

Rolnummer 1034
Arrest nr. 17/98 van 18 februari 1998

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 51 en 58 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996 betreffende de financiering van de door de Franse Gemeenschap ingerichte of gesubsidieerde hogescholen, ingesteld door J. Tilleman.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 januari 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 januari 1997, heeft J. Tilleman, wonende te 1080 Brussel, Toekomststraat 15, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 51 en 58 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996 betreffende de financiering van de door de Franse Gemeenschap ingerichte of gesubsidieerde hogescholen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1996).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 14 januari 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 30 januari 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1997.

De Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 17 maart 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 14 april 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoeker heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 25 april 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 juni 1997 en 18 december 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 13 januari 1998 en 13 juli 1998.

Bij beschikking van 17 december 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 januari 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en aan de advocaat van de Franse Gemeenschapsregering bij op 18 december 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 14 januari 1998 :

- is verschenen : Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Delruelle en A. Arts verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

A.1. De verzoeker is laatstejaarsstudent rechten in een hogeschool. Hij wordt rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bepalingen waarvan hij de vernietiging vordert omdat hij rechten dient te betalen waarvan de bedragen zonder enige beperking worden vastgesteld. Tot staving van zijn belang voert hij de volgende arresten van het Arbitragehof aan : nrs. 33/92 van 7 mei 1992, 30/96 van 15 mei 1996 en 43/96 van 2 juli 1996.

A.2.1. Het middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Aangeklaagd wordt dat de artikelen 51 en 58 van het bestreden decreet een te ruime machtiging verlenen aan andere overheden dan de wetgever zelf. Tot staving van die stelling worden de vaste rechtspraak van het Arbitragehof alsmede de rechtspraak en de adviezen van de twee afdelingen van de Raad van State aangevoerd.

A.2.2. Het eerste onderdeel van het middel heeft betrekking op artikel 58 van het aangevochten decreet. Zich baserend op de vermelde arresten nrs. 33/92, 30/96 en 43/96 betwist de verzoeker de bestaanbaarheid van die bepaling met artikel 24, § 5, van de Grondwet, in zoverre die bepaling de aan de hogescholen toegekende bevoegdheid om ten laste van de studenten die geen beurs of studietoelage krijgen aanvullende rechten naast het collegegeld te innen, geenszins beperkt. Het bedrag van het inschrijvingsgeld of de marge waarbinnen dat bedrag kan worden bepaald, dient echter bij decreet te worden vastgesteld.

Tot staving van zijn stelling voert de verzoeker het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de ontwerpbeplanning aan.

Uit de debatten van de Franse Gemeenschapsraad blijkt dat de *ratio legis* van de bepaling erin bestond de hogescholen ertoe in staat te stellen het hoofd te bieden aan financiële moeilijkheden.

« Onbetwistbaar beperkt de aangevochten bepaling op geen enkele wijze de beoordelingsmarge van de overheden van de hogescholen; zij bevat zelf geen enkel criterium waarmee de hogescholen rekening dienen te houden om het bedrag van de aanvullende rechten vast te stellen. Bovendien worden het minimumbedrag en het maximumbedrag in die bepaling niet vastgesteld. Aldus heeft de decreetgever niet de essentiële regels vastgesteld inzake de aanvullende rechten die in het niet-universitair onderwijs mogen worden geïnd. »

A.2.3. In het tweede onderdeel van het middel wordt de bestaanbaarheid van artikel 51 van het aangevochten decreet met artikel 24, § 5, van de Grondwet betwist. De decreetgever geeft aan de Regering immers de opdracht een recht vast te stellen dat kan worden geïnd wanneer de door een hogeschool of een examencommissie van het hoger onderwijs uitgereikte diploma's door haar of haar gemachtigde worden medeondertekend.

« De vaststelling van het niveau van dat recht heeft geen betrekking op het bepalen van een essentieel element van de reglementering inzake onderwijs. Zij kan worden gedelegeerd aan een andere overheid dan de wetgever zelf.

Doordat zij de bestemming van de geïnde rechten niet nauwkeurig vaststelt, is de aangevochten bepaling daarentegen niet in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet. »

Memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.3.1. Het beroep is niet ontvankelijk omdat de verzoeker, in zijn hoedanigheid van student, geen belang heeft om in rechte te treden. Het is immers niet voldoende dat hij aantoont dat de bepaling op hem van toepassing is; hij dient ook nog aan te tonen dat de bestreden norm hem ongunstig raakt, met andere woorden dat zij hem nadeel kan berokkenen.

Die onontvankelijkheid wordt enkel ten aanzien van artikel 58 van het decreet aangevoerd.

Die bepaling voert immers uitsluitend een verbodsregeling voor de onderwijsinstellingen in en geeft aldus aan de beoogde studenten de waarborg dat geen bijkomend recht van hen zal worden gevraagd.

