KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de leerlingen, waarvan de ouders of de personen die te hunne opzichte de ouderlijke macht uitoefenen, als inwoner van het Koninkrijk niet onderworpen zijn aan de gecoördineerde wetten op de inkomstenbelastingen, in aanmerking komen voor het bepalen van sommige personeelsbetrekkingen alsmede voor de vaststelling van de minimale schoolbevolking en het aantal uren leerkracht in het secundair onderwijs", heeft op 11 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 5 août 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° ... "fixant les conditions dans lesquelles les élèves, dont les parents ou les personnes investies de l'autorité parentale à leur égard et qui comme habitant du Royaume ne sont pas soumis aux lois coordonnées relatives aux impôts des revenus, sont comptabilisés pour établir le nombre de membres du personnel, ainsi que pour le nombre minimal de population scolaire et le nombre de périodes organisées dans l'enseignement secondaire", a donné le 11 août 1986 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies is gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

1. Het ontwerp stelt vast in welke mate een bepaalde categorie van leerlingen in het secundair onderwijs in aanmerking komt voor de toepassing van de reglementeringen die in artikel 1, § 2, worden aangeduid en betrekking hebben op de berekening van de schoolbevolkingsnormen, het aantal toegestane of gesubsidieerde leerkrachten en andere personeelsleden en de toepassing van de toelageregeling. Die maatregel leidt duidelijk tot een vermindering van de onderwijsuitgaven. Over de ingeroepen rechtsgrond kan dan ook geen betwisting zijn.

2. De bedoelde categorie van leerlingen wordt bepaald aan de hand van een fiscaal criterium. Kinderen van de ouders of gelijkgestelden die, overeenkomstig het Wetboek van de inkomstenbelastingen, in België als inwoners van het Koninkrijk niet aan de inkomstenbelastingen zijn onderworpen, worden, voor de boven bedoelde berekening, slechts voor 80 pct. in aanmerking genomen.

Vraag is hoe en door wie zal worden aangetoond of de betrokken ouders of gelijkgestelden in België als inwoners van het Koninkrijk aan de inkomstenbelastingen zijn onderworpen.

.../...

Vraag is tevens op welke leerlingen precies de verminderingscoëfficiënt zal worden toegepast. Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt vooral aan de kinderen van grensarbeiders gedacht. De formulering van het ontwerp is evenwel ruimer gesteld. Inzonderheid blijkt niet uit de tekst of de kinderen van personen die aan de belasting der niet-verblijfhouders zijn onderworpen, al dan niet voor de toepassing van de verminderingscoëfficiënt in aanmerking komen.

3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna omtrent het bepaalde in artikel 1, § 2, derde streepje (koninklijk besluit van 14 maart 1960), van het ontwerp wordt opgemerkt, blijkt uit de lijst van de koninklijke besluiten welke in artikel 1, § 2, is opgenomen, dat de aanwending van het zoëven aangeduid fiscaal criterium op de vaststelling van de schoolbevolkingsnormen, het aantal betrekkingen en het bedrag der subsidies, exclusief regels betreft die zich tot de onderwijsinstellingen richten. Aan de Raad van State is bevestigd dat de toepassing van de verminderingscoëfficiënt zonder gevolg is op de toegang van de leerling tot het onderwijs en evenmin enige financiële weerslag zal hebben ten aanzien van de personen die in het onderhoud, onderwijskosten inbegrepen, van de leerling bij te dragen hebben. Mocht dat niet het geval zijn, dan mag erop worden gewezen dat, wat onderdanen van een EEG-Lid-Staat betreft, de EEG-overheid de beoogde maatregel, uiteraard in zover hij binnen de werkingssfeer van het EEG-verdrag valt, zou kunnen beschouwen als neerkomende op een verkapte vorm van discriminatie verboden bij artikel 7 van het EEG-verdrag (zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 februari 1985, Gravier c.s.).

.../...

4. In artikel 1, § 2, is, voor de toepassing van de verminderingscoëfficiënt, melding gemaakt van het koninklijk besluit van 14 maart 1960 houdende toepassing van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959.

Artikel 4 van de wet van 29 mei 1959, dat de vrijwaring van de vrije schoolkeuze betreft, verleent aan de ouders het recht om de Staat tot maatregelen te verplichten ten einde hun vrije keuze van school te waarborgen.

Daargelaten de vraag of de Koning in de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 de bevoegdheid kan vinden om enige beperking op het recht van vrije schoolkeuze in te voeren of enige maatregel vast te stellen die de uitoefening van dat recht aantast, moet worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 14 maart 1960 het aantal ouders bepaalt dat vereist is om het bedoelde vrijwaringsmechanisme in werking te stellen; van leerlingen is in dat koninklijk besluit slechts in ondergeschikte orde sprake en dan nog in functie van het te bereiken aantal ouders.

Omdat aan de Raad van State geen toelichting is kunnen verstrekt worden omtrent de gewilde draagwijdte van de vermelding van het koninklijk besluit van 14 maart 1960 in artikel 1, § 2, van het ontwerp, kan, mede gelet op de korte termijn waarin om het advies is gevraagd, op dat punt niet verder worden ingegaan.

.../...

5. Aan de Raad van State is evenmin uitleg kunnen verstrekt worden over de overwegingen op grond waarvan van het bijzonder tellingstelsel worden uitgesloten, de kinderen van de ouders of gelijkgestelden die zich op het Belgisch-Luxemburgs verdrag van 17 september 1970 kunnen beroepen. De Raad van State heeft dan ook niet kunnen nagaan of de ter zake in aanmerking genomen gronden het rechtens vereist objectief karakter hebben dat de rechtsgelijkheid tussen de betrokken schoolinstellingen vrijwaart.

6. Het opschrift van het ontwerp is te lang. Het volstaat te schrijven :

"Koninklijk besluit nr. ... tot vaststelling van de optellingscoëfficiënt voor sommige leerlingen in het secundair onderwijs".

Aan de Raad van State is niet de tijd gelaten om andere tekstvoorstellen te formuleren. Wel kan nog worden opgemerkt dat in artikel 1, § 2, de vermeldingen van de wijzigende besluiten telkens dienen te vervallen.

Vu le bref délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent.

1. Le projet établit dans quelle mesure une catégorie déterminée d'élèves de l'enseignement secondaire est prise en considération pour l'application des réglementations qu'il énumère en son article 1er, § 2, et qui sont relatives au calcul des normes de population scolaire, au nombre d'enseignants et d'autres membres du personnel autorisés ou subventionnés, et à l'application du régime des subventions. Cette mesure aboutit manifestement à une diminution des dépenses d'enseignement. Le fondement légal invoqué n'est donc pas contestable.

2. La catégorie d'élèves visée est déterminée en fonction d'un critère fiscal. Les enfants de parents ou de personnes assimilées qui, conformément au Code des impôts sur les revenus, ne sont pas soumis en Belgique à l'impôt sur les revenus au titre d'habitant du Royaume, ne sont comptabilisés pour le calcul susvisé qu'à raison de 80 p.c.

La question est de savoir de quelle manière et par qui il sera déterminé si les parents ou les personnes assimilées concernés sont soumis à l'impôt sur les revenus au titre d'habitants du Royaume.

La question est aussi de savoir à quels élèves précis le coefficient de réduction sera appliqué. Selon le fonctionnaire délégué, on songe en premier lieu aux enfants des travailleurs frontaliers. Le projet est toutefois formulé en termes plus généraux. Il ne ressort pas de son texte, notamment, si les enfants des personnes soumises à l'impôt des non-résidents, sont pris en considération ou non pour l'application du coefficient de réduction.

3. Sous réserve de l'observation qui sera faite ci-après concernant la disposition de l'article 1er, § 2, troisième tiret (arrêté royal du 14 mars 1960) du projet, il ressort de la liste des arrêtés royaux figurant à l'article 1er, § 2, que la mise en oeuvre dudit critère fiscal pour la fixation des normes de population scolaire, du nombre d'emplois et du montant des subventions, vise exclusivement des règles qui s'adressent aux établissements d'enseignement. Il a été confirmé au Conseil d'Etat que l'application du coefficient de réduction est sans effet sur l'accès de l'élève à l'enseignement et n'aura pas d'avantage de répercussion financière à l'égard des personnes qui sont tenues de contribuer à l'entretien de l'élève, en ce compris les frais d'enseignement. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de signaler qu'en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat membre de la C.E.E., les autorités de la C.E.E. pourraient considérer la mesure envisagée, pour autant bien entendu qu'elle entre dans le champ d'application du Traité C.E.E., comme s'analysant en une forme déguisée de discrimination, interdite par l'article 7 du Traité C.E.E. (voir à cet égard l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 13 février 1985, Gravier c.s.).

4. L'article 1er, § 2, mentionne notamment, en vue de l'application du coefficient de réduction, l'arrêté royal du 14 mars 1960 portant l'application de l'article 24 de la loi du 29 mai 1959.

L'article 4 de la loi du 29 mai 1959, qui a trait à la sauvegarde du libre choix de l'école, reconnaît aux parents le droit d'obliger l'Etat à prendre des mesures qui leur garantissent ce libre choix.

Indépendamment du point de savoir si le Roi peut trouver dans la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 le pouvoir de mettre quelque restriction au droit du libre choix de l'école ou de prendre quelque mesure qui porte atteinte à l'exercice de ce droit, il y a lieu d'observer que l'arrêté royal du 14 mars 1960 détermine le nombre de parents qui est requis pour que ledit mécanisme de sauvegarde puisse être mis en oeuvre; les élèves ne sont évoqués dans cet arrêté royal qu'à titre subsidiaire et encore ne le sont-ils qu'en fonction du nombre de parents qui doit être atteint.

Aucune information n'ayant pu lui être fournie concernant la portée que l'on entend attribuer à la mention de l'arrêté royal du 14 mars 1960 dans l'article 1er, § 2, du projet, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'approfondir cette question, compte tenu également du bref délai dans lequel son avis est demandé.

5. Le Conseil d'Etat n'a pas davantage pu obtenir d'explications quant aux considérations qui ont déterminé le Gouvernement à exclure du système particulier de comptabilisation les enfants dont les parents ou assimilés peuvent se prévaloir de la Convention Belgo-Luxembourgeoise du 17 septembre 1970. Il n'a dès lors pu vérifier si les motifs retenus à cette fin revêtent le caractère objectif, requis en droit, qui garantit l'égalité juridique entre les établissements scolaires concernés.

.../...

6. L'intitulé du projet est trop long. Le libellé suivant suffirait :

"Arrêté royal n° ... fixant le coefficient de comptabilisation pour certains élèves dans l'enseignement secondaire".

Le Conseil d'Etat n'a pas disposé du temps nécessaire pour formuler d'autres propositions de texte. On observera cependant qu'à l'article 1er, § 2, la mention des arrêtés modificatifs doit chaque fois être supprimée.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	H. COREMANS,	kamervoorzitter, président de chambre,
	W. DEROOVER, J. DE BRABANDERE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	F. DE KEMPENEER, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. ROELANDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. ROELANDT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.