

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Culture, de la Recherche scientifique et des Monuments et Sites de la Communauté germanophone, le 1er octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant le décret du 17 juillet 1995 relatif aux droits d'inscription et au minerval dans l'enseignement", a donné le 26 mars 1997 l'avis suivant :

Examen du projet

I. En vertu de l'article 71, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 86, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, en attendant l'adoption d'un arrêté relatif au contrôle administratif et budgétaire propre à la Communauté germanophone, les formalités prévues par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire doivent être accomplies lors de l'élaboration de tout projet de décret.

En ce qu'il a pour objet de supprimer la possibilité, pour les établissements d'enseignement, de percevoir un minerval, le projet de décret est nécessairement de nature à influencer, directement ou indirectement, les recettes. Il doit donc, conformément aux articles 14, 1^o, 2), et 5, 2^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 précité, être soumis pour avis préalable, à l'inspecteur des Finances et recevoir l'accord préalable du ministre du Budget.

Ces avis et accord n'ayant pas été sollicités, il faut considérer, à peine de rendre ces avis et accord purement formels, que le projet de décret n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

II. Le Conseil d'Etat croit cependant devoir, d'ores et déjà, formuler la remarque suivante.

Selon l'exposé des motifs, le projet de décret examiné a pour objet de tenir compte des remarques essentielles formulées par la section de législation du Conseil d'Etat en son avis L. 24.450/1 du 27 juin 1995 qui n'est parvenu au Président du Conseil de la Communauté germanophone qu'après l'adoption du décret du 17 juillet 1995 relatif aux droits d'inscription et au minerval dans l'enseignement. Toujours, selon l'exposé des motifs, "le Conseil d'Etat conclut que le décret ne donne pas une définition assez précise de la notion du minerval, de sorte qu'il y a risque d'abus sous la forme d'un minerval caché".

En son avis précité, la section de législation du Conseil d'Etat fit les observations générales suivantes :

"1.1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorschlag regelt für alle Einrichtungen des von der Deutschsprachigen Gemeinschaft organisierten oder bezuschußten Unterrichtswesens die Einschreibgebühr und das Schulgeld pro Unterrichtsstufe.

Artikel 1, 2., des Vorschlags zufolge versteht man unter Einschreibgebühr die Gebühr, die von Unterrichtseinrichtungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft für den Zugang der Schüler oder Studenten zum Unterricht erhoben wird und die von letzteren oder von den Erziehungsberechtigten zu entrichten sind.

Artikel 1, 3., des Vorschlags zufolge ist das Schulgeld eine Gebühr, die für den Erwerb und die Benutzung von Lehrmaterial, die Benutzung der Gebäude und der Ausrüstungen der Unterrichtseinrichtung und die Teilnahme an gewissen Aktivitäten zu entrichten ist.

.../...

1.2. Die Einschreibgebühr wird wie folgt geregelt :

- Das Regel- und Sondergrundschulwesen und das Regel- und Sondersekundarschulwesen sind kostenlos (Artikel 2, § 1);
- für den Zugang zu dem Hochschulwesen wird eine Einschreibgebühr von höchstens 15.000 F verlangt (Artikel 3, § 1);
- für den Zugang zu der schulischen Weiterbildung wird eine Einschreibgebühr von höchstens 10.000 F gefordert (Artikel 4, § 1);
- im Vorschulwesen darf eine Einschreibgebühr von höchstens 50.000 F für die Einschreibung eines ausländischen Kleinkindes gefordert werden, wenn es in Belgien nicht wohnhaft ist, die erziehungsberechtigten Personen des Kindes die belgische Staatsangehörigkeit nicht besitzen und unter der Bedingung, daß in dem Staat, in dem das Kleinkind wohnhaft ist, generell eine gleichartige Einschreibgebühr erhoben wird. Ansonsten ist für das Vorschulwesen keine Regelung vorgesehen.

Die Nichtzahlung der Einschreibgebühr wird auf zwei verschiedene Weisen bestraft :

- nichtzahlende Schüler oder Studenten können für die Berechnung des Personalbestandes und der Funktionssubventionen der Unterrichtseinrichtung nicht berücksichtigt werden (Artikel 5, Absatz 1);
- die Einschreibung des Schülers oder des Studenten selbst kann von der Unterrichtseinrichtung verweigert werden (Artikel 5, Absatz 2).

1.3. Schulgeld kann von allen Unterrichtseinrichtungen erhoben werden, ungeachtet der Unterrichtsstufe dieser Einrichtungen. Für das Primar- und Sekundarschulwesen steht es allerdings der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu, die Bedingungen für die Erhebung von Schulgeld festzulegen.

.../...

2. Die vorgeschlagene Regelung ist mit den Vorschriften zu vergleichen, die diesbezüglich in die Verfassung und gegebenenfalls in die für Belgien verbindlichen internationalen Abkommen aufgenommen wurden.

