

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 april 1995 door de Voorzitter van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "betreffende het inschrijvingsgeld en het schoolgeld in het onderwijs", en op 22 juni 1995 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 27 juni 1995 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet regelt voor alle instellingen van het door de Duitstalige Gemeenschap georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs, per onderwijsniveau, het inschrijvingsgeld en het schoolgeld.

Met inschrijvingsgeld wordt, naar luid van artikel 1, 2. van het voorstel, de bijdrage bedoeld die door onderwijsinstellingen in de Duitstalige Gemeenschap wordt geheven voor de toegang van leerlingen of studenten tot het onderwijs en die door deze laatsten of door de personen die met hun opvoeding zijn belast, moet worden betaald.

Het schoolgeld is, naar luid van artikel 1, 3. van het voorstel, een bijdrage die moet worden betaald voor de aankoop en het gebruik van lesmateriaal, het gebruik van de gebouwen en uitrusting van de onderwijsinstelling en de deelneming aan bepaalde activiteiten.

1.2. Het inschrijvingsgeld wordt als volgt geregeld :

- het gewoon en het buitengewoon lager en secundair onderwijs is kosteloos (artikel 2, § 1);
- voor de toegang tot het hoger onderwijs wordt een inschrijvingsgeld van maximum 15.000 BEF. gevraagd (artikel 3, § 1);

.../...

- voor de toegang tot het bijschools onderwijs wordt een inschrijvingsgeld van maximum 10.000 BEF. gevraagd (artikel 4, § 1);
- in het kleuteronderwijs mag een inschrijvingsgeld ten bedrage van maximum 50.000 BEF. worden gevraagd voor de inschrijving van een buitenlandse kleuter indien deze niet in België woonachtig is, de personen die met zijn opvoeding zijn belast, niet de Belgische nationaliteit hebben en op voorwaarde dat in de Staat waar de kleuter woonachtig is, algemeen een soortgelijk inschrijvingsgeld wordt geïnd. Voor het overige is voor het kleuteronderwijs in geen regeling voorzien.

De niet betaling van het inschrijvingsgeld wordt op een dubbele wijze gesanctioneerd :

- niet betalende leerlingen of studenten kunnen niet in aanmerking worden genomen voor het berekenen van het personeelsbestand en de werkingstoelage van de onderwijsinstelling (artikel 5, eerste lid);
- de leerling of student zelf kan door de onderwijsinstelling worden geweigerd (artikel 5, tweede lid).

1.3. Een schoolgeld kan worden geheven door alle onderwijsinstellingen, ongeacht het onderwijsniveau waartoe zij behoren. Voor het lager en secundair onderwijs komt het evenwel aan de Regering van de Duitstalige Gemeenschap toe de voorwaarden te bepalen waaronder schoolgeld kan worden geheven.

.../...

2. De voorgestelde regeling moet worden getoetst aan de voorschriften welke ter zake zijn opgenomen in de Grondwet en, in voorkomend geval, in de internationale verdragen die België binden.

A. Wat het inschrijvingsgeld betreft :

2.1. Overeenkomstig artikel 24, § 3, van de Grondwet heeft ieder recht op onderwijs en is de toegang tot het onderwijs kosteloos tot het einde van de leerplicht. Uit de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling (1) en uit de rechtspraak en de rechtsleer (2) volgt dat de grondwetgever de kosteloosheid van het onderwijs heeft gekoppeld aan het verplicht karakter van het te verstrekken onderwijs.

Voor zover derhalve het voorstel van decreet de kosteloosheid van het leerplichtonderwijs - in casu van het lager en het secundair onderwijs - garandeert, is het in overeenstemming met artikel 24, § 3, van de Grondwet.

Er is ook geen grondwettelijk bezwaar tegen het invoeren van een inschrijvingsgeld voor het hoger onderwijs van het korte type, dat geen leerplichtonderwijs meer is.

(1) Gedr. St., Senaat, B.Z., 1988, nr. 100. 1^o, blz. 3-4.

(2) Arbitragehof, arrest nr. 40/94 van 19 mei 1994; overweging B 2.8.; zie ook J. VELAERS, Van Arbitragehof tot grondwettelijk Hof, MAKLU, 1990, blz. 210-211.

De bepaling van artikel 2, § 2, van het voorstel strookt evenwel niet met artikel 24, § 3, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 191 van de Grondwet, voor zover de voorgestelde bepaling ook zou kunnen gelden voor de in België verblijvende leerplichtige buitenlandse leerlingen, die, met toepassing van artikel 1, § 4, 2°, van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, na het bereiken van de leerplichtige leeftijd nog gewoon of buitengewoon kleuteronderwijs volgen. Om verenigbaar te zijn met de grondwetsbepaling zou die bepaling, althans wat het impact ervan op de leerplichtige leerlingen betreft, moeten worden herzien.

2.2. Uit artikel 13.2 c) van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 (1), volgt evenwel dat de kosteloosheid van het hoger onderwijs van het korte type geleidelijk moet worden ingevoerd, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën eigen aan elk van de verdragsluitende Staten.

(1) Artikel 13, 2. c) bepaalt :

"2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen :

...

c) het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;"

.../...

Die bepaling heeft geen rechtstreekse werking heeft en doet op zichzelf geen recht op kosteloze toegang tot het hoger onderwijs ontstaan. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof verzet die bepaling zich nochtans ertegen dat België, na de inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van België - op 6 juli 1983 - maatregelen zou nemen die ingaan tegen de doelstelling van de kosteloosheid (1).

De situatie inzake inschrijvingsgelden zoals die uit het voorstel van decreet zal voortvloeien, moet derhalve worden vergeleken met die welke bestond op 6 juli 1983. Uit het arrest van het Arbitragehof nr. 33/92 van 7 mei 1992 (overweging B.7.2.) blijkt dat in 1983 een schoolgeld werd geheven voor de toegang tot het hoger onderwijs van het korte type. Het principieel behoud van dat inschrijvingsgeld zal dan ook - steeds volgens de rechtspraak van het Arbitragehof - niet in strijd zijn met de door het voornoemde verdrag opgelegde verplichting voor zover het inschrijvingsgeld, vergeleken met dat van 1983, enkel wordt verhoogd op grond van onder meer een redelijke schatting van het verloop van de kosten van levensonderhoud, van het nationaal produkt en de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner ten opzichte van de tijd waarin het is vastgesteld, en voor zover de hoogte van dat inschrijvingsgeld de toegang tot de betrokken onderwijsvorm niet ernstig en aanzienlijk hindert.

(1) Dit is de zgn. "standstill-verplichting" : zie o.m. het arrest nr. 40/94 van 19 mei 1994, overweging B 2.3.

2.3. Voor zover de afwijkende regeling van artikel 2, § 2, niet de leerplichtige buitenlandse kleuters beoogt, is zij ook niet strijdig met artikel 13, 2, a) van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat de kosteloosheid van het kleuteronderwijs niet waarborgt.

2.4. Het is evenwel niet uitgesloten dat met die regeling bepaalde categorieën van buitenlandse leerlingen op verschillende wijze worden behandeld. Aangezien dit verschil in behandeling zal worden doorgevoerd bij decreet, is voldaan aan het legaliteitsbeginsel dat daartoe wordt opgelegd bij artikel 191 van de Grondwet. Men weet evenwel dat het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel bovendien een discriminerende behandeling verbiedt van niet-Belgen, zowel ten aanzien van de Belgen als ten aanzien van niet-Belgen onderling (1). Het opleggen van een inschrijvingsgeld op basis van wederkerigheid, zoals gebeurt bij het voorstel van decreet, lijkt aanvaardbaar (2). De decreetgever zal er niettemin goed aan doen, de verschillende behandeling van de beoogde categorie van vreemdelingen bij de parlementaire bespreking uitdrukkelijk te verantwoorden, onder voorbehoud van de uiteindelijke toetsing door het Arbitragehof.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994.

(2) Vergelijk arrest van de Raad van State, nr. 32.989 van 6 september 1989 inzake M'FEDDAL : het gelijkheidsbeginsel is niet geschonden voor zover een inschrijvingsgeld wordt gevraagd aan bepaalde niet-leerplichtige leerlingen in het secundair onderwijs die zelf of wier familie niet op algemene wijze bijdragen in de financiering van het onderwijs.

2.5. Ten slotte blijft de vraag over naar de toelaatbaarheid van het inschrijvingsgeld voor de "bijschoolse vorming". Het antwoord op deze vraag verschilt naargelang van de inhoud die aan dat begrip moet worden gegeven.

Indien immers het in artikel 4 van het voorstel ingevoerde inschrijvingsgeld betrekking heeft op de naschoolse vorming, die overeenkomstig artikel 4, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een culturele en geen onderwijsaangelegenheid is, zijn noch artikel 84 van de Grondwet noch artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten hierop van toepassing.

Indien daarentegen met bijschoolse vorming een vorm van voortgezet onderwijs wordt bedoeld, gelden de regels die hiervoren onder 2.1. en 2.2. zijn uiteengezet omtrent het inschrijvingsgeld in het hoger onderwijs.

Indien ten slotte de bijschoolse vorming kadert in het deeltijds onderwijs, waarop de leerplicht van toepassing is, moet ook deze vorm van onderwijs kosteloos worden verstrekt.

Het voorstel van decreet zal derhalve op dit punt moeten worden verduidelijkt.

.../...

B. Wat het schoolgeld betreft.

2.6. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 24, § 3, van de Grondwet (vroeger : artikel 17, § 3) en uit de rechtspraak van het Arbitragehof volgt dat, ook voor het leerplichtonderwijs, een bijdrage kan worden gevraagd voor het didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten, op voorwaarde dat deze bijdrage de kosten van noodzakelijke en geleverde goederen of prestaties niet overschrijdt (1).