Aangezien de verzoeker niet tot de categorie van de beoogde studenten behoort, is die bepaling, die fundamenteel betrekking heeft op de financiering van de onderwijsinstellingen, geenszins op hem van toepassing. De verzoeker beweert ten onrechte dat artikel 58 toestaat bijkomende rechten naast het collegegeld te heffen, zonder enige beperking ten aanzien van de niet-beursstudenten. Het decreet heeft enkel het reeds gepreciseerde verbod als onderwerp.

« Het is juist dat artikel 58 van het decreet [...] de eerste decreetsbepaling is die de kwestie van de aanvullende inschrijvingsrechten regelt die in de praktijk door een aantal onderwijsinstellingen worden gevraagd. »

Dat artikel heeft evenwel niet tot gevolg dat die praktijk op een absolute manier wordt geregulariseerd en dat de onderwijsinstellingen de toelating krijgen om onbeperkt dergelijke rechten te vragen. Over die rechten is trouwens thans een debat aan de gang in de Franse Gemeenschapsraad.

Overigens moet erop worden gewezen dat het begrip van de aanvullende inschrijvingsrechten een begrip is dat in het Belgisch recht bekend is en waarover een belangrijke rechtspraak bestaat. In de huidige stand van het recht moet de manier waarop die rechten kunnen worden gevraagd, strikt in het licht van de rechtspraak worden geanalyseerd. Overeenkomstig die beginselen vraagt de hogeschool waar de verzoeker is ingeschreven trouwens geen bijkomend inschrijvingsrecht maar enkel een eenmalig collegegeld dat, naast de inschrijving op zich, de cursussen omvat.

De verzoeker wordt derhalve door de aangevochten norm niet rechtstreeks en ongunstig in zijn situatie geraakt vermits die norm niet op hem van toepassing is, en zulks des te meer daar de hogeschool waar hij is ingeschreven geen aanvullend inschrijvingsrecht vraagt.

Opgemerkt dient te worden dat, vermits hij thans voor de tweede maal in het derde en laatste jaar graduaat rechten is ingeschreven, het zeker is dat hij geen student meer zal zijn tijdens het volgende academiejaar. Hij wordt dus door de aangevochten norm niet geraakt, zelfs indien zij zou moeten worden geïnterpreteerd in de door hem voorgestelde zin.

A.3.2. Artikel 51 van het aangevochten decreet is in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet vermits het de Regering enkel ertoe machtigt het bedrag van het recht vast te stellen op het ogenblik van de medeondertekening bij de uitreiking van het diploma. Dat recht is bestemd om de kosten te dekken die worden gemaakt bij de administratieve handeling van de medeondertekening. Het gaat niet om een essentieel element, een grondregel van het onderwijs. In zijn arrest nr. 33/92 heeft het Hof uitdrukkelijk gesteld dat de rechten voor administratiekosten geen betrekking hebben op de toegang tot het hoger onderwijs.

« Wanneer de delegatie die aan de regering wordt toegekend, geen inbreuk maakt op de toegang tot de studie, en het bedrag van dat recht, vanwege de vergoedende aard ervan, niet hoog is, is het zeker dat het niet rechtstreeks door de decreetgever moet worden vastgesteld. »

A.3.3. Met artikel 58 van het bestreden decreet heeft de Franse Gemeenschap een einde willen maken aan praktijken die ertoe strekten aan beursstudenten aanvullende inschrijvingsrechten te vragen. Het decreet van 2 december 1996 tot wijziging van de onderwijswetgeving moet in dezelfde geest worden gezien vermits het de verplichting oplegt alle studenten op een gelijke manier te behandelen. In beide gevallen heeft het optreden van de decreetgever tot doel een einde te maken aan praktijken die de toegang tot het onderwijs konden belemmeren en de rechten van de studenten te versterken.

De interpretatie van de verzoeker, waarbij een verbodsregeling wordt omgevormd tot een absolute

toelatingsregeling, stemt niet overeen met de geest, noch met de duidelijke tekst van de bestreden norm.

In de interpretatie van de Regering schendt de tekst artikel 24, § 5, van de Grondwet niet.

« In de tekst wordt immers één principe gesteld, dat overigens geen enkel later optreden van een administratieve overheid vergt, ongeacht of het gaat om de Franse Gemeenschapsregering of om de overheden van de Hogescholen. »

Het debat dat door de verzoeker voor het Hof wordt gebracht, overschrijdt in feite ruimschoots de bestreden norm. « De verzoeker lijkt te wensen dat de Franse Gemeenschapsraad op een uitdrukkelijke manier optreedt om *in globo* de kwestie van de aanvullende inschrijvingsrechten die door sommige onderwijsinstellingen worden gevraagd te regelen.