A. Was die Einschreibgebühr betrifft.

2.1. Gemäß Artikel 24, § 3, der Verfassung hat jeder ein Recht auf Unterricht und ist der Zugang zum Unterricht bis zum Ende der Schulpflicht unentgeltlich. Aus der parlamentarischen Vorarbeit zu dieser Verfassungsbestimmung (1) und aus der Rechtsprechung und der Rechtslehre (2) geht hervor, daß der Verfassungsgeber die Unentgeltlichkeit des Unterrichts von der Pflichtmäßigkeit des zu erteilenden Unterrichts abhängig gemacht hat.

Insofern der Dekretvorschlag infolgedessen die Unentgeltlichkeit des Unterrichts, auf den die Schulpflicht anwendbar ist, - im vorliegenden Fall des Primar- und des Sekundarschulwesens - garantiert, ist er in Übereinstimmung mit Artikel 24, § 3, der Verfassung.

Es gibt auch keinen verfassungsrechtlichen Einwand gegen die Einführung einer Einschreibgebühr für das Hochschulwesen kurzer Dauer, das kein Unterricht mehr ist, auf den die Schulpflicht anwendbar ist.

Die Bestimmung von Artikel 2, § 2, des Vorschlags ist jedoch nicht mit Artikel 24, § 3, der Verfassung in Verbindung mit Artikel 191 der Verfassung vereinbar, insofern die vorgeschlagene Bestimmung auch für die sich in Belgien aufhaltenden schulpflichtigen ausländischen Schüler gelten könnte, die in Anwendung von Artikel 1, § 4, 2^o, des Gesetzes vom 29. Juni 1983 über die Schulpflicht nach dem Erreichen des schulpflichtigen Lebensalters noch an dem Regel- und Sondervorschul-

(1) Parl. Dok., Senat, A.S., 1988, Nr. 100-1^o, S. 3-4.

(2) Schiedshof, Urteil Nr. 40/94 vom 19. Mai 1994, Erwägung B.2.8.; siehe auch J. VELAERS, Van Arbitragehof tot grondwettelijk Hof, Maklu, 1990, S. 210-211.

wesen teilnehmen. Um mit der Verfassungsbestimmung vereinbar zu sein, sollte diese Bestimmung - wenigstens was ihre Wirkung auf die schulpflichtigen Schüler betrifft - revidiert werden.

2.2. Aus Artikel 13.2 c) des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der am 19. Dezember 1966 in New York unterzeichnet wurde (1), geht jedoch hervor, daß die Unentgeltlichkeit des Hochschulwesens kurzer Dauer allmählich eingeführt werden muß, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und der öffentlichen Finanzlage eines jeden der Vertragsstaaten.

Diese Bestimmung hat keine unmittelbare Wirkung und läßt an sich kein Recht auf kostenlosen Zugang zu dem Hochschulwesen entstehen. Der Rechtsprechung des Schiedshofes zufolge verbietet diese Bestimmung jedoch, daß Belgien nach dem Inkrafttreten des Pakts für sich - am 6. Juli 1983 - Maßnahmen ergreift, die im Widerspruch zur Zielsetzung der Unentgeltlichkeit stehen würden (2).

Die sich aus dem Dekretvorschlag ergebende Situation bezüglich der Einschreibengebühren ist also mit derjenigen zu vergleichen, die am 6. Juli 1983 existierte. Aus dem Urteil des Schiedshofs Nr. 33/92 vom 7. Mai 1992 (Erwägung B.7.2.) geht hervor, daß 1983 ein

(1) Artikel 13, 2. c) lautet wie folgt :

"2. Die Vertragsstaaten erkennen an, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

...

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muß;"

(2) Das ist die sogenannte "Stillhalteverpflichtung" : siehe u.a. das Urteil Nr. 40/94 vom 19. Mai 1994, Erwägung B.2.3.

.../...

Schulgeld für den Zugang zum Hochschulunterricht kurzer Dauer erhoben wurde. Demzufolge wird das grundsätzliche Festhalten an dieser Einschreibegebühr - wieder der Rechtsprechung des Schiedshofs zufolge - nicht im Widerspruch zu der durch den genannten Pakt auferlegten Verpflichtung stehen, insofern die Einschreibegebühr - im Vergleich zu derjenigen von 1983 - nur namentlich aufgrund einer angemessenen Beurteilung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, des Sozialproduktes und der Steigung des Durchschnittseinkommens pro Einwohner im Verhältnis zum Zeitpunkt ihrer Festsetzung erhöht wird und insofern die Höhe dieser Einschreibegebühr den Zugang zu der betreffenden Unterrichtsform nicht ernsthaft und erheblich verhindert.

2.3. Insofern die abweichende Regelung von Artikel 2, § 2, die schulpflichtigen ausländischen Kleinkinder nicht betrifft, steht sie auch nicht im Widerspruch zu Artikel 13, 2, a), des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Unentgeltlichkeit des Vorschulwesens nicht garantiert.

