CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
29-06-1984
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (F), le 26 juin 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "établissant un minerval pour les élèves et étudiants étrangers des enseignements maternel, primaire, secondaire, spécial et de promotion sociale pour le premier trimestre de l'année scolaire 1984-1985", a donné le 27 juin 1984 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e juni 1984 door de Minister van Onderwijs (F) verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot oplegging van een inschrijvingsgeld aan de buitenlandse leerlingen en studenten van het kleuter-, lager, secundair, buitengewoon onderwijs en het onderwijs voor sociale promotie voor het eerste trimester van het schooljaar 1984-1985", heeft de 27e juni 1984 het volgend advies gegeven :

L'arrêté ministériel en projet tend, comme l'indique son intitulé, à établir "un minerval pour les élèves et étudiants étrangers des enseignements maternel, primaire, secondaire, spécial et de promotion sociale pour le premier trimestre de l'année scolaire 1984-1985".

Il est l'oeuvre du seul Ministre de l'Education nationale du régime français, qui invoque l'habilitation à lui donnée dans les termes suivants par l'article 17 de la loi du 21 juin 1984 contenant le budget de l'Education nationale, régime français (1) :

> "A partir de l'année scolaire 1976-1977, par dérogation à l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, le Ministre de l'Education nationale peut instaurer un minerval pour les élèves et les étudiants étrangers dont les parents ne sont pas domiciliés en Belgique et qui fréquentent un établissement de l'Etat ou subventionné par l'Etat des niveaux préscolaire, primaire, spécial, secondaire et technique supérieur du 2e et 3e degré.
>
> A partir de l'année scolaire 1976-1977, le Ministre de l'Education nationale peut instaurer un minerval pour les étudiants étrangers dont les parents ne sont pas domiciliés en Belgique et qui fréquentent un établissement de l'Etat ou subventionné par l'Etat du niveau supérieur de type cour ou de type long".

.../...

---

(1) A la date du présent avis, cette loi n'a pas été publiée, mais il ressort des informations fournies au Conseil d'Etat qu'elle a été sanctionnée.

Le dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture, opéré par l'arrêté royal du 25 septembre 1969 n'a qu'une portée limitée, qui a été précisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration (on se référera notamment à l'arrêt DE GROOTE, n° 19.667 du 29 mai 1979). Pour ce qui est des matières exceptées de la compétence des Communautés, l'unité fondamentale de la législation scolaire est maintenue non seulement par l'article 7, § 1er, 1°, de cet arrêté royal, mais aussi et surtout par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

Dans le cas particulier de l'arrêté en projet, l'imposition d'un minerval à certaines catégories d'élèves, déroge expressément au principe de la gratuité de l'enseignement inscrit à l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaine dispositions de la législation de l'enseignement et, par là, touche à la paix scolaire, qui figure parmi les exceptions à la compétence des Communautés, visées par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution. En outre, au sens de l'article 7, § 1er, 1°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1969, cette mesure constitue à la fois une disposition organique concernant le pacte scolaire et un règlement ayant une incidence budgétaire.

Aussi bien le projet de loi contenant le budget de l'Education nationale - régime néerlandais - pour l'année budgétaire 1984, adopté par la Chambre des Représentants le 18 mars 1984 (1) et par le Sénat le 11 mai 1984 (2), contient-il un article 18 rédigé comme suit :

.../...

---

(1) Sénat, 5.XIX-B (1983-1984) - n° 1.

(2) Annales parlementaires Sénat, 11 mai 1984, spécialement p. 2379.

"Par dérogation à l'article 12 de la loi du 29 mai 1959, modifiant certaines dispositions de la législation sur l'enseignement, le ministre de l'Education nationale peut instaurer un minerval pour les élèves et étudiants étrangers dont les parents ne sont pas domiciliés en Belgique et qui fréquentent un établissement d'enseignement de l'Etat ou subventionné de l'Etat des niveaux préscolaire, fondamental, spécial, secondaire, supérieur de type court ou de type long et technique supérieur du 2e et du 3e degré"

Hormis la rétroactivité permise par le premier, et dont il n'est d'ailleurs pas fait usage dans l'arrêté ministériel en projet (article 6), l'article 17 de la loi précitée du 21 juin 1984 et l'article 18 du projet de loi contenant le budget de l'Education nationale - régime néerlandais - pour l'année budgétaire 1984 ont la même portée. Pour leur interprétation, il ne peut être présumé, ni que le législateur aurait contrevenu à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, ni qu'il aurait introduit une incohérence par rapport au régime organisé par l'arrêté royal du 25 septembre 1969. Les articles 17 et 18 précités doivent donc être interprétés comme donnant une même habilitation aux deux Ministres de l'Education nationale agissant conjointement.

Présenté par un seul de ces Ministres, l'arrêté en projet n'est pas conforme à l'habilitation indiquée.

Het ontworpen ministerieel besluit strekt, zoals uit het opschrift blijkt, "tot oplegging van een inschrijvingsgeld aan de buitenlandse leerlingen en studenten van het kleuter-, lager, secundair, buitengewoon onderwijs en het onderwijs voor sociale promotie voor het eerste trimester van het schooljaar 1984-1985".

Het gaat alleen uit van de Minister van Onderwijs van het Franstalig stelsel, die zich beroept op de machtiging die hem daartoe in de volgende bewoordingen is gegeven door artikel 17 van de wet van 21 juni 1984 houdende de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Franstalig regime (1) :

> "Vanaf het schooljaar 1976-1977, in afwijking van artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, mag de Minister van Onderwijs een collegegeld invoeren voor de vreemde leerlingen en studenten wier ouders niet in België zijn gedomicilieerd en die een Rijksinrichting of een door het Rijk gesubsidieerde inrichting bezoeken van het voorschools, lager, buitengewoon, secundair en hoger technisch niveau van de 2de en de 3de graad.
>
> Vanaf het schooljaar 1976-1977, mag de Minister van Onderwijs een collegegeld invoeren voor de vreemde studenten wier ouders niet in België zijn gedomicilieerd en die een Rijksinrichting of een door het Rijk gesubsidieerde inrichting bezoeken van het hoger niveau, van het korte of het lange type".

De splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, zoals die tot stand gebracht is door het koninklijk besluit van 25 september 1969, heeft slechts een beperkte draagwijdte, die nader is bepaald door de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie (er zij onder meer verwezen naar het arrest DE GROOTE, nr 19.667, van 29 mei 1979).

.../...

---

(1) Op de datum waarop dit advies wordt gegeven, is die wet nog niet bekendgemaakt, maar uit aan de Raad van State verstrekte inlichtingen blijkt dat ze reeds bekrachtigd is.

Wat betreft de aangelegenheden die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen, is de fundamentele eenheid van de schoolwetgeving gehandhaafd, niet alleen door artikel 7, § 1, 1°, van dat koninklijk besluit, maar ook en vooral door artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet.

In het bijzondere geval van het ontworpen besluit wijkt het opleggen van een "inschrijvingsgeld" aan bepaalde categorieën van leerlingen, uitdrukkelijk af van het beginsel van de kosteloosheid van het onderwijs, welk beginsel is neergelegd in artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, en raakt zodoende de schoolvrede, een aangelegenheid die behoort tot de in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet bedoelde uitzonderingen op de bevoegdheid van de Gemeenschappen. Bovendien is die maatregel, in de zin van artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 september 1969, tegelijk een organieke bepaling betreffende het schoolpact en een reglement met budgettaire weerslag.

Het ontwerp van wet houdende de begroting van Onderwijs - Nederlandstalig regime - voor het begrotingsjaar 1984, dat op 18 maart 1984 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1) en op 11 mei 1984 door de Senaat (2) is aangenomen, bevat dan ook een artikel 18 dat luidt als volgt :

> "In afwijking van het artikel 12 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, mag de minister van Onderwijs een schoolgeld vaststellen voor de buitenlandse leerlingen en studenten van wie de ouders niet in België zijn gedomicilieerd en die onderwijs genieten in een rijksinstelling of in een door de Staat gesubsidieerde instelling voor voorschools onderwijs, basisonderwijs, buitengewoon onderwijs, secundair onderwijs, hoger onderwijs van het korte type of van het lange type en hoger technisch onderwijs van de 2de en van de 3de graad".

.../...

Artikel 17 van de eerdervermelde wet van 21 juni 1984 en artikel 18 van het ontwerp van wet houdende de begroting van Onderwijs - Nederlandstalig regime - voor het begrotingsjaar 1984, hebben dezelfde draagwijdte behalve wat betreft de door het eerstgenoemde artikel toegestane terugwerking, waarvan overigens in het ontworpen ministerieel besluit (artikel 6) geen gebruik is gemaakt. Voor de interpretatie van die artikelen mag niet worden uitgegaan van de veronderstelling dat de wetgever zou hebben gehandeld in strijd met artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet, of dat hij een regeling zou hebben ingevoerd welke niet samenhangt met die van het koninklijk besluit van 25 september 1969. De aangehaalde artikelen 17 en 18 moeten dus zo worden uitgelegd dat ze een zelfde machtiging geven aan de beide Ministers van Onderwijs, gezamenlijk handelend.

Het ontworpen besluit is door slechts één van die Ministers voorgelegd en is dus niet in overeenstemming met de bedoelde machtiging.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

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

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

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.