Daartoe interpreteert hij de aangevochten norm op een onredelijke manier en verzoekt hij [het] Hof die interpretatie te bekrachtigen. Het gaat daarbij natuurlijk om een eigenaardige poging. Hij hoopt aldus de Franse Gemeenschapsraad, vanwege het gezag dat van [het] arrest [van het Hof] zal uitgaan, ertoe te dwingen de algemene kwestie van de regelmatigheid van de inschrijvingsrechten te regelen. »

De bestreden norm dient dus enkel te worden geanalyseerd in het licht van het enige principe dat zij stelt en vanuit dat oogpunt bevat zij geen delegatie die in strijd zou zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Memorie van antwoord van J. Tilleman

A.4.1. De verzoeker heeft er belang bij in rechte te treden tegen artikel 58 van het bestreden decreet. Een bepaling die de inning van een geldelijk recht, onder welke benaming dat ook moge zijn, ten laste van een student invoert, is van die aard dat zij hem rechtstreeks en ongunstig raakt in zoverre de toegang tot de studie die hij volgt en de uitreiking van zijn medeondertekend diploma van de betaling van dat recht afhankelijk worden gesteld.

De verzoeker behoort weliswaar niet tot de in het aangevochten artikel 58 bedoelde categorie, doch de omstandigheid dat hij, door het effect van de vernietiging, rechten zal betalen waarvan de essentiële regels echter door de decreetgever zullen zijn vastgesteld, is voldoende om zijn belang om die bepaling aan te vechten, te verantwoorden.

De interpretatie die door de verzoeker aan dat artikel wordt gegeven, is niet onredelijk, doch is uitsluitend gegrond op de *ratio legis* die blijkt uit de parlementaire stukken van de Franse Gemeenschapsraad. Uit de parlementaire stukken blijkt immers dat de Minister van Hoger Onderwijs van de Franse Gemeenschap erkent en niet verbiedt dat de overheden van de hogescholen vrij aanvullende rechten ten laste van de niet-beursstudenten innen. De Minister geeft in zijn memorie ook toe dat die rechten in de praktijk door een aantal onderwijsinstellingen worden gevraagd. In werkelijkheid zijn de bedragen van de inschrijvingsgelden die door de hogescholen aan de studenten worden gevraagd - de cijfers staven dat - veel hoger dan die welke zijn voorgeschreven bij het besluit van 27 juni 1994, gewijzigd bij het besluit van 3 april 1995, en die zijn geïndexeerd in 1996-1997.

De Regering verklaart ten onrechte dat de verzoeker tijdens het volgende academiejaar geen student meer zal zijn. Hij heeft het bewijs geleverd dat hij in een hogeschool is ingeschreven en dat hij het bedrag van het inschrijvingsgeld, namelijk 12.000 frank, heeft betaald. Hij heeft overigens de vrijheid van handelen en is wel degelijk van plan zijn studie tijdens het volgende academiejaar voort te zetten en zich te oriënteren naar het hoger onderwijs van het lange type. Hij zal dan een inschrijvingsgeld dienen te betalen waarvan het bedrag ruimschoots de door de Minister van Hoger Onderwijs geciteerde cijfers overschrijdt en hij heeft er dus belang bij de invoering van de rechten die worden geregeld bij de artikelen 51 en 58 van het bestreden decreet aan te vechten.

A.4.2. Ten gronde verwijst de verzoeker naar verschillende negatieve adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en naar een vernietigingsarrest van die Raad. Hij herinnert ook aan de vernietigingsarresten van het Arbitragehof wegens schending van het beginsel van de wettigheid inzake onderwijs.

A.4.3. Ten aanzien van het eerste onderdeel wijst de verzoeker op een dubbelzinnigheid betreffende de rechten die aan de studenten kunnen worden opgelegd. Die dubbelzinnigheid blijft in het aangevochten artikel 58 bestaan. De bewering volgens welke de door de verzoeker gegeven interpretatie onredelijk zou zijn, kan dus niet in aanmerking worden genomen. Er dient te worden gewezen op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State tegen artikel 58 van het bestreden decreet alsmede op de stelling van de Minister van Hoger Onderwijs, die zelf vaststelt dat artikel 58 de vrijheid biedt om ten aanzien van andere studenten aanvullende rechten te heffen.

« Gesteld dat de Franse Gemeenschap niet de verplichting zou hebben wetgevend op te treden ten aanzien van de problematiek van de aanvullende inschrijvingsrechten of de kwestie van de aanvullende inkomsten van de hogescholen, dan mag die omstandigheid niet tot gevolg hebben dat die problematiek buiten de toepassingsfeer zou vallen van artikel 24, §5, van de Grondwet en, bij wege van gevolgtrekking, zou ontsnappen aan de toetsing door het Arbitragehof. »

Dat Hof dient na te gaan of de ingevoerde bepalingen bestaanbaar zijn met artikel 24, § 5. De twee wijzigingen die in artikel 12, § 2, van de wet van 29 mei 1959 zijn aangebracht, hebben evenwel tot doel de rechten te versterken, enerzijds, van de beursstudenten en, anderzijds, van de studenten die niet voor financiering in aanmerking komen in de zin van artikel 8 van het bestreden decreet.

« Het is evenwel niet absoluut uitgesloten dat de overheden van de hogescholen toch buitensporige rechten zouden kunnen innen, zowel bij de studenten die voor financiering in aanmerking komen als bij degenen die daarvoor niet in aanmerking komen. Er zou dan geen verschil in behandeling zijn vermits alle studenten, behalve de beursstudenten, hetzelfde zouden betalen. Hetzelfde geldt voor de aanvullende rechten. »

Het feit dat de essentiële elementen van de reglementering niet door de decreetgever worden vastgesteld, leidt tot een ernstige en belangrijke belemmering inzake de toegang tot het onderwijs.

A.4.4. « Volgens het arrest nr. 33/92 van 7 mei 1992 van [het] Hof heeft het vaststellen van het niveau van die rechten voor administratiekosten geen betrekking op het bepalen van een essentieel element van de onderwijsregelgeving (B.9.2).

In zoverre de aangevochten bepaling de bestemming van de geheven rechten niet nauwkeurig vaststelt, is zij echter niet in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet (B.9.3). »

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De Franse Gemeenschapsregering betwist de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het betrekking heeft op artikel 58 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996 betreffende de financiering van de door de Franse Gemeenschap ingerichte of gesubsidieerde hogescholen. Zij betwist het belang van de verzoeker om in rechte te treden (zie hierboven A.3.1).

B.1.2. Het Hof merkt op dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid betrekking heeft op de draagwijdte die aan de bestreden bepaling dient te worden gegeven, zodat het onderzoek van de ontvankelijkheid en dat van de grond van de zaak samen dienen te gebeuren.

Ten aanzien van artikel 51 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996

B.2.1. Artikel 51 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996 bepaalt :

« Artikel 45 [van het decreet van 5 augustus 1995 houdende de algemene organisatie van het hoger onderwijs in hogescholen] wordt met het onderstaande lid aangevuld :

' Bij de in lid 1 en 2 vermelde medeondertekening mag een recht waarvan het bedrag door de Regering wordt vastgesteld, door de Regering worden geheven. ' »

B.2.2. Het middel is, in zijn tweede onderdeel, afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet doordat aan de Regering de opdracht wordt gegeven om een recht vast te stellen dat bij de medeondertekening van het diploma mag worden geheven.

B.2.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

B.2.4. Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de

zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven.

Artikel 24, § 5, vereist dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

Het bij artikel 51 van het bestreden decreet vastgestelde recht heeft geen betrekking op de toegang tot het hoger onderwijs en moet worden opgevat als behorende tot de categorie van de rechten voor administratiekosten.

Het vaststellen van die rechten voor administratiekosten heeft geen betrekking op het bepalen van een essentieel element van de onderwijsregelgeving. Het kan dus aan de regering worden opgedragen.

Het middel is in zijn tweede onderdeel niet gegrond.

Ten aanzien van artikel 58 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996

B.3.1. Artikel 58 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 september 1996 bepaalt :

« In artikel 12, § 2 van de wet d.d. 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, zoals gewijzigd bij de wet d.d. 5 augustus 1978, het koninklijk besluit nr. 462 d.d. 17 september 1986 en het decreet d.d. 12 juli 1990 wordt lid 3 als volgt aangevuld :

' Voor de in dit lid bedoelde studenten mag geen aanvullend recht naast het hun toegepaste collegegeld geheven worden. ' »

B.3.2. Het middel is, in zijn eerste onderdeel, afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet doordat de bestreden bepaling de aan de hogescholen toegekende bevoegdheid om ten laste van de studenten die geen beurs of studietoelage krijgen aanvullende rechten naast het collegegeld te innen, geenszins beperkt.

B.3.3. Uit de tekst zelf van de aangevochten bepaling blijkt dat de Franse Gemeenschap niet op een algemene manier de aanvullende rechten heeft willen regelen die naast het collegegeld kunnen worden geheven, maar zich ertoe heeft beperkt de heffing van die rechten te verbieden voor de in het derde lid van artikel 12, § 2, van de wet van 29 mei 1959 bedoelde studenten. Die tekst bevat trouwens geen enkele machtiging.

Artikel 58 van het bestreden decreet kan dus niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het de Regering of de hogescholen ertoe machtigt aanvullende rechten te heffen.

Aangezien de bestreden bepaling de situatie van de verzoeker niet ongunstig raakt, doet hij niet blijken van het vereiste belang. In zoverre zijn beroep tegen artikel 58 is gericht, is het niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 februari 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior