LS.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
13-08-1986
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 17.494/1bis/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer bis, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "houdende invoering van een inschrijvingsgeld in het onderwijs voor sociale promotie", heeft op 7 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre bis des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 5 août 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° "instituant un droit d'inscription dans l'enseignement de promotion sociale", a donné le 7 août 1986 l'avis suivant :

In aanmerking genomen zowel de tijd van het jaar waarop deze adviesaanvraag is toegezonden, als de bijzonder korte termijn waarin om advies wordt gevraagd, is voorliggend advies enkel met analoge toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State binnen de gevraagde tijdsspanne kunnen gegeven worden. De gemaakte opmerkingen zijn uiteraard beperkt tot wat een spoedbehandeling vermag op te leveren.

+

De regeling vervat in het ontwerp kan worden ingepast in de machtiging die aan de Koning is gegeven door artikel 1, 2°, b), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning om, "met het oog op de vermindering van de openbare lasten en de gezondmaking van de openbare financiën", alle nuttige maatregelen te nemen ten einde "de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen", meer bepaald "door het bedrag, de voorwaarden en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn".

1. Indien er reden is om, met toepassing van het bepaalde in artikel 3, § 2, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, de dringende noodzakelijkheid in te roepen, vulle men de verwijzing in het eerste lid van de aanhef aan met de vermelding van dat artikel 3, § 2.

.../...

2. Artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving is herhaaldelijk grondig gewijzigd : alinea's werden geschrapt, alinea's werden toegevoegd (1). Alinea 6 kan ten gevolge van het invoegen van nieuwe alinea's , alinea 6 + 2 worden, maar nadien, door het schrappen van alinea's - vier b.v. - in rang klimmen en alinea 6 - 2 worden. Verwijzen naar een alinea van artikel 12 wordt alzo een hachelijke zaak.

Om meer klaarheid in de structuur van artikel 12 te brengen - en dus ook meer zekerheid betreffende wat van artikel 12 overschiet en wat met een verwijzing bedoeld wordt - verdient het aanbeveling dat artikel in drie paragrafen in te delen : in paragraaf 1 zouden worden opgenomen de thans geldende eerste twee leden, inbegrepen de wijziging ervan vervat in artikel 1, § 1, van het ontwerp; in paragraaf 2 zouden worden ondergebracht de bepalingen die artikel 19, § 1, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen ter vervanging van het oorspronkelijke laatste lid van artikel 12 heeft vastgesteld, inbegrepen de wijzigingen aangebracht door het ontwerp; paragraaf 3 zou alle bepalingen bevatten die in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp zijn vastgesteld.

Indien de Regering op het zoëven gedane voorstel ingaat, dienen de bepalingen van artikel 1 en de inleidende zin van artikel 2 te worden aangepast, en de bepaling van artikel 3 te worden toegevoegd aan de bepalingen voorgesteld in artikel 2.

.../...

---

(1) Het koninklijk besluit nr. 413 van 29 april 1986 heeft het derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid van artikel 12 opgeheven.

3. In het eerste lid van de aanvullende bepalingen opgenomen in artikel 2 van het ontwerp, wordt gesteld dat de categorieën van werkzoekenden die van de betaling van een inschrijvingsgeld zijn vrijgesteld, door de Koning zullen worden bepaald.

In het verslag aan de Koning wordt verklaard dat die bevoegdheid aan de Koning wordt verleend omdat artikel 31 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en werkloosheid toelaat dat iedere persoon, zelfs iemand die werkt, zich als werkzoekende inschrijft, en het derhalve nodig is dat de Koning nader bepaalt welke werkzoekenden van de vrijstelling kunnen genieten. In het verslag aan de Koning wordt daaraan toegevoegd dat er vooral aandacht besteed zal worden aan de personen zonder werk voor wie een nieuwe vorming noodzakelijk is om geïntegreerd te kunnen worden in de arbeidsmarkt.

Alleen wanneer in het ontwerp zelf wordt gesteld aan de hand van welke criteria de Koning die categorieën van werkzoekenden zal bepalen, is die bevoegdheidsoverdracht aan de Koning bestaanbaar met de beperking in de tijd van de bijzondere machten die de wet van 27 maart 1986 Hem toekent.

