

Rolnummers 1078 en 1079
Arrest nr. 44/98 van 22 april 1998

A R R E S T

---

*In zake*: de beroepen tot vernietiging van artikel 1 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 2 december 1996 tot wijziging van de onderwijswetgeving en van 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, ingesteld door de v.z.w. Fédération des étudiants francophones en A. Tounquet.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de beroepen*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 14 april 1997 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 15 april 1997, hebben de v.z.w. Fédération des étudiants francophones, met maatschappelijke zetel te 1210 Brussel, Haachtsesteenweg 25, en A. Tounquet, wonende te 5000 Namen, rue du Parc des Roches 7, beroep tot vernietiging ingesteld, enerzijds, van artikel 1 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 2 december 1996 tot wijziging van de onderwijswetgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 1997) en, anderzijds, van 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1996).

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikkingen van 15 april 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetels 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.

Bij beschikking van 13 mei 1997 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 15 mei 1997 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is aan de partijen kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 mei 1997.

De Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 26 juni 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 september 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 13 oktober 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 september 1997 en 25 maart 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 14 april 1998 en 14 oktober 1998.

Bij beschikking van 25 februari 1998 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 maart 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 februari 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 18 maart 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Dineur, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. E. Maron *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 -

#### *De verzoekschriften*

A.1. Met betrekking tot het belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden, dient verder te worden gegaan dan het voordeel dat de betwiste bepalingen voor de studenten lijken in te houden, doordat de ene bepaling (artikel 1 van het decreet van 2 december 1996) verbiedt dat de financierbare en de niet-financierbare studenten op een verschillende manier worden behandeld wat het inschrijvingsrecht betreft en de andere bepaling (artikel 58 van het decreet van 9 september 1996) verbiedt dat een aanvullend recht wordt gevraagd aan de studenten die een studiebeurs of een studietoelage genieten. Zij hebben immers tot gevolg, enerzijds, dat een wettelijke basis wordt gegeven aan een onregelmatige praktijk, namelijk het vragen van een aanvullend inschrijvingsrecht, en, anderzijds, dat die praktijk op een impliciete manier wordt gedelegeerd aan de Regering, op zijn minst dat een discretionaire bevoegdheid aan de hogescholen wordt gegeven. Door aldus het heffen van een aanvullend recht toe te staan, doet die bepaling afbreuk aan de belangen van de studenten.

A.2.1. Mits enkele bijzonderheden die verbonden zijn met het specifieke karakter van elk van de voormelde bepalingen, zijn de door de verzoekende partijen aangevoerde middelen in beide verzoekschriften dezelfde.

A.2.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 3, van de Grondwet, in samenhang met artikel 13.2 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Die bepalingen, inzonderheid artikel 13.2 zoals door het Hof geïnterpreteerd in zijn arrest nr. 33/92, leggen aan België een *standstill*-verplichting op; aanvullende inschrijvingsrechten ten opzichte van die welke van kracht waren bij de inwerkingtreding van het voormelde Verdrag, mogen bijgevolg niet ten laste van de studenten worden gelegd. Opgemerkt dient te worden dat, bij die inwerkingtreding, geen enkele bepaling de onderwijsinstellingen toestond aanvullende rechten naast het door de Franse Gemeenschap vastgestelde inschrijvingsrecht te vragen. De ongrondwettigheid is des te duidelijker daar het maximumbedrag van die rechten niet werd vastgesteld.

A.2.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, §§ 3 en 5, van de Grondwet. Doordat aan het aanvullend inschrijvingsrecht dat de hogescholen mogen vragen, geen enkele beperking wordt opgelegd, buiten het verbod van het discriminerend karakter ervan, wordt het voormelde artikel 24, § 5, geschonden, aangezien het sommige essentiële elementen inzake onderwijs bij uitsluiting aan de wetgevende macht voorbehoudt: daartoe behoort de inrichting van het onderwijs, waarmee de aangelegenheid van het inschrijvingsrecht verbonden is.

Uit de rechtspraak van het Hof (arresten nrs. 33/92 en 43/96) blijkt dat, hoewel de wetgever niet noodzakelijk zelf het bedrag van het inschrijvingsrecht dient vast te stellen, artikel 24, § 5, van de Grondwet hem evenwel de

verplichting oplegt de minimum- en maximumbedragen ervan te bepalen. Door de hogescholen zonder beperking van het bedrag toe te staan een aanvullend inschrijvingsrecht te vragen, schendt de in het geding zijnde bepaling artikel 24, § 5.