2.4. Ausgeschlossen ist es jedoch nicht, daß mit dieser Regelung bestimmte Kategorien von ausländischen Schülern unterschiedlich behandelt werden. Da dieser Behandlungsunterschied durch Dekret durchgeführt wird, wird das Gesetzmäßigkeitsprinzip, das zu diesem Zweck durch Artikel 191 der Verfassung auferlegt wird, eingehalten. Es ist jedoch bekannt, daß das durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung garantierte Gleichheitsprinzip außerdem eine diskriminierende Behandlung der Nichtbelgier, sowohl gegenüber den Belgiern als auch untereinander, verbietet (1). Die Auferlegung einer Einschreibegebühr aufgrund der Gegenseitigkeit, wie beim Dekretvorschlag der Fall ist, scheint

(1) Schiedshof, Urteil Nr. 61/94 vom 14. Juli 1994.

annehmbar zu sein (1). Der Dekretgeber täte jedoch gut daran, den Behandlungsunterschied der betreffenden Kategorie von Ausländern bei der parlamentarischen Besprechung ausdrücklich zu rechtfertigen, vorbehaltlich der letztendlichen Prüfung durch den Schiedshof.

2.5. Zum Schluß bleibt die Frage der Zulässigkeit der Einschreibegebühr für die "schulische Weiterbildung". Die Antwort auf diese Frage ist verschieden, je nach der Bedeutung, die für diesen Begriff gegeben werden muß.

Betrifft die in Artikel 4 des Vorschlags eingeführte Einschreibegebühr nämlich die nachschulische Ausbildung, die gemäß Artikel 4, 12°, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen eine kulturelle Angelegenheit und keine Unterrichtsangelegenheit ist, so sind weder Artikel 84 der Verfassung noch Artikel 13 des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte darauf anwendbar.

Wird hingegen mit schulischer Weiterbildung eine Art fortgesetzter Unterricht gemeint, so gelten die oben unter den Punkten 2.1. und 2.2. dargestellten Regeln in bezug auf die Einschreibegebühr im Hochschulwesen.

Fällt zum Schluß die schulische Weiterbildung unter das Teilzeitunterrichtswesen, auf das die Schulpflicht anwendbar ist, so muß auch diese Unterrichtsform unentgeltlich erteilt werden.

Der Dekretvorschlag wird infolgedessen in diesem Punkt verdeutlicht werden müssen.

(1) Vergleiche : Urteil des Staatsrates, Nr. 32.989 vom 6. September 1989, M'FEDDAL : das Gleichheitsprinzip ist nicht verletzt, insofern von gewissen nicht-schulpflichtigen Schülern im Sekundarunterrichtswesen, die selbst oder deren Familie zu der Finanzierung des Unterrichtswesens nicht allgemein beitragen, eine Einschreibegebühr gefordert wird.

B. Was das Schulgeld betrifft.

2.6. Aus der parlamentarischen Vorarbeit zu Artikel 24, § 3, der Verfassung (früher : Artikel 17, § 3) und aus der Rechtsprechung des Schiedshofes geht hervor, daß auch für den Schulpflichtunterricht ein Beitrag für Lehrmaterial und für gewisse Aktivitäten verlangt werden kann, unter der Bedingung, daß dieser Beitrag die Kosten für die erforderlichen Waren und Dienstleistungen, die geliefert bzw. erbracht werden, nicht überschreitet (1).

In dem Dekretvorschlag ist die Bestimmung des Begriffs "Schulgeld" jedoch derart weitgehend gehalten, daß die Gefahr besteht, daß es zu einer verschleierten Einschreibengebühr entartet (indem zum Beispiel ein Beitrag zu den Kosten für die Benutzung der Gebäude gefordert wird). In diesem Fall :

- wird die Auferlegung von Schulgeld verfassungswidrig in bezug auf das Schulpflichtunterrichtswesen und
- muß der Schulgeldebtrag bei der Beurteilung der Stillhalteverpflichtung für das Unterrichtswesen, auf das die Schulpflicht nicht anwendbar ist, mit einbezogen werden.

Der Dekretgeber wird infolgedessen dafür sorgen müssen, daß die in Artikel 1, 3., a), b) und c) erwähnten Kriterien genauer formuliert werden."

Il résulte de cette observation générale que, si les auteurs entendent effectivement tenir compte des remarques essentielles de l'avis, ils doivent, également,

(1) Parl. Dok., Senat, A.S. 1988, Nr. 100-1/10, S. 4, bestätigt durch den Schiedshof in dem Urteil Nr. 28/92 vom 2. April 1992. Man konsultiere auch J.-M. DELMAGNE, La gratuité dans l'enseignement, in Quels droits dans l'enseignement, Faculté de droit, Namur, 1993, S. 29-47.

reconsidérer les articles 2, § 2, et, éventuellement, 4 du décret du 17 juillet 1995.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par
M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS