Endziele für den Sekundarunterricht sehe das Dekret nicht einmal eine Bestätigung durch den Flämischen Rat vor. Artikel 24 §5 der Verfassung werde dadurch ohne weiteres verletzt.

A.3.4. Die Flämische Regierung räume ein, daß die Endziele und Entwicklungszielsetzungen eine inhaltliche Gestaltung des Unterrichts bezwecken würden, behaupte aber, daß die im Klagegrund genannten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen dadurch nicht verletzt worden seien, da die methodische Freiheit, diese inhaltlichen Zielsetzungen zu verwirklichen, beachtet werde und da inhaltliche Ergänzungen zulässig seien. Somit werde jedoch der Unterrichtsfreiheit Abbruch getan, die sich nicht auf eine methodische Freiheit reduzieren lasse.

Die verfassungsmäßige Unterrichtsfreiheit sei untrennbar mit der Meinungsfreiheit, der Freiheit der Meinungsäußerung und der Pressefreiheit verbunden. Die Verfassung untersage jede präventive Maßnahme und bestimme, daß die Bestrafung von Delikten im Zusammenhang mit dieser Freiheit nur durch das Gesetz geregelt werden könne. Selbstverständlich sei keine Freiheit absolut. Andere Freiheiten, die Freiheit selbst und Rechte oder Freiheiten anderer könnten Beschränkungen unterliegen. Der Verfassungsgeber habe jedoch die Möglichkeiten des Gesetzgebers abgegrenzt, indem alle präventiven Maßnahmen ausgeschlossen worden seien. Die Freiheit sei also tatsächlich der Ausgangspunkt und der Schlüssel im Falle einer Auslegung; Beschränkungen dieser Freiheit seien im engen Sinne aufzufassen.

Der Hof schließe sich in seinen Urteilen vom 2. April 1992 (Nrn. 25/92 bis 27/92) genau dem Hibernia-Urteil des Staatsrats an, indem er die Unterrichtsfreiheit nicht auf jene Schulen beschränke, die auf einer bestimmten konfessionellen bzw. nichtkonfessionellen Weltanschauung basieren würden, sondern auch dadurch, daß das Recht jener Schulen betont werde, « deren Eigenart in bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Auffassungen begründet liegt » (und nicht nur Methoden). Man könnte dieser Rechtsprechung des weiteren entnehmen, daß die öffentliche Hand jedoch Beschränkungen einführen könne, vorausgesetzt, daß ihre Bezuschussungsreglementierung zu einer « angemessenen Unterrichtserteilung » führe. Dies dürfe allerdings nicht zur Folge haben, daß die öffentliche Hand präventiv ein einziges, bestimmtes Konzept der « angemessenen Unterrichtserteilung » auferlege. Vielmehr sei davon auszugehen, daß die öffentliche Hand nur zu dem Zweck eingreifen dürfe, eine angemessene Unterrichtserteilung zu rügen. Unterrichtserteilung, die von der öffentlichen Hand nicht als unangemessen bezeichnet werden könne, dürfe durch eine behördliche Maßnahme zur Sicherung der Unterrichtsqualität nicht beeinträchtigt werden. Bei den Vorarbeiten zum damaligen Artikel 17 der Verfassung sei implizit anerkannt worden, daß alternative Unterrichtsformen zu einer « angemessenen Unterrichtserteilung » führen würden.

In der Sitzung des Ausschusses des Flämischen Rates habe K. Van Herp vom Verband der Steinerschulen dargelegt, daß er angesichts der Endziele inhaltliche Bedenken habe, und zwar wegen « wesentlicher Auffassungsunterschiede ». Er habe betont, daß mehrere von den ins Auge gefaßten Endzielen für die Steinerschulen inakzeptabel seien und nicht mit der eigenen pädagogischen Auffassung und Methodik vereinbart werden könnten. Das Konzept der Endziele und Entwicklungszielsetzungen stehe in schroffem Widerspruch zu der Steinerpädagogik. Dies gehe aus dem der Klageschrift beigelegten Schriftstück von J. Verhulst mit dem Titel « Beispiel anhand der Rudolf-Steiner-Pädagogik » hervor. Es verstehe sich von selbst, daß diese inhaltliche Unvereinbarkeit nicht durch die Möglichkeit wettgemacht werde, eigene Zielsetzungen über die Endziele und Entwicklungszielsetzungen hinaus hinzuzufügen. Durch das Auferlegen eines einzigen inhaltlichen Modells tue die öffentliche Hand der Vielgestaltigkeit, die in der Unterrichtsfreiheit enthalten sei, Abbruch.

A.3.5. Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung gelange man, wenn man die Unterrichtsfreiheit aus dem Blickwinkel der genannten völkerrechtlichen Bestimmungen betrachte. Artikel 18.4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte räume allen Eltern die Freiheit ein, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen; diesbezüglich liege ein eindeutiger Zusammenhang mit der Freiheit des Denkens und der Meinungsäußerung vor. Artikel 14 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalte eine ausdrücklich auf den Unterricht bezogene Bestimmung, in der das Recht auf Bildung im Sinne eines Rechts konkretisiert werde, das auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewußtseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken müsse. Der Artikel bringe den Demokratisierungsgedanken zum Ausdruck und verweise in seinem dritten und vierten Absatz ausdrücklich auf die passive und aktive Unterrichtsfreiheit, wobei die Rolle des Staates auf die Festsetzung von Mindestnormen beschränkt werde. Der Hof habe bereits in mehreren Urteilen betont, daß die verfassungsmäßige Unterrichtsfreiheit in Verbindung mit dieser völkerrechtlichen Bestimmung zu betrachten sei (Urteile Nrn. 33/93 und 40/94).

Während die besagten Verträge keine unmittelbare Wirkung hätten und also kein individuell erzwingbares Recht zustande bringen würden, werde die unmittelbare Wirkung von Artikel 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht bestritten (Urteil Nr. 40/94). Bei dieser Bestimmung werde sofort ersichtlich, daß im Bereich der Unterrichtsfreiheit keineswegs von einer Methodefreiheit die Rede sei, sondern tatsächlich von einer Überzeugungsfreiheit, d.h. einer inhaltlichen Freiheit. In der Rechtssache Kjeldsen, Busk, Madsen und Pedersen habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (7. Dezember 1976, Serie A, Band 32, S. 26) bestätigt, daß Artikel 2 des Zusatzprotokolls in seiner Gesamtheit und in Verbindung mit den Artikeln 8, 9 und 10 der Konvention zu betrachten sei. Überzeugungen im erzieherischen und pädagogischen Bereich, die oft mit moralischen Überzeugungen zusammenhängen würden, würden von der Kommission und dem Gerichtshof ebenfalls als geschützte Überzeugungen betrachtet. Dies werde durch das Urteil in der Rechtssache Campbell und Cosans (25. Februar 1982, Serie A, Band 48, S. 16) bestätigt, in dem philosophische Überzeugungen definiert würden als Überzeugungen, « die in einer demokratischen Gesellschaft zu beachten sind, nicht mit der Würde der Person unvereinbar sind und außerdem nicht im Widerspruch zum grundlegenden Recht des Kindes auf Bildung stehen ».

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, auf das die Flämische Regierung Bezug nehme, könne unmöglich die Grundlage für das Menschen- und Gesellschaftsbild, von dem bei der Ausarbeitung der Endziele und Entwicklungszielsetzungen ausgegangen worden sei, darstellen. In der Begründungsschrift zum Gesetz zur Genehmigung des besagten Übereinkommens, auf welche während der Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret an

keiner Stelle verwiesen worden sei, werde die Pflicht der Vertragsstaaten betont, einen Pluralismus zu gewährleisten, indem nämlich die Verschiedenheit der Menschen- und Gesellschaftsbilder innerhalb der Gesellschaft beachtet werde. Anstatt eine weitgehende inhaltliche Gestaltung vorzuschreiben, habe die öffentliche Hand eine Enthaltungspflicht zu beachten.

Die öffentliche Hand könne sich unmöglich auf die vorgenannten Vertragswerke berufen, um mittels der Endziele und Entwicklungszielsetzungen ein einziges Menschen- und Gesellschaftsbild aufzuerlegen. Die Endziele und Entwicklungszielsetzungen würden ein kohärentes Ganzes bilden, aufgrund einer bestimmten Erziehungs- und Unterrichtsauffassung, wobei das materialistische Menschen- und Gesellschaftsbild von Professor W. Wielemans der « Katholieke Universiteit Leuven » zweifelsohne eine wichtige Inspirationsquelle gewesen sei. Sie seien mehr als die Summe unabhängiger Mindestzielsetzungen. Dies gehe auch aus der Aussprache im zuständigen Ausschuß des Flämischen Rates hervor. Das Auferlegen eines Menschenbildes sei Indoktrination, und dies sei eben die Grenze, die die öffentliche Hand nicht überschreiten dürfe.

A.3.6. Die Flämische Regierung weise mit Recht darauf hin, daß die Anzahl der Endziele an sich nicht relevant sei. Dies verhindere allerdings nicht, daß die Auswirkungen der Endziele und Entwicklungszielsetzungen sehr beträchtlich und tiefgreifend seien. Von verschiedenen Seiten werde tatsächlich eingeräumt, daß die Verwirklichung der Endziele etwa 75 Prozent der Unterrichtszeit in Anspruch nehmen werde. Aus der der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats vermittelten Erläuterung gehe hervor, daß der heutige Unterricht nicht den Endzielen entspreche, weshalb sich die Frage erhebe, inwieweit noch von Mindestzielsetzungen die Rede sein könne. In einer Notiz des Flämischen Unterrichtsrates (V.L.O.R.) heiße es: « In der vorliegenden Fassung sind die Endziele für das Lehr- und Betreuungspersonal jedoch nicht praktikabel ». Im Bericht des Ausschusses des Flämischen Rates heiße es: « Der Minister drückt sich euphemistisch aus, wenn er sagt, daß das Arbeiten mit diesen Endzielen eine Anpassung des didaktischen Vorgehens an der Schule voraussetzt ... Die Schule als Organisation wird hier auf die Probe gestellt werden ». Es zeige sich deutlich, daß die öffentliche Hand selbst, unter dem Vorwand von Mindestzielsetzungen, den ganzen Inhalt des Unterrichts festlege.

Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnismnummer n 895 und 902

Klageschriften

A.4.1. Am 28. September 1995 habe der Verwaltungsrat der ersten klagenden Partei die Erhebung der Nichtigkeitsklagen beschlossen. Die an zweiter bis siebter Stelle klagenden Parteien hätten als Eltern minderjähriger Kinder die erforderliche Prozeßfähigkeit inne, um sowohl in ihrem eigenen Namen vor Gericht aufzutreten, als auch in ihrer Eigenschaft als gesetzliche Vertreter eines Minderjährigen, im Zusammenhang mit Dekretsbestimmungen, die die für ihre Kinder getroffene pädagogische Wahl tiefgreifend und in nachteiligem Sinne beeinflussen würden.

Die erste klagende Partei, die laut Artikel 3 ihrer Satzung die Verteidigung und Vertretung der Interessen der Rudolf-Steiner-Schulen und die Förderung der Freiheit des Unterrichts und des Kulturlebens im weitesten Sinne bezwecke, habe ein Interesse an der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmungen. Das angefochtene Dekret betreffe die Schulen, deren Interessen sie vertreten wolle, sowie die Freiheit des Unterrichts, wenigstens in dem Sinne, wie sie sich die Verwirklichung dieser Freiheit vorstelle (siehe Urteil Nr. 28/92).