4. De toewijzing aan de Koning van de bevoegdheid om het minimumbedrag van het inschrijvingsgeld als een soort remgeld vast te stellen, mag worden beschouwd als een zaak van uitvoering van de in het ontwerp voorgestelde nieuwe bepaling en kan dus worden ingepast in de regeling van artikel 67 van de Grondwet. Zij ligt bovendien in de lijn van de in de onderwijswetgeving gevolgde traditie van bevoegdheidsoverdracht aan de Koning en is derhalve verenigbaar met de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986.

5. Vanzelfsprekend geldt het door de Koning vastgestelde minimumbedrag van het inschrijvingsgeld voor alle netten van het onderwijs. Wel kunnen, in beginsel, de inrich-

tingen voor onderwijs voor sociale promotie van het officiële of het vrije gesubsidieerde net een hoger inschrijvingsgeld vragen.

6. Opdat de regel vervat in artikel 3 van het ontwerp de uitwerking zou hebben die de Regering beoogt, moet hij, mede rekening houdende met het eerder gedane voorstel tot opdeling van artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 in drie paragrafen, als volgt worden gesteld : "De bedragen van het krachtens het eerste lid van deze paragraaf verschuldigde inschrijvingsgeld worden afgetrokken van de bedragen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

7. In het verslag aan de Koning is verklaard dat "de studenten die het inschrijvingsgeld niet betalen (hoewel zij daarvan niet zijn vrijgesteld), (...) geen recht hebben op een diploma, brevet, getuigschrift of attest".

Een dergelijke sanctie zou een aantasting betekenen van het door artikel 17 van de Grondwet indirect gewaarborgde recht op onderwijs. Een diploma, brevet, getuigschrift of attest houdt inderdaad de vaststelling in dat de betrokkene een bepaalde kennis of vaardigheid bezit in overeenstemming met de bestaande wetgeving en reglementering. Het niet-betalen van het krachtens een overheidsbepaling verschuldigde inschrijvingsgeld, waarmede overigens de schooloverheid of de inrichtende macht kan hebben ingestemd, kan geen wettige grondslag zijn voor een weigering van het diploma, brevet of andere soort van studiebewijs.

Het ontzeggen aan de student, van het recht op een diploma, brevet, getuigschrift of attest, als sanctie voor het niet-betalen van het door hem verschuldigde inschrijvingsgeld, werd dan ook terecht niet in het ontwerp opgenomen. Wel moet de vermelding van die sanctie eveneens in het verslag aan de Koning worden geschrapt.

Vu l'époque de l'année à laquelle la demande d'avis lui a été adressée et au délai particulièrement bref dans lequel il a été invité à y satisfaire, le Conseil d'Etat n'a pu donner le présent avis dans le laps de temps imparti qu'en faisant application par analogie de l'article 84 de ses lois coordonnées. Aussi les observations qu'il émet sont-elles forcément limitées à ce que peut apporter un examen effectué d'urgence.

+

La réglementation contenue dans le projet peut s'inscrire dans le cadre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 1er, 2°, b), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, aux termes duquel Il peut, afin d'assurer "la diminution des charges publiques et l'assainissement des finances publiques", prendre toutes les mesures utiles en vue de "maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques" notamment "en fixant le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat".

1. S'il existe des raisons pour invoquer l'urgence en application de l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, la référence figurant à l'alinéa 1er du préambule doit être complétée par la mention dudit article 3, § 2.

.../...

2. L'article 12 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement a été modifié fondamentalement à diverses reprises : des alinéas ont été supprimés, d'autres ajoutés (1). Ainsi, l'alinéa 6 peut, en raison de l'insertion de nouveaux alinéas, devenir l'alinéa 6 + 2 mais la suppression d'un certain nombre d'alinéas - de quatre alinéas, par exemple - peut par la suite l'élever à un rang supérieur et en faire l'alinéa 6 - 2. Dans ces conditions, la référence à un alinéa de l'article 12 devient hasardeuse.

Dans le souci de clarifier la structure de l'article 12 et, partant, d'offrir plus de certitude quant aux dispositions restantes de l'article et à la portée de telle ou telle référence, il se recommanderait de diviser l'article en trois paragraphes : le paragraphe 1er comprendrait les deux premiers alinéas actuellement en vigueur, y compris la modification qu'y apporte l'article 1er, § 1er, du projet; le paragraphe 2 grouperait les dispositions par lesquelles l'article 19, § 1er, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires a remplacé l'alinéa dernier initial de l'article 12, y compris les modifications prévues par le présent projet; enfin, le paragraphe 3 contiendrait toutes les dispositions qui font l'objet des articles 2 et 3 du projet.

Si le Gouvernement adopte la proposition qui vient d'être faite, les dispositions de l'article 1er et la phrase liminaire de l'article 2 devront être adaptées, et la disposition de l'article 3 devra être ajoutée à celles qui sont prévues à l'article 2.

.../...

---

(1) L'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986 a abrogé les alinéas 3, 4, 5, 6 et 7 de l'article 12.

3. Les dispositions par lesquelles l'article 2 du projet complète l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 prévoient, à l'alinéa 1er, que les catégories de demandeurs d'emploi exemptés du droit d'inscription seront déterminées par le Roi.

Le rapport au Roi déclare que ce pouvoir est attribué au Roi parce que, l'article 31 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage permettant à toute personne, même à un travailleur, de s'inscrire comme demandeur d'emploi, il est nécessaire que le Roi précise quels sont les demandeurs d'emploi qui peuvent bénéficier de l'exemption. Le même rapport ajoute que seront visées essentiellement les personnes sans emploi qui ont besoin d'une nouvelle formation pour être réinsérées dans le circuit du travail.

Ce n'est qu'à condition que le projet indique lui-même les critères en fonction desquels le Roi déterminera ces catégories de demandeurs d'emploi que cette attribution de pouvoir au Roi est compatible avec la limitation dans le temps des pouvoirs spéciaux que la loi du 27 mars 1986 Lui confère.

4. L'attribution au Roi du pouvoir de fixer, comme une sorte de ticket modérateur, le minimum du droit d'inscription peut être considéré comme relevant de l'exécution de la nouvelle disposition prévue par le projet et entre donc dans le moule de l'article 67 de la Constitution. Elle s'inscrit par ailleurs dans la tradition suivie en matière d'attributions de pouvoirs au Roi par la législation sur l'enseignement; elle est dès lors compatible avec la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986.

.../...

5. Le montant minimum du droit d'inscription fixé par le Roi vaudra évidemment pour tous les réseaux d'enseignement. Les établissements de l'enseignement de promotion sociale du réseau subventionné officiel ou libre pourront cependant, en principe, réclamer un droit d'inscription plus élevé.

6. Pour qu'elle produise l'effet recherché par le Gouvernement, la règle prévue par l'article 3 du projet devrait, compte tenu également de la proposition tendant à diviser l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 en trois paragraphes, être rédigée de la manière suivante : "Les montants du droit d'inscription dû en vertu de l'alinéa 1er du présent paragraphe sont déduits des montants ... (la suite comme au projet)".

7. Le rapport au Roi déclare que "les étudiants qui n'acquittent pas le droit d'inscription (alors qu'ils n'en sont pas exemptés), ... perdent le droit au diplôme, brevet ou certificat".

Une telle sanction s'analyserait en une atteinte portée au droit à l'enseignement garanti indirectement par l'article 17 de la Constitution. Le diplôme, brevet ou certificat implique en effet la constatation que l'intéressé possède certaines connaissances ou certaines aptitudes en conformité avec la législation et la réglementation existantes. Le non-paiement du droit d'inscription dû en vertu d'une prescription de l'autorité, avec lequel l'autorité scolaire ou le pouvoir organisateur peut par ailleurs avoir marqué son accord, ne saurait constituer une base légale pour le refus du diplôme, brevet ou autre certificat d'études.

Aussi est-ce à juste titre que le refus du droit au diplôme, brevet ou certificat en tant que sanction frappant le non-paiement du droit d'inscription dû par l'étudiant n'a pas été inscrit dans le projet. Encore faut-il omettre la mention de cette sanction également dans le rapport au Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

Gh. TACQ, kamervoorzitter,
président de chambre,

J. DE BRABANDERE, staatsraad,
conseiller d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VERMEULEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. VERMEULEN.
Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.