In het voorstel van decreet is de omschrijving van het begrip "schoolgeld" echter zodanig ruim gehouden dat het risico bestaat dat het wordt "gedenatureerd" tot een verdoken inschrijvingsgeld (bijvoorbeeld door het vragen van een bijdrage in de kosten voor het gebruik van de gebouwen). In dat geval :

- wordt het opleggen van schoolgeld ongrondwettig ten aanzien van het leerplichtonderwijs en
- moet het bedrag van het schoolgeld mede worden betrokken in de beoordeling van de standstill-verplichting voor het niet-leerplichtig onderwijs.

(1) Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/10, blz. 4, bevestigd door het Arbitragehof in het arrest nr. 28/92 van 2 april 1992. Men consultere ook J.-M. DELMAGNE, La gratuité dans l'enseignement, in Quels droits dans l'enseignement, Faculté de droit, Namen, 1993, blz. 29-47.

De decreetgever zal er derhalve moeten op toezien dat de in artikel 1, 3., a), b) en c) vermelde criteria nauwkeuriger worden geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

De verwijzing in artikel 1, 1. (lees 1^o) naar het "gesubsidieerd instituut voor bijschoolse vorming" zal, in het licht van de sub 2.5 geformuleerde algemene opmerking moeten worden verduidelijkt. In 3 (lees : 3^o), tweede lid, kunnen de woorden "volgens onderhavig decreet" zonder bezwaar worden weggelaten.

Artikel 2.

1. Paragraaf 1 behelst geen algemene regeling met betrekking tot het al dan niet kosteloos karakter van het kleuteronderwijs. Wat meer is, artikel 12, § 1, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, gewijzigd door het koninklijk besluit nr. 462 van 17 september 1986, naar luid waarvan het bewaarschoolonderwijs kosteloos is in de instellingen van de Staat en in de inrichtingen die de Staat subsidieert, wordt wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, opgeheven door artikel 7, 1^o, van het voorstel zodat in de toekomst de kosteloosheid van het kleuteronderwijs enkel door een

.../...

a contrario redenering uit het voorgestelde artikel 2, § 2, zal kunnen worden afgeleid.

Vermits men er mag van uitgaan dat het niet de bedoeling is te raken aan de kosteloosheid van dat onderwijs (1) lijkt het aangewezen paragraaf 1 te redigeren als volgt :

"§ 1. In het gewoon en het buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs wordt geen inschrijvingsgeld geïnd".

Alleen in het geval dat op dit voorstel wordt ingegaan, hebben in paragraaf 2 de woorden "in afwijking van § 1" een zin. Zo niet moeten zij bij gebrek aan samenhang met de thans voorgestelde bepaling, worden geschrapt.

2. De delegatie die in paragraaf 3 aan de regering wordt gegeven, moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 1, 3. en zal dus enkel betrekking kunnen hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever in dat artikel vastgestelde beginselen.

(1) De verklarende nota van de Regering bij de herziening van het vroegere artikel 17 van de Grondwet verwijst ook naar het kosteloze kleuteronderwijs, maar dit in samenhang met de schoolpactwetgeving (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, blz. 3 - 4).

Artikel 3.

1. In paragraaf 1, eerste lid, schrijve men "In het hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan ...".

2. In paragraaf 1, vierde lid, dienen de woorden "gewijzigd door het decreet van 23 november 1992" te worden geschrapt.

3. In paragraaf 2 wordt enkel de maximumgrens van het schoolgeld vastgesteld. Het spreekt echter vanzelf dat de onderwijsinstellingen de noodzakelijkheid en de realiteit van de overeenkomstig artikel 1, 3. gedane kosten zullen moeten kunnen aantonen.

Artikel 4.

Voor zover met bijschoolse vorming een onderwijsvorm wordt bedoeld, geldt ook voor de bepaling van paragraaf 2 de hiervoor onder artikel 3, punt 3, gemaakte opmerking.

Artikel 5.

Artikel 5, tweede lid, van het voorstel is in zo algemene bewoordingen geredigeerd dat het verband met het

.../...

eerste lid niet duidelijk is. Indien in dat lid enkel de weigering van de inschrijving wegens niet-betaling of laattijdige bepaling van het inschrijvingsgeld wordt beoogd, zal zulks duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Daarenboven zal het voorgestelde tweede lid, slechts zinvol zijn voor zover de regering in uitvoering van het eerste lid van datzelfde artikel bepaalt dat het inschrijvingsgeld uiterlijk op het ogenblik van de inschrijving zelf dient te worden betaald.

Artikel 7.

Artikel 7 van het voorstel kan als volgt worden gecorrigeerd :

"Art. 7. Worden opgeheven :

- 1° artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 462 van 17 september 1986 en het koninklijk besluit nr. 505 van 31 december 1986;
- 2° het decreet van (... zoals in het voorstel);
- 3° het besluit van de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap van 23 november 1989 tot uitvoering van het decreet van 6 november 1989 betreffende het inschrijvingsgeld in het onderwijs, gewijzigd bij het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 7 juli 1993".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.