Das Interesse der an zweiter bis siebter Stelle klagenden Parteien sei ebenfalls eindeutig vorhanden, da es sich hier um eine Angelegenheit handle, die unmittelbar mit der Pädagogik zusammenhänge, bei welcher die Verfassung die Wahlfreiheit gewährleiste. Das Urteil Nr. 28/92 habe das Interesse der Eltern, deren Kinder eine Rudolf-Steiner-Schule besuchen würden, anerkannt.

A.4.2. Die klagenden Parteien machen in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnismnummer 895 einen einzigen Klagegrund geltend, der von einer Verletzung von Artikel 24 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention ausgeht. Er lautet folgendermaßen:

« Verletzung von Artikel 24 der Verfassung,

erster Teil

indem dieser Artikel die Unterrichtsfreiheit vorsieht, präventive Maßnahmen untersagt und die Wahlfreiheit der Eltern gewährleistet (Artikel 24 § 1),

indem das angefochtene Dekret die Entwicklungszielsetzungen und Endziele für alle Schulen vorschreibt, was einer präventiven Maßnahme gleichkommt, da diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele in Wirklichkeit keine Mindestzielsetzungen sind, sondern strenge, detaillierte Lehrinhalte, wodurch die Wahlfreiheit der Eltern (passive Unterrichtsfreiheit) sowie diejenige der Unterrichtsanstalten (aktive Unterrichtsfreiheit) eingeschränkt wird,

[...]

und indem das angefochtene Dekret die Unterrichtsfreiheit und die Wahlfreiheit der Eltern einschränkt, indem die weltanschauliche Überzeugung jener Eltern nicht berücksichtigt wird, welche für ihre Kinder die Steinerpädagogik wählen, die auf der Anthroposophie von Rudolf Steiner basiert,

zweiter Teil,

indem dieser Artikel bestimmt, daß alle Schüler, Eltern und Unterrichtsanstalten vor dem Gesetz oder dem Dekret gleich sind, und dieses Gesetz bzw. Dekret dazu verpflichtet, die objektiven Unterschiede, insbesondere die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale, die eine angepaßte Behandlung rechtfertigen, zu berücksichtigen (Artikel 24 § 4),

indem das angefochtene Dekret eben nicht die objektiven Unterschiede bzw. die eigenen Merkmale der Rudolf-Steiner-Schulen berücksichtigt, deren pädagogisches Projekt und unterrichtsbezogene Auffassungen ein eigenes Bild von den Zielsetzungen, Lehrinhalten und Lehrattitüden implizieren. »

Die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete aktive und passive Unterrichtsfreiheit sei viel weitgehender als die historisch verwurzelte Wahl zwischen konfessionellem und nichtkonfessionellem Unterricht. Der Staatsrat habe dies im sogenannten Hibernia-Urteil vom 31. Mai 1985 und der Hof in seinem Urteil Nr. 28/92 bestätigt. Maßnahmen, die der Inanspruchnahme der Freiheit eine bestimmte Richtung geben wollten bzw. die Menschen um ihre Wahlmöglichkeiten bringen würden, seien « präventiv » und demzufolge verfassungswidrig. Die *ratio legis* von Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sei in dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in der Rechtssache Kjeldsen, Busk, Madsen und Pedersen verdeutlicht worden. Die Eltern seien berechtigt, die Beachtung ihrer religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu fordern, weil es vorrangig ihnen zustehe, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder zu gewährleisten und somit ihre natürliche Pflicht ihren Kindern gegenüber zu erfüllen. Überzeugungen in erzieherischer und pädagogischer Hinsicht würden von der Kommission sowie vom Gerichtshof ebenfalls als geschützte Überzeugungen betrachtet; oft würden diese Überzeugungen tatsächlich mit moralischen Überzeugungen zusammenhängen. In dem Urteil in der Rechtssache

Campbell und Cosans habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkannt, daß Ansichten, die ein gewisses Maß an Kraft, Ernst, Kohärenz und Interesse aufweisen würden, als weltanschauliche Überzeugungen betrachtet werden können. Artikel 24 § 4 der Verfassung erlege die Verpflichtung auf, die eigenen Merkmale der Organisationsträger zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall handele es sich um das eigene Merkmal einer eigenen pädagogischen Auffassung des Unterrichtserteilers, für welche sich die Eltern aufgrund einer weltanschaulichen Überzeugung entschieden hätten. Die Rudolf-Steiner-Schulen hätten ein eigenes Menschen- und Weltbild und darauf beruhende pädagogische und erzieherische Auffassungen. Durch das Vorschreiben umfassender Entwicklungszielsetzungen und Endziele würden der Inhalt des Unterrichts und die Unterrichtszeit größtenteils von der öffentlichen Hand bestimmt und die Unterrichtsfreiheit eingeschränkt. Im vorliegenden Fall habe der Dekretgeber keine angepaßte Behandlung vorgesehen und somit Artikel 24 § 4 der Verfassung mißachtet.

A.4.3. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 902 machen einen einzigen Klagegrund geltend, der von einer Verletzung von Artikel 24 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgeht. Er lautet folgendermaßen:

« Verletzung von Artikel 24 der Verfassung,

erster Teil,

indem dieser Artikel die Unterrichtsfreiheit vorsieht, präventive Maßnahmen untersagt und die Wahlfreiheit der Eltern gewährleistet (Artikel 24 § 1),

indem das angefochtene Dekret die Entwicklungszielsetzungen und Endziele für alle Schulen vorschreibt, was einer präventiven Maßnahme gleichkommt, da diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele in Wirklichkeit keine Mindestzielsetzungen sind, sondern strenge, detaillierte Lehrinhalte, wodurch die Wahlfreiheit der Eltern (passive Unterrichtsfreiheit) sowie diejenige der Unterrichtsanstalten (aktive Unterrichtsfreiheit) eingeschränkt wird,

[...]

und indem das angefochtene Dekret die Unterrichtsfreiheit und die Wahlfreiheit der Eltern einschränkt, indem die philosophische Überzeugung oder die weltanschaulichen Auffassungen jener Eltern nicht berücksichtigt werden, welche für ihre Kinder die Steinerpädagogik wählen, die auf der Anthroposophie von Rudolf Steiner basiert,

weshalb gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung verstoßen wird,

zweiter Teil,

indem dieser Artikel bestimmt, daß alle Schüler, Eltern und Unterrichtsanstalten vor dem Gesetz oder dem Dekret gleich sind, und dieses Gesetz bzw. Dekret dazu verpflichtet, die objektiven Unterschiede, insbesondere die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale, die eine angepaßte Behandlung rechtfertigen, zu berücksichtigen (Artikel 24 § 4),

indem das angefochtene Dekret eben nicht die objektiven Unterschiede bzw. die eigenen Merkmale der Rudolf-Steiner-Schulen berücksichtigt, deren pädagogisches Projekt und unterrichtsbezogene sowie weltanschauliche Auffassungen ein eigenes Bild von den Zielsetzungen, Lehrinhalten und Lehrattitüden implizieren,

[...]

weshalb gegen Artikel 24 § 4 der Verfassung verstoßen wird. »

Die Unterrichtsfreiheit wäre nur rein theoretisch, wenn sie nicht implizieren würde, daß die Organisationsträger, die nicht unmittelbar der Gemeinschaft unterstehen würden, unter bestimmten Bedingungen eine Bezuschussung durch die Gemeinschaft beanspruchen könnten. Der Anspruch auf Bezuschussung finde seine Beschränkung darin, daß die Gemeinschaft die Bezuschussung von Erfordernissen allgemeinen Interesses abhängig machen könne, wobei es sich unter anderem um das Erfordernis einer angemessenen Unterrichtserteilung handele (Urteil Nr. 25/92). Grundsätzlich werde ein verfassungsmäßiges Ziel verfolgt und seien Mindestzielsetzungen an sich vertretbar. Die hier eingesetzten Mittel seien jedoch dem angemessenen Ziel weder adäquat noch dem verfolgten Zweck angemessen. Durch das angefochtene Dekret seien keine Mindestzielsetzungen bestätigt worden, sondern detaillierte, stringente und eindeutige Lehrinhalte und -attitüden. Die Organisationsträger könnten diese Zielsetzungen erweitern bzw. vertiefen, aber dies sei keine Pflicht, weshalb die bestätigten Mindestzielsetzungen an sich genügen und ein Gesamtpaket darstellen würden. Das Menschenbild, welches den Endzielen zugrunde liege, stehe im Widerspruch zu dem Menschenbild der Rudolf-Steiner-Schulen. Daraus ergebe sich, daß auch die pädagogischen und erzieherischen Auffassungen, welche die Verfasser der Endziele inspiriert hätten, nicht mit denjenigen der Rudolf-Steiner-Schulen übereinstimmen würden. So seien mehrere Endziele darauf ausgerichtet, bei Kindern im Alter von elf bzw. zwölf Jahren eine kritische Urteilsfähigkeit herbeizuführen, wohingegen nach der Rudolf-Steiner-Pädagogik davon ausgegangen werde, daß es zwar möglich sei, bei jungen Kindern eine kritische Urteilsfähigkeit zu entwickeln, daß dies aber in dem Alter nicht wünschenswert sei. Das Verfolgen von Unterrichtszielen solle eng mit den Altersphasen der Schüler zusammenhängen. Die Entwicklung der Urteilsfähigkeit sei dieser Auffassung zufolge nach der Grundschule angesiedelt, und zwar damit die Entwicklung anderer Fähigkeiten erfolgen könne, welche tatsächlich zur Altersphase des Grundschulunterrichts gehören würden. Des weiteren seien mehrere Endziele im Hinblick auf gesellschaftliche Veränderungen entstanden. Dadurch werde in erheblichem Maße das Angewandte, das Zweckdienliche betont, und zwar zuungunsten des direkten Erlebens, der Entwicklung von Moralität und Rücksicht und der Schulung des Denkens und Handelns. Letzteres werde von den Rudolf-Steiner-Schulen als moralisch weitaus motivierender erfahren. Im allgemeinen könne hervorgehoben werden, daß die Endziele von einer rationalistischen Auffassung der Entwicklung eines Kindes ausgehen würden, wobei komplexere Lehrinhalte erst dann erworben würden, nachdem weniger komplexe Lehrinhalte erworben worden seien. Die pädagogische Auffassung der Rudolf-Steiner-Schule beinhalte jedoch gerade, daß die Entwicklung eines jeden Kindes äußerst diskontinuierlich verlaufe. Schließlich seien fast alle Endziele, die diese Attitüde betreffen würden, nicht oder nur teilweise mit den pädagogischen Auffassungen der Rudolf-Steiner-Schulen zu vereinbaren, welche darauf ausgerichtet seien, Kinder in ihrer eigenen moralischen und sozialen Attitüde und in ihrem eigenen Tempo entwickeln zu lassen. Die seitens der Rudolf-Steiner-Schulen erhobenen Einwände seien bereits während der Sitzung des Ausschusses des Flämischen Rates zum Ausdruck gebracht worden (Dok., Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 583/5, SS. 63-67).

Schriftsatz der Flämischen Regierung

A.5.1. Der Hof habe in seinen Urteilen Nrn. 25/92, 28/92 und 85/95 die Tragweite der aktiven und passiven Unterrichtsfreiheit verdeutlicht. Aus der Sicht der Wahlfreiheit der Eltern habe der Hof erkannt, daß diese Freiheit nicht von dem Recht auf Gründung von Unterrichtsanstalten und von dem Recht auf Bezuschussung dieser Anstalten losgelöst werden könne, da die Wahlfreiheit nur dann gelten könne, wenn die Freiheit der Organisationsträger, Unterricht zu organisieren, und das grundsätzliche Recht auf Subventionierung dieses Unterrichts nicht unrechtmäßig eingeschränkt würden. Der Hof habe in seinem Urteil Nr. 25/92 erkannt, daß Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur

Europäischen Menschenrechtskonvention, dem zufolge das Recht auf Bildung niemandem verwehrt werden dürfe, einer Reglementierung des Unterrichts je nach den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Gemeinschaft und des Individuums nicht im Wege stehe. Schließlich habe der Hof eine wichtige Prerogative der öffentlichen Hand in diesem Zusammenhang berücksichtigt. Die öffentliche Hand, insbesondere die Gemeinschaft, organisiere den von ihr anerkannten Unterricht und bestimme dessen Strukturen. Somit regele der Gesetzgeber bzw. der Dekretgeber einen Aspekt des gesellschaftlichen Lebens und stehe es an erster Stelle ihm zu, zu beurteilen, welche Elemente entscheidend seien, damit gewisse Zustände gleich bzw. ungleich behandelt werden könnten (Urteil Nr. 9/93).

A.5.2. Durch die Einführung des Konzeptes der Endziele und durch die inhaltliche Bestimmung der Endziele für den Primarschulunterricht habe der Dekretgeber darauf abgezielt, die Mindestzielsetzungen, die durch diesen Unterricht für die Mehrheit der Schüler in den entsprechenden Schulen erreicht werden müßten, so festzulegen, daß einerseits die Anerkennung im Hinblick auf die Bezuschussung der Organisationsträger damit in direktem Zusammenhang stehe und andererseits für die gleichen Organisationsträger die Zuständigkeit entstehe, von Rechts wegen geltende Zeugnisse auszustellen, so daß diese Organisationsträger in Wirklichkeit mit einem funktionalen öffentlichen Dienst beauftragt seien. Bei alledem habe der Dekretgeber an erster Stelle die Qualitätssicherung des Primarschulunterrichts bezweckt und gleichzeitig die Einführung der Möglichkeit der Qualitätsverbesserung erstrebt, insbesondere indem Klarheit geschaffen werde hinsichtlich dessen, was die Schüler mindestens in der Schule lernen müßten. Gleichzeitig habe der Dekretgeber die tatsächliche Unterrichtsfreiheit weiter unterstützt, (1) indem er die Freiheit der Organisationsträger, die Stundenpläne und Lehrprogramme aufgrund freier pädagogischer Methoden festzulegen, dekretmäßig verankert habe; (2) indem er betont habe, daß das Erreichen (für die Mehrheit der Schüler) der Endziele methodologisch keiner einzigen Begrenzung unterliege, und zwar weder aufgrund der Reihenfolge, noch aufgrund der Art und Weise, noch aufgrund des betreffenden Zeitpunktes im Rahmen des Grundschulunterrichts; (3) indem er ausdrücklich verdeutlicht habe, daß die Endziele (und Entwicklungszielsetzungen) nur Mindestnormen darstellen würden, so daß die Organisationsträger aufgrund ihrer eigenen Merkmale und Auffassungen für die weitere Ergänzung nach freiem Ermessen zur Entwicklung der eigenen Unterrichtszielsetzungen sorgen könnten; (4) indem der Unterrichtsinspektion eine flexible Kontrollaufgabe erteilt werde, die der Eigenart einer jeden Schule Rechnung trage. Ein « beträchtlicher Spielraum » bleibe also den Organisationsträgern übrig bzw. werde sogar zur Verwirklichung der eigenen Unterrichts- und allgemein menschlichen Zielsetzungen (siehe Urteil Nr. 25/92) zusätzlich geschaffen. Kurzum, der Dekretgeber habe ein gerechtfertigtes Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen des allgemeinen Interesses, wobei es sich insbesondere um die angemessene Unterrichtsverteilung handele, und der Verwirklichung der tatsächlichen Unterrichtsfreiheit gewährleistet.

A.5.3. Aufgrund des übrigens relativen Umfangs der mittels des angefochtenen Dekrets bestätigten Endziele könne an sich nicht behauptet werden, daß es sich nicht um Mindestzielsetzungen handeln würde, wodurch es für die Organisationsträger keinen Spielraum mehr gäbe, die anderen Zielsetzungen des eigenen pädagogischen Projektes zu verfolgen. Nicht nur werde die durch das Erstreben der Endziele beanspruchte Unterrichtszeit tatsächlich je nach dem Fach und je nach dem Niveau unterschiedlich sein, aber außerdem seien die Endziele und Entwicklungszielsetzungen absichtlich in ihrem gegenseitigen Zusammenhang formuliert worden, so daß die Verwirklichung dieser Ziele bei einer integrierten Vorgehensweise fächerübergreifend erfolge. Die übrige willkürliche Berücksichtigung von Prozentsätzen der gesamten Unterrichtszeit zur Verwirklichung der Endziele habe unter diesen Umständen keinen Zweck. Die Endziele und Entwicklungszielsetzungen würden sich über neun Jahre und sieben Fächer erstrecken, von denen zwei fächerübergreifend seien. Aus einem Vergleich zwischen der Anzahl der Endziele im angefochtenen Dekret und der Anzahl der Endziele, die im größten Teil des subventionierten freien Unterrichtswesens gelten würden, gehe hervor, daß die Mindestnorm tatsächlich angewandt worden sei.

Aus der Erläuterung des Klagegrunds gehe nicht hervor, mit welchen spezifischen Endzielen ein rechtlich unzulässiges Menschen- und Gesellschaftsbild zur Pflicht gemacht werde. Die Flämische Regierung leugne nicht, daß die vorliegenden Endziele von einer kraft eines Übereinkommens auf sie anwendbaren Gesamtheit von Rechtsnormen ausgehen würden, wobei es sich zwangsläufig um die Emanation eines bestimmten Menschen- und Gesellschaftsbildes handele. Es gehe um das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, welches am 20. November 1989 in New York angenommen und durch das Gesetz vom 23. November 1991 und durch das Dekret vom 15. Mai 1991 genehmigt worden sei. Es könne auf die Präambel sowie auf die Artikel 12.1, 13.1, 28, 29.1 und 29.2 dieses Übereinkommens verwiesen werden. Es erhebe sich hier also nicht die Frage, wie die klagenden Parteien meinen würden, ob die ins Auge gefaßten Endziele und Entwicklungszielsetzungen sich einem bestimmten Menschen- und Gesellschaftsbild anschließen würden, was ohne Zweifel zwangsläufig der Fall sei; es könnte die Frage gestellt werden, ob bestimmte Endziele oder Entwicklungszielsetzungen im Widerspruch zu dem im vorgenannten Übereinkommen vorausgesetzten Menschen- und Gesellschaftsbild stünden. Diese Frage werde von den klagenden Parteien jedoch nicht aufgeworfen.

A.5.4. Soweit die klagenden Parteien im Bereich der Endziele eine differenzierte Behandlung aufgrund der eigenen Merkmale ihres pädagogischen und erzieherischen Projektes beanspruchen würden, würden sie über die vom Dekretgeber jedem Organisationsträger eingeräumte Möglichkeit hinwegsehen, ohne form- und inhaltsbezogene Beschränkungen eigene Zielsetzungen zu formulieren und zu verwirklichen, zusätzlich zu den allgemein geltenden Endzielen und Entwicklungszielsetzungen. Des weiteren würden sie übersehen, daß dies *in puncto* Zeit, Zeitpunkt und Reihenfolge in Anbetracht des Inhalts der Endziele und Entwicklungszielsetzungen im Rahmen des eigenen pädagogischen Projektes eines jeden Organisationsträgers auch tatsächlich möglich sei. Es bedürfe keiner differenzierten Regelung, da die vorgesehene Regelung selbst ermögliche, daß die eigenen Merkmale zum Zuge kämen. Die klagenden Parteien würden auch den Umstand übersehen, daß eine abweichende Regelung unter den vorgenannten Rahmenbedingungen unmöglich sei, da die Endziele und Entwicklungszielsetzungen im wesentlichen konkrete Mindestzielsetzungen in Sachen Kenntnisse, Erkenntnis und Attitüde seien, d.h. inhaltliche Zielsetzungen, die von der Mehrheit der Schüler erreicht werden müßten. Die Kritik richte sich im Grunde gegen das anfängliche Konzept der Endziele und Entwicklungszielsetzungen. Der Klagegrund betreffe in Wirklichkeit nicht das angefochtene Dekret, sondern das Dekret vom 17. Juli 1991. Er sei demzufolge unzulässig.

Erwiderungsschriftsatz

A.6.1. Die Flämische Regierung kehre die Verhältnisse um. Indem bestimmten Unterrichtsformen die Verpflichtung, bestimmte Mittel einzusetzen, statt der Verpflichtung, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, auferlegt werde, erlange der Begriff der Endziele zwangsläufig eine andere Bedeutung als diejenige, die er im Dekret vom 17. Juli 1991 gehabt habe. In diesem Dekret, in dem von « zu erreichenden Endzielen » die Rede gewesen sei, habe dieser Begriff eine weniger spezifische Bedeutung gehabt, da er damals nicht den « Entwicklungszielsetzungen, die erstrebt werden müssen » gegenübergestellt gewesen sei. Die klagenden Parteien vertreten die Ansicht, daß der Dekretgeber die eigenen Merkmale des Steinerunterrichts hätte berücksichtigen sollen, um eine angepaßte Behandlung

— im Sinne der in den Klageschriften enthaltenen Darlegung — vorzusehen. Wenngleich die Steinerschulen während der Sitzung des Flämischen Rates ihren Standpunkt zum Ausdruck gebracht hätten, habe der Dekretgeber diese Minderheit nicht berücksichtigt, und zwar offensichtlich deshalb, weil sich der zuständige Minister einer angepaßten Regelung widersetzt habe.

A.6.2. Das angefochtene Dekret sei viel tiefgreifender als das Dekret, über das der Hof in seinen Urteilen Nrn. 25/92 und 28/92 befunden habe, da das angefochtene Dekret nicht von der Struktur handele, sondern von den Lehrinhalten, und das angefochtene Dekret im Gegensatz zu jenem Dekret, um welches es sich in den besagten Urteilen gehandelt habe, keine individuellen Abweichungen ermögliche. Solche Abweichungen seien den Vorarbeiten zufolge im Gegenteil aufs entschiedenste abgelehnt worden.

Dadurch, daß nur noch eine Methodefreiheit eingeräumt werde, und nicht länger eine inhaltsbezogene Freiheit, mißachte die öffentliche Hand die Vielgestaltigkeit des Unterrichts, die in Artikel 24 der Verfassung verankert sei. Die Flämische Regierung räume implizit ein, daß eigene Auffassungen hinsichtlich des Inhalts des Unterrichts durch das angefochtene Dekret ausgeschlossen würden. Der angebliche Spielraum für die eigene Gestaltung sei in Wirklichkeit sehr eng, wenn überhaupt. Seit der Bestätigung der Endziele und Entwicklungszielsetzungen habe der Minister außerdem Kriterien für die Genehmigung der Lehrprogramme der Organisationsträger dem V.L.O.R. vorgeschlagen. Anhand dieser Kriterien würden die von den Unterrichtserteilern hinzugefügten, eigenen Endziele und Entwicklungszielsetzungen geprüft werden. Die Behauptung der Flämischen Regierung, der zufolge die fraglichen Endziele und Entwicklungszielsetzungen nicht so umfangreich seien und nicht die von den klagenden Parteien behauptete Wirkung zeitigen würden, sei wirklichkeitsfremd. Dies gehe nicht nur aus dem Gutachten des V.L.O.R. hervor, sondern auch aus ihrem Umfang und ihrer Anzahl, daraus, daß es für die Organisationsträger keine Verpflichtung gibt, sie zu ergänzen, und daraus, daß der Direktor des Dienstes für Unterrichtsentwicklung die beanspruchte Zeit auf 50 bis 80 bzw. 90 Prozent der für den Unterricht verfügbaren Zeit schätze.

Im Gegensatz zum utilitaristischen Menschenbild, das den klagenden Parteien zufolge der Ausarbeitung der Endziele und Entwicklungszielsetzungen zugrunde gelegt worden sei, würden die Steinerschulen vom personalistischen Menschenbild im Sinne von Rudolf Steiner ausgehen, wobei nicht der Lehrstoff, sondern das Kind im Mittelpunkt stehe. Nach dieser Auffassung müsse die Aufgabe der Schule über die Vorbereitung auf Studium oder Beruf hinausgehen; das Kind lerne durch den Unterricht seinen eigenen Weg zu finden, um seine Aufgabe in der Gesellschaft zu erkennen und zu erfüllen. Auf diese Weise führe diese Vorstellung von der Erziehung zur Selbstverwirklichung, ausgehend von inneren Vorgängen.

Dem von der Flämischen Regierung zur Rechtfertigung geltend gemachten Übereinkommen über die Rechte des Kindes, welches eindeutig einen pluralistischen Charakter aufweise, liege nicht ein bestimmtes Menschen- und Gesellschaftsbild zugrunde. Die verschiedenen zugrunde liegenden Überzeugungen würden unterschiedliche Menschen- und Gesellschaftsbilder vertreten. Der Hinweis auf dieses Übereinkommen gebe keine Antwort auf die grundsätzlichen Bedenken der klagenden Parteien.

Das anthroposophische Menschenbild gehe vom Begriff des Siebenjahresrhythmus (7-14-21) aus. Hinsichtlich der Pädagogik bedeute dies, daß erst in der Adoleszenz (etwa von 14 bis 21 Jahre) die selbständige Urteilsfähigkeit direkt angesprochen, genährt und entwickelt werden könne. Die Endziele würden implizit und explizit davon ausgehen, daß der Schüler in der Grundschule bereits einen eigenen kritischen Geist und eine eigene Meinung entwickelt habe. Auch in anderen Punkten gebe es bedeutende Unterschiede zwischen den ergebnisorientierten Endzielen und der entwicklungsorientierten Steinerpädagogik. Daraus sei zu schließen, daß die Koexistenz gleichwertiger kohärenter Gesamtheiten von Endzielen und Entwicklungszielsetzungen notwendig sei. Artikel 24 § 1 der Verfassung impliziere die Achtung vor Minderheitsauffassungen im Bereich des Unterrichtswesens.

Die klagenden Parteien hätten gegen die Einführung von Endzielen an sich nichts einzuwenden, vorausgesetzt, daß es sich dabei tatsächlich nur um Mindestzielsetzungen handele. Aus dem sogenannten anfänglichen Konzept habe man nicht ableiten können, daß bei der späteren Gestaltung abweichende pädagogische Auffassungen unberücksichtigt bleiben würden. Es könne auch auf die Niederlande verwiesen werden, wo es möglich sei, die sogenannten « Kernziele » — das Pendant zu den Endzielen — durch gleichwertige, andere Kernziele zu ersetzen.

Ergänzungsschriftsatz der klagenden Parteien in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 893 und 894

A.7.1. Die vom Hof in dessen Anordnung vom 25. April 1996 gestellten Fragen würden das von den klagenden Parteien zitierte Beispiel überlagern und einen größeren Spielraum für Schulen, die nach der Rudolf-Steiner-Pädagogik Unterricht erteilen würden, bezwecken.

A.7.2. Vernünftigerweise sei anzunehmen, daß, wenn die Entwicklungszielsetzungen und Endziele nicht am Ende des Vorschul- bzw. Primarschulunterrichts, sondern am Ende des Schulpflichtunterrichts erstrebt bzw. von der Mehrheit der Schüler erreicht werden müßten, diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele einerseits reduziert und andererseits umformuliert werden müßten. Es liege nämlich klar auf der Hand, daß man am Ende der Schulpflicht wohl kaum ein Endziel als das Endziel 3.1 bezüglich der Kinderliteratur gelten lassen könne. Daraus ergebe sich, daß diese am Ende der Schulpflicht umformulierten Entwicklungszielsetzungen und Endziele erneut dahingehend geprüft werden müßten, ob sie als Mindestnormen betrachtet werden könnten, wobei auf jeden Fall geprüft werden müsse, ob sie nicht mit existierenden Unterrichtsformen, etwa der Steinerpädagogik unvereinbar seien.

Abgesehen von der notwendigen Umformulierung meinen die Kläger, daß eine Verschiebung der Verpflichtung, die Entwicklungszielsetzungen und Endziele zu erstreben bzw. zu erreichen, auf das Ende des Schulpflichtunterrichts der Rudolf-Steiner-Pädagogik den unerläßlichen Spielraum gebe, damit gemäß den mit dieser Pädagogik verbundenen Erkenntnissen Unterricht erteilt werden könne. Durch diese Verschiebung werde auf das psychologische Modell der Entwicklungsbeschleunigung verzichtet, was impliziere, daß das nunmehr in den Endzielen verwendete Menschenbild des aufwachsenden Kindes wenigstens teilweise aufgegeben werde. Die Leistungs- und Ergebnisverpflichtung, die im Konzept der Endziele enthalten sei, werde eben auch problematisch bleiben, wenn nicht dem Freiheitskonzept, das einer demokratischen Gesellschaft inhärent sei, die größte Aufmerksamkeit gewidmet werde, weshalb die Überwachung der Mindestnormen für die Kläger von wesentlicher Bedeutung sei.

Die Unterrichtsfreiheit impliziere das Recht für Minderheitsauffassungen, selbst ihr Unterrichtskonzept zu bestimmen. Eine zu strenge Normierung aus einem bestimmten Menschenbild heraus stehe in schroffem Widerspruch zu neuen Vorstellungen bezüglich des Unterrichts mit Kindern von Gastarbeitnehmern, wobei man eine Zusammenarbeit herbeizuführen versuche, indem eben das Menschen- und Weltbild der Kinder von Gastarbeitnehmern mit als Ausgangspunkt betrachtet werde, damit auf diese Art und Weise ein neues, weniger hegemonisches Unterrichtsmuster

zustande gebracht werde. Freiheitsbegrenzung lasse sich nur dann vermeiden, wenn alle Entwicklungszielsetzungen und Endziele, die von der öffentlichen Hand festgelegt würden, den Ausdruck der Rechte angehender Erwachsener darstellten würden, nicht aber eines bestimmten pädagogischen Konzeptes oder eines bestimmten Menschenbildes.

A.7.3. Die Antwort auf die zweite Frage sei in der Antwort auf die erste Frage enthalten.

Ergänzungsschriftsatz der klagenden Parteien in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnungsnummern 895 und 902

A.8.1. Die erste vom Hof gestellte Frage bedürfe einer nuancierten Antwort.

Wenn die Entwicklungszielsetzungen für den Vorschulunterricht erst bis Ende der Schulpflicht zu erstreben seien, würden die meisten vorliegenden Entwicklungszielsetzungen irrelevant aufgrund ihrer Selbstverständlichkeit (zum Beispiel die Entwicklungszielsetzungen 1.2 bis 1.5 für Niederländisch). Wenn ihre Verwirklichung bis Ende des Vorschulunterrichts aufrechterhalten werde, seien mehrere von ihnen unvereinbar mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik (zum Beispiel die Entwicklungszielsetzungen 3.1 bis 3.3 Weltorientierung).

Die Endziele für den Primarschulunterricht ließen sich in Gruppen einteilen: « reine Endziele », die Zielsetzungen in bezug auf Kenntnisse, Erkenntnisse und Fähigkeiten seien, « Attitüden » und « Verhaltensweisen ».

Was die « reinen Endziele » betrifft, könne die vom Hof gestellte Frage bejahend beantwortet werden. Wenn diese Endziele erst bis Ende der Schulpflicht erreicht werden müßten, seien sie nicht mehr vereinbar mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik. Manche Endziele würden nach der Rudolf-Steiner-Pädagogik als am Ende des Primarschulunterrichts fällig betrachtet (zum Beispiel die Endziele 1.1 bis 1.3 und 1.8 Weltorientierung; die Endziele 1.2 bis 1.6 und 1.8 Musikerziehung). Andere Endziele würden erst als am Ende des ersten Grades des Sekundarunterrichts fällig betrachtet (zum Beispiel die Endziele 1.4 bis 1.7 Weltorientierung, die Endziele 1.7 Musikerziehung). Noch andere Endziele würden erst als am Ende des zweiten oder dritten Grades des Sekundarunterrichts fällig betrachtet (zum Beispiel die Endziele 1.27 und 1.28 Weltorientierung). Mittlerweile seien an einer Rudolf-Steiner-Schule andere Fähigkeiten und Kenntnisse entwickelt worden, die irgendwo in den vorliegenden Endzielen und Entwicklungszielsetzungen vorkämen und die zum Wesen der Pädagogik gehören würden, weshalb sie nicht als Ergänzung zu den Endzielen betrachtet werden könnten. Es sei zu betonen, daß die Unvereinbarkeit dennoch beibehalten bleibe, was die zahlreichen Ausgangspunkte dieser Endziele betrifft, so wie diese am Anfang eines jeden Kapitels erläutert würden.

Demgegenüber erweisen sich alle Endziele, die Attitüden beinhalten würden (explizite Attitüden, Verhaltensweisen, viele fächerübergreifende Endziele) als unvereinbar mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik. Die Rudolf-Steiner-Pädagogik ziele darauf ab, am Ende des Schulpflichtunterrichts den Schülern eine solche Freiheit zu vermitteln, daß sie selbst eine Wahl zwischen den sie umgebenden Menschenbildern treffen könnten. Also liege auch in der Pädagogik selbst die Notwendigkeit der Freiheit begründet. Die Schüler würden mit einem Menschenbild erzogen, welches diese Freiheit uneingeschränkt berücksichtige, und demzufolge sei eine Diversifizierung der Ergebnisse in einer Klassengruppe am Ende der Schulpflicht durchaus möglich und auch real. Da die Ziele, die eine Attitüde beinhalten würden, von einem anderen (idealen) Menschenbild ausgehen würden, könnten diese Endziele niemals mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik in Einklang gebracht werden.

A.8.2. Die Antwort auf die zweite vom Hof gestellte Frage sei in der Beantwortung der ersten Frage enthalten. Alle Endziele, die entweder implizit oder explizit Attitüden beinhalten würden, seien weiterhin mit der Rudolf-Steiner-Pädagogik unvereinbar, und zwar nicht deshalb, weil diese Attitüden wertlos oder bedeutungslos wären — im Gegenteil —, sondern deshalb, weil sie, in zu erreichenden Endzielen ausgedrückt, unvereinbar seien mit dem Menschenbild, auf dem die Rudolf-Steiner-Pädagogik beruhe. Die Rudolf-Steiner-Pädagogik gehe in der Erziehungssituation jeweils vom Prozeß aus, nicht aber vom Ergebnis. Der Lehrstoff sei also ein Mittel und kein Selbstzweck; bezweckt werde die Transformation, nicht aber die Information. Der Prozeß des inneren Wachstums des Schülers stehe im Mittelpunkt und solle zur selbständigen Urteilsfähigkeit führen. Die anhaltende Unvereinbarkeit bestimmter Entwicklungszielsetzungen und Endziele ergebe sich unter anderem aus dem « Detaillismus », von dem die vorliegenden Endziele und Entwicklungszielsetzungen zeugen würden.

— B —

Hinsichtlich der angefochtenen Bestimmungen

Das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste

B.1.1. Die Artikel 2 bis 5 des angefochtenen Dekrets ändern die Artikel 6, 6bis und 6ter des Gesetzes vom 29. Mai 1959.

Diese Bestimmungen werden mit Wirkung vom 1. September 1997 bzw. 1. Oktober 1996 erneut durch das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 24. Juli 1996 abgeändert, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. September 1996 veröffentlicht wurde.

Der Hof befindet sich nicht über diese Abänderungen, sondern nur über die Bestimmungen in der Fassung, wie sie aus dem angefochtenen Dekret hervorgeht.

B.1.2. Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Mai 1959, ersetzt durch Artikel 29 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 1. Dezember 1993 bezüglich der Inspektion und der Betreuung für weltanschauliche Fächer, bestimmte folgendes:

« Unter Beachtung des durch das Dekret oder kraft desselben festgelegten Mindeststundenplans und — abgesehen von dem Unterricht in einer anerkannten Religion, in der auf dieser Religion beruhenden Sittenlehre oder in nichtkonfessioneller Sittenlehre — unter Beachtung der Endziele verfügt jeder Organisationsträger für seine Unterrichtsanstalten über die Freiheit, die Stundenpläne und Lehrprogramme festzulegen, und wählt er frei seine pädagogischen Methoden.

Im Hinblick auf die Gewährleistung des Lernniveaus hat die Flämische Regierung gleichwohl die Lehrprogramme der Fächer, für welche Endziele zu beachten sind, zu genehmigen. »

Diese Bestimmung lautet infolge der durch Artikel 2 des angefochtenen Dekrets durchgeführten Abänderung folgendermaßen:

« Unter Beachtung des durch das Dekret oder kraft desselben festgelegten Mindeststundenplans und — abgesehen von dem Unterricht in einer anerkannten Religion, in der auf dieser Religion beruhenden Sittenlehre oder in nichtkonfessioneller Sittenlehre — unter Beachtung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele verfügt jeder Organisationsträger für seine Unterrichtsanstalten über die Freiheit, die Stundenpläne und Lehrprogramme festzulegen, und wählt er frei seine pädagogischen Methoden.

Im Hinblick auf die Gewährleistung des Lernniveaus hat die Flämische Regierung gleichwohl die Lehrprogramme der Unterrichtstätigkeiten und Fachbereiche, deren Entwicklungszielsetzungen und Endziele zu beachten sind, zu genehmigen. »

B.1.3. Artikel 6bis des Gesetzes vom 29. Mai 1959, der durch Artikel 3 § 2 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste in dieses Gesetz eingefügt wurde, bestimmte folgendes:

« § 1. Die Flämische Regierung bestimmt auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates die Endziele, d.h. die Mindestzielsetzungen, die am Ende des Vorschul-, Primar-, Sekundar- und Hochschulunterrichts mit kurzer Studiendauer erreicht werden müssen, und legt sie innerhalb eines Monats dem Flämischen Rat vor. Der Flämische Rat bestätigt diese Endziele, mit Ausnahme der spezifischen Endziele des Sekundarunterrichts und des Hochschulunterrichts mit kurzer Studiendauer.

§ 2. Für den Sekundarunterricht werden die Endziele pro Unterrichtsform, pro Grad und pro Zyklus festgelegt; zusätzlich können diese Endziele spezifiziert werden, unter Beachtung des grundlegenden Teils des Wahlfachs, im Sinne von Artikel 48 des Dekrets bezüglich des Unterrichts-II vom 31. Juli 1990. Für den Sonderunterricht werden die Endziele pro Typ und pro Ausbildungsform festgelegt. Für den Hochschulunterricht mit kurzer Studiendauer werden die Endziele pro Kategorie festgelegt, im Sinne des Gesetzes vom 7. Juli 1970 über die allgemeine Struktur des Hochschulwesens; zusätzlich können diese Endziele pro Abteilung spezifiziert werden. »

Diese Bestimmung lautet infolge der durch die Artikel 3 und 4 des angefochtenen Dekrets durchgeführten Abänderung folgendermaßen:

« § 1. Die Flämische Regierung bestimmt auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates die Entwicklungszielsetzungen, d.h. die Mindestzielsetzungen, die im Vorschulunterricht erstrebt werden müssen. Die Flämische Regierung bestimmt auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates die Endziele, d.h. die Mindestzielsetzungen, die am Ende des Primar- und Sekundarunterrichts erstrebt und erreicht werden müssen. Für den Sonderunterricht kann die Flämische Regierung sowohl Entwicklungszielsetzungen als auch Endziele bestimmen. Die Flämische Regierung legt die Entwicklungszielsetzungen und Endziele innerhalb eines Monats dem Flämischen Rat vor. Der Flämische Rat bestätigt diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele, mit Ausnahme der spezifischen Endziele des Sekundarunterrichts.

§ 2. Für den Sekundarunterricht werden die Endziele pro Unterrichtsform, pro Grad und pro Zyklus festgelegt; zusätzlich können diese Endziele spezifiziert werden, unter Beachtung des grundlegenden Teils des Wahlfachs, im Sinne von Artikel 48 des Dekrets bezüglich des Unterrichts-II vom 31. Juli 1990. Für den Sonderunterricht werden Entwicklungszielsetzungen oder Endziele für Typen und Ausbildungsformen festgelegt. Für den Hochschulunterricht mit kurzer Studiendauer werden die Endziele pro Kategorie festgelegt, im Sinne des Gesetzes vom 7. Juli 1970 über die allgemeine Struktur des Hochschulwesens; zusätzlich können diese Endziele pro Abteilung spezifiziert werden. »

B.1.4. Artikel 6ter des Gesetzes vom 29. Mai 1959, der durch Artikel 3 § 3 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste in dieses Gesetz eingefügt wurde, bestimmte folgendes:

« Die Organisationsträger, vorkommendenfalls auf Vorschlag und nach Entscheidung der Klassenräte bzw. der ihnen gleichgestellten Organe, sind dafür zuständig, die von Rechts wegen geltenden Zeugnisse auszustellen, soweit ihre Unterrichtsanstalten die Bedingungen gemäß den Artikeln 6 und 6bis erfüllen, unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 24 § 2 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° und 10°. Die Flämische Regierung kann auf Vorschlag eines Gremiums von Unterrichtsinspektoren die Anerkennung einer Unterrichtsanstalt oder eines Teils derselben allmählich aufheben, wenn diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Dieses Gremium von Unterrichtsinspektoren setzt sich zur Hälfte aus Inspektionsmitgliedern des Gemeinschaftsunterrichtswesens oder des subventionierten offiziellen Unterrichtswesens einerseits und zur Hälfte aus Inspektionsmitgliedern des subventionierten freien Unterrichtswesens andererseits zusammen.

Die Flämische Regierung legt die zusätzlichen Vorschriften bezüglich der Arbeitsweise und Organisation dieses Gremiums von Unterrichtsinspektoren fest und bestimmt seine Mitglieder.

Neben den anerkannten Unterrichtsanstalten gründet die Flämische Regierung die Prüfungsausschüsse der Flämischen Gemeinschaft, die dafür zuständig sind, von Rechts wegen geltenden Zeugnisse auszustellen; sie regelt ihre Organisation und legt das Programm und die Einschreibungsgebühr für die Prüfungen fest; diese Prüfungsausschüsse sind so zusammengesetzt, daß die zum offiziellen Unterrichtswesen gehörenden Mitglieder und die zum freien Unterrichtswesen gehörenden Mitglieder in gleicher Anzahl vertreten sind. »

Diese Bestimmung lautet infolge der durch Artikel 5 des angefochtenen Dekrets durchgeführten Abänderung folgendermaßen:

« Die Organisationsträger, vorkommendenfalls auf Vorschlag und nach Entscheidung der Klassenräte bzw. der ihnen gleichgestellten Organe, sind dafür zuständig, den Schülern, die die von der Flämischen Regierung auferlegten Endziele und die eigenen spezifischen Ziele erreichen, die von Rechts wegen geltenden Zeugnisse auszustellen, soweit ihre Unterrichtsanstalten die Bedingungen gemäß den Artikeln 6 und 6bis erfüllen, unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 24 § 2 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° und 10°. Die Flämische Regierung kann auf Vorschlag eines Gremiums von Unterrichtsinspektoren die Anerkennung einer Unterrichtsanstalt oder eines Teils derselben allmählich aufheben,

wenn diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Dieses Gremium von Unterrichtsinspektoren setzt sich zur Hälfte aus Inspektionsmitgliedern des Gemeinschaftsunterrichtswesens oder des subventionierten offiziellen Unterrichtswesens einerseits und zur Hälfte aus Inspektionsmitgliedern des subventionierten freien Unterrichtswesens andererseits zusammen.

Die Flämische Regierung legt die zusätzlichen Vorschriften bezüglich der Arbeitsweise und Organisation dieses Gremiums von Unterrichtsinspektoren fest und bestimmt seine Mitglieder.

Neben den anerkannten Unterrichtsanstalten gründet die Flämische Regierung die Prüfungsausschüsse der Flämischen Gemeinschaft, die dafür zuständig sind, von Rechts wegen geltenden Zeugnisse auszustellen; sie regelt ihre Organisation und legt das Programm und die Einschreibungsgebühr für die Prüfungen fest; diese Prüfungsausschüsse sind so zusammengesetzt, daß die zum offiziellen Unterrichtswesen gehörenden Mitglieder und die zum freien Unterrichtswesen gehörenden Mitglieder in gleicher Anzahl vertreten sind. »

B.1.5. Artikel 5 § 1 2° des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste lautete folgendermaßen:

« Die Unterrichtsinspektion ist angesichts des Vorschul-, Primar-, Sekundar- und Hochschulunterrichts mit kurzer Studiendauer für folgendes zuständig:

[...]

2° Überprüfen, ob die Endziele erreicht werden, Überwachung der Anwendung der Sprachengesetzgebung, der Hygiene und der gesundheitlichen Zuträglichkeit der Klassenzimmer, des Lehrmaterials und der Ausrüstung der Schule;

[...] »

Diese Bestimmung lautet infolge der durch Artikel 6 des angefochtenen Dekrets durchgeführten Abänderung folgendermaßen:

« Die Unterrichtsinspektion ist angesichts des Vorschul-, Primar-, Sekundar- und Hochschulunterrichts mit kurzer Studiendauer für folgendes zuständig:

[...]

2° Überprüfen, ob die Lehranstalt die nötigen Anstrengungen unternommen hat, um die Entwicklungszielsetzungen zu erstreben und die Endziele zu erstreben und zu erreichen; Überwachung der Anwendung der Sprachengesetzgebung, der Hygiene und der gesundheitlichen Zuträglichkeit der Klassenzimmer, des Lehrmaterials und der Ausrüstung der Schule;

[...] »

Diese Bestimmung wird mit Wirkung vom 1. September 1997 durch das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 24. Juli 1996 erneut abgeändert. Wie oben zu B.1.1 betont wurde, befindet der Hof nicht über diese Abänderung, sondern nur über die Bestimmung in der Fassung, wie sie aus dem angefochtenen Dekret hervorgeht.

B.1.6. Artikel 9 § 1 desselben Gesetzes bestimmte folgendes:

« Bei der Inspektion wird ein Dienst für Unterrichtsentwicklung gegründet.

Der Dienst für Unterrichtsentwicklung wird mit folgenden Aufgaben betraut:

— Formulierung von Vorschlägen hinsichtlich der Endziele im Sinne von Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung;

— Entwicklung von Analyse- und Bewertungsinstrumenten zur Durchleuchtung der Schulen, unter anderem hinsichtlich des Erreichens der Endziele;

[...] »

Diese Bestimmung lautet infolge der durch Artikel 7 des angefochtenen Dekrets durchgeführten Abänderung folgendermaßen:

« Bei der Inspektion wird ein Dienst für Unterrichtsentwicklung gegründet.

Der Dienst für Unterrichtsentwicklung wird mit folgenden Aufgaben betraut:

— Formulierung von Vorschlägen hinsichtlich der Entwicklungszielsetzungen und Endziele im Sinne von Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung;

— Entwicklung von Analyse- und Bewertungsinstrumenten zur Durchleuchtung der Schulen, unter anderem hinsichtlich des Erstrebens der Entwicklungszielsetzungen oder des Erreichens der Endziele;

[...] »

Das Dekret vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts

B.1.7. Der Anhang zum Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts (*Belgisches Staatsblatt* vom 1. September 1994, Berichtigung im *Belgisches Staatsblatt* vom 27. September 1994) bestimmt die Entwicklungszielsetzungen und Endziele für den Regelvorschul- und Primarschulunterricht im Sinne des abgeänderten Artikels 6bis des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung.

B.1.8. Das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts bestätigt den vorgenannten Erlaß, wobei allerdings Artikel 2 des Erlasses, der vorsah, daß die Entwicklungszielsetzungen und Endziele vom Schuljahr 1996-1997 an beachtet werden mußten, dahingehend abgeändert wird, daß sie vom Schuljahr 1997-1998 an zu beachten sind.

Durch Artikel 3 des Dekrets werden im Anhang zum vorgenannten Erlaß der Flämischen Regierung die folgenden Endziele ersetzt: 1.32 (Leibeserziehung), 4.19 und 4.21 (politische und rechtliche Erscheinungen) und 6.3, 6.6 und 6.7 (Weltorientierung - Raum).

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klagen

B.2.1. Die Flämische Regierung bestreitet die Zulässigkeit der Klagen. Die angefochtenen Bestimmungen würden die Situation der klagenden Parteien weder unmittelbar noch in ungünstigem Sinne beeinflussen; die Bestimmungen seien weniger stringent als die bisherigen, und die klagenden Parteien würden nicht nachweisen, daß sie an dem Vorschul- oder Sonderunterricht in der Flämischen Gemeinschaft beteiligt seien (A.2.1 bis A.2.3).

B.2.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof erfordern, daß jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

Wenn eine Vereinigung ohne Erwerbszweck sich auf ein kollektives Interesse beruft, ist es erforderlich, daß ihr Vereinigungszweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, daß sich dieses Interesse nicht auf die individuellen Interessen der Mitglieder beschränkt, daß die angefochtene Rechtsnorm den Vereinigungszweck beeinträchtigen kann, und daß dieser Vereinigungszweck tatsächlich erstrebt wird, was nach wie vor aus der konkreten und dauerhaften Tätigkeit der Vereinigung hervorgehen soll.

B.2.3. Die VoE Vrije Ruimte, erste klagende Partei in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 893 und 894, bezweckt laut Artikel 3 ihrer Satzung die Verwirklichung der tatsächlichen Unterrichtsfreiheit. Dazu organisiert sie unter anderem Zusammenkünfte und Debatten und führt sie Gerichtsverfahren. Laut Artikel 3 *in fine* ihrer Satzung ist die Vereinigung berechtigt, alle Handlungen zu tätigen, die unmittelbar oder mittelbar mit der Verwirklichung ihres Vereinigungszwecks zusammenhängen. Der Verwaltungsrat hat am 2. Oktober 1995 beschlossen, die Klagen zu erheben.

J. Verhulst und G. Dekegel, die in ihrem eigenen Namen sowie in ihrer Eigenschaft als Eltern minderjähriger Kinder vor Gericht auftreten, sind Eltern von Kindern, die die subventionierte freie Rudolf-Steiner-Grundschule in Antwerpen besuchen. J. Verhulst, L. Fagot und H. Annoot sind jeweils als Lehrer, Grundschullehrerin und Schulleiter des Primärbereichs an der « Hiberniaschool » bzw. an der subventionierten freien Rudolf-Steiner-Grundschule in Antwerpen tätig.

B.2.4. Die VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, erste klagende Partei in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnungsnummer n 895 und 902, bezweckt laut Artikel 3 ihrer Satzung die Vertretung und den Schutz der Interessen der Rudolf-Steiner-Schulen und die Förderung der Unterrichtsfreiheit und des Kulturlebens im weiten Sinne. Die Vereinigung zählt unter ihren Mitgliedern zehn Schulen, die über ganz Flandern verteilt sind und sich auf die Rudolf-Steiner-Pädagogik berufen. Der Verwaltungsrat hat am 18. September 1995 beschlossen, die Klagen zu erheben.

A. Hormans, A.-M. Bosmans, E. Biesemans, R. Everaert, P. De Beukelaer und A. Goudriaan, die in ihrem eigenen Namen sowie in ihrer Eigenschaft als Eltern minderjähriger Kinder vor Gericht auftreten, sind Eltern von Kindern, die Schulen besuchen, welche der ersten klagenden Partei angehören und sich auf die Rudolf-Steiner-Pädagogik berufen.

B.2.5. Das erstgenannte (B.1.1 bis B.1.6) Dekret vom 22. Februar 1995 schreibt die Beachtung der Entwicklungszielsetzungen und Endziele durch die Organisationsträger des Unterrichtswesens vor und ermächtigt die Flämische Regierung dazu, diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates zu bestimmen. Er schreibt — abgesehen von einer einzigen Ausnahme — ihre Bestätigung durch den Flämischen Rat vor und bestimmt, daß diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele bei der Gewährung der von Rechts wegen geltenden Zeugnisse zu berücksichtigen sind.

Das Dekret bestimmt des weiteren, daß der Dienst für Unterrichtsentwicklung damit beauftragt ist, Vorschläge im Bereich der Entwicklungszielsetzungen und Endziele zu formulieren und Analyse- und Bewertungsinstrumente zur Durchleuchtung der Schulen hinsichtlich des Erstrebens bzw. Erreichens dieser Zielsetzungen zu entwickeln.

Die Unterrichtsinspektion ist unter anderem dafür zuständig, zu überprüfen, ob die Unterrichtsanstalten die nötigen Anstrengungen beim Erstreben bzw. Erreichen dieser Zielsetzungen unternehmen. Das letztgenannte Dekret vom 22. Februar 1995 (B.1.6 und B.1.7) bestätigt — mit einigen Änderungen — die von der Flämischen Regierung festgelegten Entwicklungszielsetzungen und Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts.

B.2.6. Die angefochtenen Bestimmungen, die mit der Unterrichtsfreiheit zusammenhängen, können die Situation der klagenden Parteien unmittelbar und in ungünstigem Sinne beeinflussen.

Daß die angefochtenen Bestimmungen eine Lockerung gegenüber den bisherigen Bestimmungen darstellen würden, tut im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung behauptet, dem Interesse der klagenden Parteien an der Nichtigerklärung der jetzt angefochtenen Bestimmungen keinen Abbruch. Die klagenden Parteien fürchten nämlich, daß sie die von ihnen für ihre Kinder gewählte Pädagogik bzw. die von ihnen angewandte oder vertretene Pädagogik nicht uneingeschränkt werden aufrechterhalten können.

B.2.7. Die Flämische Regierung weist des weiteren darauf hin, daß die klagenden Parteien nicht darlegen würden, daß sie am Vorschul- bzw. am Sonderunterricht beteiligt seien.

Aus dem Erwidierungsschriftsatz der klagenden Parteien in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnungsnummer n 893 und 894 geht hervor, daß H. Annoot als Grundschulleiter sowohl für den Vorschulbereich als auch für den Primärbereich zuständig ist. Er weist das erforderliche Interesse auf, soweit die angefochtenen Bestimmungen den Vorschulunterricht betreffen.

Hinsichtlich des Sonderunterrichts ist darauf hinzuweisen, daß der Vereinigungszweck der VoE Vrije Ruimte und derjenige der VoE Federatie van Rudolf Steinerscholen die Förderung der Unterrichtsfreiheit unter all ihren Aspekten betrifft; die angefochtenen Bestimmungen können auch insofern, als sie sich auf den Sonderunterricht beziehen, diesen Vereinigungszweck betreffen.

B.2.8. Die Klagen sind demzufolge zulässig.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich der Klagegründe wegen Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen.

B.3.1. Im ersten Teil des einzigen Klagegrunds, der in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 893 vorgebracht wird (A.1.2), behaupten die klagenden Parteien, daß das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste die Entwicklungszielsetzungen und Endziele lediglich als Mindestzielsetzungen umschreibe, so daß die Flämische Regierung dazu verpflichtet werde, die Ungenauigkeit der vom Dekretgeber selbst festgelegten Grundsätze zu beheben oder einen ungenügend detaillierten politischen Kurs zu präzisieren, wohingegen an dasjenige, was für den Unterricht von wesentlicher Bedeutung sei, durch Dekret geregelt werden müsse. Im dritten Teil des Klagegrunds bringen die klagenden Parteien vor, daß dieses Vorgehen der Gewährung von Sondervollmachten gleichzusetzen sei, wohingegen Sondervollmachten nur in einer Krisensituation, die im vorliegenden Fall nicht vorhanden sei, zulässig seien, weshalb gegen die Artikel 24 § 5, 38 und 127 der Verfassung verstoßen werde. Im vierten Teil des Klagegrunds machen die klagenden Parteien dem Dekretgeber zum Vorwurf, daß er keine Bestätigung spezifischer Endziele für den Sekundarunterricht vorgesehen habe, weshalb auch in dieser Hinsicht gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung verstoßen werde.

Im zweiten Klagegrund in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 894 (A.1.3.2) wird ebenfalls die Verletzung von Artikel 24 § 5 der Verfassung geltend gemacht.

B.3.2. 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.

B.3.3. Diese Bestimmung bringt den Willen des Verfassungsgebers zum Ausdruck, es dem zuständigen Gesetzgeber anheimzustellen, eine Regelung für die wesentlichen Aspekte des Unterrichts hinsichtlich der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung zu treffen, verbietet aber nicht, daß unter bestimmten Umständen anderen Behörden Aufträge erteilt werden.

Artikel 24 § 5 setzt voraus, daß die vom Dekretgeber erteilten Aufträge sich nur auf die Durchführung der vom Dekretgeber selbst festgelegten Grundsätze beziehen. Durch diese Aufträge kann eine Gemeinschaftsregierung oder eine andere Behörde die Ungenauigkeit dieser Grundsätze nicht beheben und einen unzureichend detaillierten politischen Kurs nicht präzisieren.

B.3.4. Der Dekretgeber ist davon ausgegangen, daß eine intensive Beteiligung der Unterrichtskreise an der Vorbereitung und Weiterverfolgung der Entwicklungszielsetzungen und Endziele erforderlich ist. Er beauftragte den Dienst für Unterrichtsentwicklung mit der Formulierung von entsprechenden Vorschlägen sowie mit der Entwicklung von Analyse- und Bewertungsinstrumenten (Artikel 9 § 1 des Dekrets vom 17. Juli 1991); die Entwicklungszielsetzungen und Endziele werden von der Flämischen Regierung auf gleichlautendes Gutachten des Flämischen Unterrichtsrates festgelegt (Artikel 6bis des Gesetzes vom 29. Mai 1959). Um dem Erfordernis nach Artikel 24 § 5 der Verfassung gerecht zu werden, bestimmte der Dekretgeber, daß die von der Flämischen Regierung festgelegten Entwicklungszielsetzungen und Endziele innerhalb eines Monats dem Flämischen Rat zur Bestätigung vorgelegt werden müssen. Der Dekretgeber verfügt demzufolge über die Möglichkeit, sie abzuändern und ihr Inkrafttreten festzulegen; von dieser Möglichkeit hat er übrigens mit dem Dekret vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts Gebrauch gemacht. Diese Arbeitsweise kann nicht als im Widerspruch zu Artikel 24 § 5 der Verfassung stehend betrachtet werden.

B.3.5.1. Die klagenden Parteien weisen darauf hin, daß laut dem abgeänderten Artikel 6bis § 1 des Gesetzes vom 29. Mai 1995 « die spezifischen Endziele des Sekundarunterrichts » nicht dem Flämischen Rat zur Bestätigung vorgelegt werden müßten.

B.3.5.2. Diesbezüglich wird aus den Vorarbeiten ersichtlich, daß es sich dabei um zusätzliche Endziele für bestimmte Richtungen im Sekundarunterricht handelt. Denselben Vorarbeiten zufolge wurde auf eine Bestätigung dieser Endziele verzichtet, um « schneller den Tendenzen in der Gesellschaft und im Wirtschaftsleben entsprechen zu können » (*Dok., Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 583/5, S. 8*).

B.3.5.3. Die unmittelbar auf einen Beruf ausgerichteten Fächer müssen zwar — wenn der Unterricht in diesem Berufsbereich seinen gesellschaftlichen Nutzen in vollem Umfang beibehalten will — die Entwicklung der betreffenden Berufe verfolgen.

Wenn gleichwohl davon ausgegangen wird, daß für diese Fächer, auch was die ergänzenden Spezifizierungen der Richtung betrifft, den Unterrichtsanstalten zu erreichende Endziele auferlegt werden können und müssen, kann die Entwicklung in den betreffenden Berufen nicht als Rechtfertigung herangezogen werden, diese Endziele von der Bestätigungsverpflichtung auszunehmen. Der Dekretgeber hat die Regierung mit der Regelung eines wesentlichen Aspektes der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung des Unterrichtswesens beauftragt. Somit hat er gegen Artikel 24 § 5 der Verfassung verstoßen.

B.3.5.4. Der Klagegrund ist in seinem vierten Teil begründet.

Hinsichtlich der Klagegründe wegen Verletzung von Artikel 24 §§ 1, 3 und 4 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit anderen Bestimmungen

B.4.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 893 machen im zweiten Teil des einzigen Klagegrunds (A.1.2), der sich gegen das erstgenannte Dekret vom 22. Februar 1995 richtet (B.1.1 bis B.1.6), geltend, daß die im Dekret enthaltene Umschreibung von Entwicklungszielsetzungen und Endzielen in einer sehr allgemeinen Formulierung die flämische Behörde in die Lage versetze, den Inhalt des Unterrichts zu bestimmen und die Unterrichtsfreiheit auf eine Methodefreiheit zu reduzieren, so daß den Rechten von Schulen, deren Eigenart in bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Auffassungen begründet liege, sowie der Wahlfreiheit der Eltern Abbruch getan werde, wohingegen die Gemeinschaft die Wahlfreiheit der Eltern zu gewährleisten habe und ein jeder Anspruch auf Unterricht unter Beachtung der Grundrechte und —freiheiten habe — darunter die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung sowie das Recht auf eine weltanschauliche Überzeugung. Der Dekretgeber habe somit gegen Artikel 24 der Verfassung, gegen die Artikel 18 und 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, gegen Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, gegen Artikel 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und gegen Artikel 60 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen.

Im ersten Teil des ersten Klagegrunds in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 894 (A.1.3.1), der sich gegen das zweite Dekret vom 22. Februar 1995 richtet (B.1.7 und B.1.8), machen sie geltend, daß gegen die besagten Bestimmungen verstoßen werde, indem die Endziele und Entwicklungszielsetzungen, so wie sie durch das vorgenannte Dekret bestätigt und abgeändert worden seien, die Entwicklungszielsetzungen und Endziele inhaltlich gestalten würden, wobei die Unterrichtsfreiheit auf eine Methodefreiheit reduziert werde, wohingegen diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele als eine präventive Maßnahme zu betrachten seien, die die Unterrichtsfreiheit als solche und die Wahlfreiheit der Eltern einschränke und demzufolge über die Festlegung von Mindestnormen hinausgehe, die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der Interessen, die in den im Klagegrund genannten Vertragswerken angeführt worden seien, notwendig seien.

Im zweiten Teil des Klagegrunds fügen sie hinzu, daß die Entwicklungszielsetzungen und Endziele, die Kriterien für die Anerkennung und Bezuschussung des Unterrichtswesens darstellen würden, sehr tiefgreifend seien und von einem bestimmten Menschen- und Gesellschaftsbild ausgehen würden. Die öffentliche Hand gebe im Detail an, was unter anderem aufgrund politischer Prioritäten und Kriterien gelernt werden müsse, wohingegen die Unterrichtsfreiheit ihren Ursprung und ihre Daseinsberechtigung in der Meinungsfreiheit sowie in der Freiheit der Meinungsäußerung finde. Maßnahmen, die der Inanspruchnahme dieser Freiheiten eine bestimmte Richtung geben und Personen um ihre Wahlmöglichkeiten bringen könnten, seien — so die klagenden Parteien — präventiv und könnten nicht als Mindestzielsetzungen betrachtet werden, da sie die Wahlfreiheit der Schulen und Eltern einschränken und also mehr als nur Mindestnormen, die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der in den im Klagegrund genannten Vertragswerken aufgeführten Interessen notwendig seien, einführen würden.

Im dritten Teil des Klagegrunds fügen sie hinzu, daß auch wenn es möglich sei, die Endziele und Entwicklungszielsetzungen zu präzisieren, die Unterrichtsfreiheit mißachtet worden sei, da mehrere Endziele und Entwicklungszielsetzungen mit den eigenen pädagogischen Vorstellungen und der eigenen Methodik des Steinerunterrichts unvereinbar seien.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 895 und 902 führen einen Klagegrund an, der sich gegen das erste (A.4.2) bzw. das zweite (A.4.3) Dekret vom 22. Februar 1995 richtet und von einer Verletzung von Artikel 24 §§ 1 und 4 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgeht. Die Dekrete würden gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung verstoßen, indem sie Entwicklungszielsetzungen und Endziele, die eigentlich keine Mindestzielsetzungen seien, sondern strenge, detaillierte Lehrinhalte, allen Schulen auferlegen würden, was einer präventiven Maßnahme gleichkomme, so daß die Wahlfreiheit der Eltern und der Unterrichtsanstalten eingeschränkt werde, indem nicht die weltanschauliche Überzeugung jener Eltern berücksichtigt werde, die für ihre Kinder die Steinerpädagogik, welche auf der Anthroposophie von Rudolf Steiner beruhe, wählen würden. Die Dekrete würden gegen Artikel 24 § 4 der Verfassung

verstoßen, indem objektive Unterschiede, insbesondere die eigenen Merkmale der Rudolf-Steiner-Schulen, deren pädagogisches Projekt und erzieherische Auffassung eigene Vorstellungen von den Zielsetzungen, Lehrinhalten und Lehrmethoden voraussetzen würden, nicht berücksichtigt werden.

B.4.2. Artikel 24 § 1 der Verfassung bestimmt folgendes:

« Das Unterrichtswesen ist frei; jede präventive Maßnahme ist verboten; die Ahndung der Delikte wird nur durch Gesetz oder Dekret geregelt.

Die Gemeinschaft gewährleistet die Wahlfreiheit der Eltern.

Die Gemeinschaft organisiert ein Unterrichtswesen, das neutral ist. Die Neutralität beinhaltet insbesondere die Achtung der philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und Schüler.

Die von den öffentlichen Behörden organisierten Schulen bieten bis zum Ende der Schulpflicht die Wahl zwischen dem Unterricht in einer der anerkannten Religionen und demjenigen in nichtkonfessioneller Sittenlehre. »

Die somit durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit garantiert das Recht auf Gründung von — und demzufolge die Wahl zwischen — Schulen, die auf einer bestimmten konfessionellen oder nichtkonfessionellen Weltanschauung beruhen; sie setzt die Möglichkeit für Privatpersonen voraus, — ohne vorherige Zustimmung und unter Vorbehalt der Beachtung der Grundrechte und -freiheiten — nach ihren eigenen Erkenntnissen Unterricht zu organisieren und erteilen zu lassen, und zwar sowohl nach der Form als auch nach dem Inhalt, indem etwa Schulen gegründet werden, deren Eigenart in bestimmten pädagogischen und erzieherischen Auffassungen begründet liegt.

B.4.3. Die oben beschriebene Unterrichtsfreiheit setzt voraus — sonst wäre sie rein theoretisch —, daß die Organisationsträger, die nicht unmittelbar von der Gemeinschaft abhängen, unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Bezuschussung durch die Gemeinschaft erheben können.

Der Anspruch auf Bezuschussung findet seine Beschränkung einerseits in der Möglichkeit der Gemeinschaft, die Bezuschussung von Erfordernissen allgemeinen Interesses abhängen zu lassen, wobei es sich unter anderem um die Erfordernisse einer angemessenen Unterrichtserteilung sowie bestimmter Schülerzahlen handelt, und andererseits in der Notwendigkeit, die verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Aufgaben der Gemeinschaft zu verteilen.

Die Unterrichtsfreiheit ist demzufolge an Grenzen gebunden und verhindert nicht, daß der Dekretgeber Finanzierungs- oder Bezuschussungsbedingungen auferlegt, die die Ausübung dieser Freiheit einschränken, soweit ihr nicht wesentlich Abbruch getan wird.

B.4.4. Artikel 24 § 3 Satz 1 und § 4 der Verfassung bestimmt folgendes:

« § 3. Jeder hat ein Recht auf Unterricht unter Berücksichtigung der Grundfreiheiten und Grundrechte. [...]

§ 4. Alle Schüler oder Studenten, Eltern, Personalmitglieder und Unterrichtsanstalten sind vor dem Gesetz oder dem Dekret gleich. Das Gesetz und das Dekret berücksichtigt die objektiven Unterschiede, insbesondere die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale, die eine angepaßte Behandlung rechtfertigen. »

Bezüglich des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste

B.4.5. Das angefochtene Dekret bestimmt an erster Stelle, daß der Organisationsträger über die Freiheit verfügt, die Stundenpläne und Lehrprogramme festzulegen, und frei seine pädagogischen Methoden wählt, unter Beachtung der von der Flämischen Regierung — im Hinblick auf die Gewährleistung des Lernniveaus — genehmigten Mindeststundenpläne für jene Unterrichtstätigkeiten und Fachbereiche, deren Entwicklungszielsetzungen und Endziele beachtet werden müssen. Des weiteren bestimmt das angefochtene Dekret, für welche Unterrichtsebenen und -formen Entwicklungszielsetzungen und/oder Endziele ausgearbeitet werden müssen, wie diese vorbereitet und festgelegt werden, und daß es sich dabei um Mindestzielsetzungen handelt, die erstrebt bzw. am Ende der jeweiligen Unterrichtsebene erreicht werden müssen. Die Organisationsträger können unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen von Rechts wegen geltende Zeugnisse für Schüler, die die auferlegten Endziele und die eigenen spezifischen Zielsetzungen erfüllen, ausstellen. Der Unterrichtsinspektion wird die Zuständigkeit eingeräumt, zu überprüfen, ob die Unterrichtsanstalt die nötigen Anstrengungen unternommen hat, um die Entwicklungszielsetzungen zu erstreben und die Endziele zu erstreben und zu erreichen.

B.4.6. Den Vorarbeiten zufolge zielen die Entwicklungszielsetzungen und Endziele, die laut den angefochtenen Bestimmungen vom Dekretgeber als Mindestzielsetzungen aufgefaßt wurden, welche um die eigenen Zielsetzungen der Unterrichtsanstalt ergänzt werden können und den eigenen pädagogischen Methoden keinen Abbruch tun wollen, darauf ab, die Qualität des Unterrichts, sowohl des Gemeinschaftsunterrichts als auch des von der Gemeinschaft subventionierten Unterrichts zu gewährleisten und zu verbessern (Dok., Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 583/5, S. 9).

B.4.7. Die durch die angefochtenen Bestimmungen in Aussicht gestellten Entwicklungszielsetzungen und Endziele sind als « vom Staat festgesetzte Mindestnormen » im Sinne von Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu betrachten. Diese Bestimmungen können nicht als durch Artikel 24 § 1 Absatz 1 der Verfassung verbotene präventive Maßnahmen ausgelegt werden. Die letztgenannte Bestimmung verbietet nur, daß die Gründung von Unterrichtsanstalten von einer vorherigen Ermächtigung durch die öffentliche Hand abhängig gemacht wird.

Aus den angefochtenen Bestimmungen geht genausowenig hervor, daß der Dekretgeber der Meinungsfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung sowie dem Recht auf eine weltanschauliche Überzeugung Abbruch hätte tun wollen. Hinsichtlich der Auswirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Auslegung von Artikel 24 § 1 der Verfassung ist der Rechtsauffassung der klagenden Parteien, die impliziert, daß das Recht auf Bezuschussung im Bereich des Unterrichtswesens nur aus den in Artikel 10.2 der Europäischen Menschenrechtskonvention genannten Gründen eingeschränkt werden könnte, nicht beizupflichten. Der Hof stellt nämlich fest, daß Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls, dem zufolge das Recht auf Bildung niemandem verwehrt werden darf, einer Regelung des Rechts auf Unterricht je nach den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Gemeinschaft und des Individuums nicht im Wege steht (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 23. Juli 1968, Rechtssache bezüglich « einiger Aspekte der Sprachenregelung im belgischen Unterrichtswesen », Publ. Cour, Serie A, Nr. 6).

B.4.8. Die angefochtenen Bestimmungen verstoßen nicht gegen Artikel 24 §§ 1 und 3 der Verfassung, und zwar weder an sich, noch in Verbindung mit den von den klagenden Parteien im Klagegrund angeführten völkerrechtlichen Bestimmungen.

Den Klagegründen ist nicht beizupflichten.

Bezüglich des Dekrets vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschlusses und Primarschulunterrichts

B.5. Das angefochtene Dekret bestätigt — mit einigen Änderungen — den Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 zur Bestimmung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts. Diese Entwicklungszielsetzungen und Endziele sind anwendbar vom Schuljahr 1997-1998 an. Sie wurden sowohl fachbezogen als auch fächerübergreifend festgelegt.

B.6. Die von den klagenden Parteien geäußerte Kritik bezüglich der im angefochtenen Dekret festgelegten Entwicklungszielsetzungen und Endziele läuft im wesentlichen darauf hinaus, daß diesen zum Vorwurf gemacht wird, sie seien derart umfassend, ausführlich und stringent formuliert worden, daß sie einerseits den eigenen erzieherischen Auffassungen keinen Spielraum lassen würden und andererseits mit der an den Steinerschulen verwendeten pädagogischen Methodik unvereinbar seien. Somit würden sie gegen die in Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit verstoßen.

Die Unterrichtsfreiheit im Sinne von Artikel 24 § 1 der Verfassung beinhaltet für die Organisationsträger das Recht, ohne Bezugnahme auf eine bestimmte konfessionelle oder nichtkonfessionelle Weltanschauung, mit Inanspruchnahme der Finanzierung oder Bezuschussung durch die öffentliche Hand, einen Unterricht zu organisieren und anzubieten, dessen Eigenart in bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Auffassungen begründet liegt. Sie verhindert nicht, daß der zuständige Gesetzgeber im Hinblick auf die Gewährleistung der Qualität und der jeweiligen Gleichwertigkeit des mit öffentlichen Mitteln erteilten Unterrichts Maßnahmen ergreift, die auf die Unterrichtsanstalten allgemein anwendbar sind — ungeachtet der Eigenart des von ihnen erteilten Unterrichts.

Die wünschenswerte Beschaffenheit und die Wahl dieser Maßnahmen sind Sache des zuständigen Gesetzgebers — im vorliegenden Fall der Dekretgeber, der in Anwendung von Artikel 24 § 5 der Verfassung die Organisation, Anerkennung und Bezuschussung des Unterrichtswesens zu regeln hat und die politische Verantwortung dafür trägt.

B.7. Es ist nicht Sache des Hofes, zu beurteilen, ob die beanstandeten Entwicklungszielsetzungen und Endziele angebracht oder wünschenswert sind. Es ist wohl aber Sache des Hofes, zu beurteilen, ob — angesichts der von den klagenden Parteien geäußerten Kritik — die Verpflichtungen, die durch diese Zielsetzungen als Erfordernisse für die Aufrechterhaltung der Anerkennung und Bezuschussung auferlegt werden, nicht die pädagogische Freiheit, die zu der durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleisteten Unterrichtsfreiheit gehört, antasten oder unverhältnismäßig sind, indem sie über dasjenige hinausgehen würden, was zur Erfüllung der verfolgten Zielsetzungen allgemeinen Interesses — Gewährleistung der Qualität und der jeweiligen Gleichwertigkeit des Unterrichts auf der betreffenden Unterrichtsebene — notwendig ist.

B.8.1. Der Hof stellt fest, daß das System der Entwicklungszielsetzungen und Endziele einerseits in die Organisation der mit der Qualitätsüberwachung des Unterrichtswesens beauftragten Gemeinschaftsinspektion eingebettet ist und andererseits mit der Zuständigkeit der Unterrichtsanstalten, autonom und ohne Einschreiten der öffentlichen Hand rechtsgültige Zeugnisse und Diplome auszustellen, zusammenhängt.

B.8.2. Wie zu B.4.6 dargelegt wurde, sind die Entwicklungszielsetzungen und Endziele als Mindestzielsetzungen aufgefaßt worden, die von den Unterrichtsanstalten im Vorschulwesen zu erstreben, im Primarschulunterricht zu erstreben und am Ende dieses Unterrichts durch die Mehrheit der Schüler zu erreichen sind. Von diesem Konzept wurde im Bestätigungsdekret nicht abgewichen (*Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 583/5, S. 9).

B.8.3. Im Zusammenhang mit der autonomen Zuständigkeit der Schulen, ohne Einschreiten der öffentlichen Hand rechtsgültige Zeugnisse und Diplome auszustellen (*Dok.*, Flämischer Rat, 1990-1991, Nr. 519/4, SS. 6 und 12), sind die Entwicklungszielsetzungen und Endziele ein adäquates Mittel, einerseits die Gleichwertigkeit der Zeugnisse und Diplome und andererseits die jeweilige Gleichwertigkeit des in den von den Eltern und Schülern frei gewählten Lehranstalten erteilten Unterrichts zu gewährleisten.

B.9. Es zeigt sich jedoch, daß die Entwicklungszielsetzungen und Endziele — auch diejenigen, die sich auf Attitüden beziehen — so umfassend und detailliert sind, daß vernünftigerweise nicht behauptet werden kann, es handele sich um Mindestzielsetzungen, zumal sie zur Verwirklichung des eigenen pädagogischen Projektes zu wenig Spielraum lassen. Insofern wird die Unterrichtsfreiheit angetastet.

B.10. So wie sie durch das Dekret vom 22. Februar 1995 bestätigt wurden, verpflichten die Entwicklungszielsetzungen und Endziele alle Organisationsträger dazu, sie zu beachten.

Dadurch, daß der Dekretgeber die im Erlaß der Flämischen Regierung vom 22. Juni 1994 festgelegten und im Anhang zu diesem Erlaß näher umschriebenen Entwicklungszielsetzungen und Endziele unter Vorbehalt einiger Änderungen bestätigt, ohne selbst ein Verfahren zu organisieren, nach dem in beschränktem Maße Abweichungen zugunsten von Anstalten gewährt werden könnten, die unter Beachtung der Grundrechte und -freiheiten und ohne Beeinträchtigung von Qualität und Inhalt des Unterrichts einen Unterricht erteilen bzw. erteilen möchten, der auf besonderen pädagogischen Auffassungen beruht, verstößt er gegen die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

— erklärt in Artikel 6bis § 1 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung, abgeändert durch das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Abänderung des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung und zur Abänderung des Dekrets vom 17. Juli 1991 bezüglich der Inspektion und der pädagogischen Betreuungsdienste, die Wortfolge « met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs » (« mit Ausnahme der spezifischen Endziele des Sekundarunterrichts ») für nichtig;

— erklärt das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Februar 1995 zur Bestätigung der Entwicklungszielsetzungen und der Endziele des Regelvorschul- und Primarschulunterrichts für nichtig;

— weist die Klagen 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 18. Dezember 1996.

Der Kanzler,
L. Potoms.

Der Vorsitzende,
L. De Grève.