A.2.4. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet. De mogelijkheid om een aanvullend recht te vragen, waaraan de in het geding zijnde bepalingen een rechtsgrond geven, heeft tot gevolg dat de student die zich in een hogeschool inschrijft, het risico loopt dat hem een toegangsrecht wordt gevraagd dat gelijk is aan of zelfs hoger is dan datgene dat wordt gevraagd aan een student die zich in een universiteit inschrijft : een dergelijk gevolg schendt de voormelde grondwetsbepalingen vermits die twee categorieën van studenten onderscheiden categorieën vormen en een verschil in behandeling veeleer in het voordeel dan in het nadeel van de studenten van de hogescholen zou moeten spelen.

#### *Memorie van de Franse Gemeenschapsregering*

A.3. In de eerste plaats wordt de ontvankelijkheid van de beroepen betwist. Benevens de kwestie, wat de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk betreft, van de inachtneming van de bij de wet van 27 juni 1921 bepaalde vormvoorschriften en van het bestaan van een beslissing van de raad van bestuur om de beroepen in te stellen, wordt het belang van de verzoekende partijen door de Franse Gemeenschapsregering betwist. Enerzijds, zijn de in het geding zijnde bepalingen bestemd voor de onderwijsinstellingen, en niet voor de studenten, en anderzijds, voeren zij ten voordele van laatstgenoemden waarborgen in vermits zij die instellingen verbieden respectievelijk discriminerende rechten te vragen aan de niet-financierbare studenten alsmede er te vragen aan de studenten die een studiebeurs of een studietoelage krijgen.

Het begrip « aanvullend inschrijvingsrecht » bestond reeds vóór het aannemen van de betwiste bepalingen en is geldig verklaard in arresten van het Hof (nrs. 28/92 en 33/92); de kritiek daarop in de rechtspraak had hoofdzakelijk betrekking op de gevallen waarin een dergelijk recht enkel aan buitenlandse studenten werd gevraagd. Hoewel artikel 58 van het decreet van 9 september 1996 de eerste decreetsbepaling is waarin de kwestie van het aanvullend inschrijvingsrecht wordt geregeld, kan het niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het de praktijk van dat inschrijvingsrecht op een absolute manier regelt, doch enkel in die zin dat het, naar gelang van het geval, die praktijk uitsluit of het discriminerend karakter ervan verbiedt. Voor het overige blijft het rechtsstelsel van het aanvullend recht onveranderd. Opgemerkt wordt dat, mocht het Hof de in het geding zijnde bepalingen vernietigen, de onderwijsinstellingen aan de in die bepalingen bedoelde studenten opnieuw rechten zouden kunnen vragen die, naar gelang van het geval, hoger of verschillend zouden zijn.

A.4. In verband met het eerste middel, naast de voormelde interpretatie van de in het geding zijnde normen, wordt opgemerkt dat, vermits de financiering van de hogescholen geen volledige financiering is, de Franse Gemeenschap niet de verplichting heeft wetgevend op te treden ten aanzien van de algemene problematiek van het aanvullend inschrijvingsrecht; zij hoeft enkel op te treden indien zich misbruiken voordoen : dat is juist wat de Franse Gemeenschap heeft gedaan door de in het geding zijnde bepalingen aan te nemen, aangezien de praktijken waartegen die bepalingen reageren, afbreuk deden aan de toegang van de betrokken studenten tot het onderwijs.

A.5.1. Met artikel 58 van het decreet van 9 september 1996 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, in artikel 1, 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.

A.5.2. De interpretatie van de verzoekers, waarbij een verbodsregeling wordt omgevormd tot een absolute toelatingsregeling, stemt niet overeen met de geest, noch met de duidelijke tekst van de bestreden normen.

In de interpretatie van de Regering schenden de bepalingen artikel 24, § 5, van de Grondwet niet. In elk van die bepalingen 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 verzoekers voor het Hof wordt gebracht, overschrijdt in feite ruimschoots de

bestreden normen. Volgens de Franse Gemeenschapsregering lijken de verzoekers te wensen dat de Franse Gemeenschapsraad op een uitdrukkelijke manier tussenkomt om *in globo* de kwestie van de aanvullende inschrijvingsrechten die door sommige onderwijsinstellingen worden gevraagd te regelen. Daartoe interpreteren zij de aangevochten norm op een onredelijke manier en verzoeken zij het Hof die interpretatie te bekrachtigen. Met die poging hopen zij 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.

A.5.3. De bestreden norm dient 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.

A.6. Inzake het derde middel blijkt uit de voormelde interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen dat deze, verre van de studenten van het hoger onderwijs ongunstiger te behandelen dan die van het universitair onderwijs, een omgekeerd effect hebben, vermits zij, in sommige opzichten, de praktijk van het aanvullend recht regelen ten aanzien van sommige studenten van het hoger onderwijs.

#### *Memorie van antwoord van de verzoekende partijen*

A.7. Ten aanzien van de exceptie van onontvankelijkheid die door de Regering is opgeworpen, wordt in de eerste plaats opgemerkt dat de beslissing om voor het Hof in rechte te treden bij het verzoekschrift tot vernietiging is gevoegd en dat de statuten van de eerste verzoekende partij in het *Belgisch Staatsblad* van 21 december 1995 zijn bekendgemaakt; daaruit zou volgen dat « de bij de wet van 27 juni 1921 bepaalde vormvoorschriften in acht zijn genomen ».

Overigens staat het belang van de studenten om de in het geding zijnde bepalingen te betwisten, vast vermits die bepalingen een wettelijke basis verschaffen voor de illegale praktijk van de heffing van het aanvullend recht; opgemerkt wordt dat de Raad van State, bij het onderzoek van artikel 58 van het decreet van 9 september 1996, de bestaanbaarheid ervan met artikel 24, § 5, van de Grondwet heeft betwist in zoverre die bepaling geenszins de bevoegdheid beperkt die zij aan de scholen toekent om ten laste van de niet-beursstudenten een aanvullend inschrijvingsrecht te heffen.

A.8. Ten gronde betwisten de verzoekende partijen de restrictieve en tekstuele interpretatie die de Regering aan de in het geding zijnde bepalingen geeft en bevestigen zij de argumentatie die in hun verzoekschriften is uiteengezet.

- B -

B.1. De beroepen hebben betrekking, enerzijds, 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 en, anderzijds, op artikel 1 van het decreet van dezelfde Gemeenschap van 2 december 1996 tot wijziging van de onderwijswetgeving.

Artikel 58 van het decreet 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. ' »

Artikel 1 van het decreet van 2 december 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, de decreten d.d. 12 juli 1990 en 9 september 1996, wordt volgend lid tussen lid 3 en lid 4 ingelast :

' Voor de studenten die niet bedoeld zijn in lid 3, die vragen om in een hogeschool ingeschreven te worden en op wie artikel 8 van het decreet van 9 september 1996 van toepassing is, mag er geen verschil qua behandeling zijn ten opzichte van de studenten die hun inschrijving vragen in eenzelfde categorie van dezelfde hogeschool en die niet bedoeld zijn in lid 3 en op wie artikel 8 van het decreet d.d. 9 september 1996 niet van toepassing is. ' »

B.2.1. De Franse Gemeenschapsregering betwist de ontvankelijkheid van de beroepen, enerzijds, wat de naleving betreft, door de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk, van de bij de wet van 27 juni 1921 bepaalde vormvoorschriften en het bewijs van de beslissing van haar bevoegde orgaan om het beroep in te stellen en, anderzijds, wat het belang betreft van de verzoekende partijen om in rechte te treden.

B.2.2. Met betrekking tot de eerste exceptie stelt het Hof vast dat de v.z.w. Fédération des étudiants francophones wel degelijk de beslissing van haar uitvoerend comité om de beroepen in te stellen, bij het dossier heeft gevoegd; daarentegen blijkt niet, en hoe dan ook is het bewijs niet

geleverd vóór het sluiten van de debatten, dat aan het bij artikel 10 van de wet van 27 juni 1921 bepaalde vormvoorschrift - namelijk het neerleggen van de ledenlijst - door de voornoemde vereniging zonder winstoogmerk is voldaan. In zoverre de beroepen door die verzoekende partij zijn ingesteld, zijn zij derhalve niet ontvankelijk.

B.2.3. Ten aanzien van de tweede exceptie merkt het Hof overigens op dat die betrekking heeft op de draagwijdte die aan de betwiste bepalingen dient te worden gegeven.

B.3. De tweede verzoekende partij voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen een wettelijke basis geven aan de praktijk van de aanvullende rechten en aldus de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet schenden; wat artikel 24 betreft, wordt de schending aangevoerd van paragraaf 3 ervan - in samenhang met artikel 13.2 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten -, enerzijds, en van paragraaf 5, anderzijds.

B.4. Uit de tekst zelf van de in het geding zijnde bepalingen blijkt dat de Franse Gemeenschap niet op een algemene manier de rechten heeft willen regelen die naast het collegegeld kunnen worden geheven, maar zich ertoe heeft beperkt, enerzijds (artikel 58), 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 en, anderzijds (artikel 1), te verbieden dat, op het vlak van die rechten, de financierbare en de niet-financierbare studenten verschillend zouden worden behandeld.

Artikel 58 van het decreet van 9 september 1996 en artikel 1 van het decreet van 2 december 1996 hebben niet tot voorwerp de Regering of de hogescholen ertoe te machtigen aanvullende rechten te heffen.

Aangezien die bepalingen de situatie van de verzoekende partij niet kunnen raken, doet zij niet blijken van het vereiste belang en zijn haar beroepen niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

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 22 april 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior