ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, le 7 avril 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1978 organisant le régime des bourses d'études et de stage, en Belgique, au bénéfice de ressortissants de pays en voie de développement", a donné le 12 avril 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 7e april 1983 door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1978 houdende instelling van een stelsel van studie- en stage beurzen, in België, ten gunste van onderhorigen van ontwikkelingslanden", heeft de 12e april 1983 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations générales et particulières suivantes :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté royal du 21 octobre 1980 (Moniteur belge du 4 décembre 1980) a été pris "vu l'urgence". Celle-ci n'a pas été motivée alors que la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qui a modifié les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est entrée en vigueur le 1er octobre 1980. Il s'ensuit que l'arrêté du 21 octobre 1980 est entaché d'illégalité puisqu'il a violé une forme substantielle. Cette illégalité pourrait être soulevée par voie d'exception sur base de l'article 107 de la Constitution.

L'occasion du présent projet devrait être mise à profit pour reproduire les dispositions que l'arrêté royal du 21 octobre 1980 a introduites dans l'arrêté royal du 28 avril 1978 organisant le régime des bourses d'études et de stage, en Belgique, au bénéfice de ressortissants de pays en voie de développement, de manière à les mettre à l'abri de telles exceptions.

Si cette suggestion était suivie, les dispositions en question devraient être ou soumises à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, ou adoptées sous le bénéfice d'une urgence cette fois spécialement motivée. Il va de soi que le vice signalé ne sera couvert de cette manière que pour l'avenir.

.../...

2. L'un des objets de l'arrêté en projet est d'introduire dans l'arrêté royal du 28 avril 1978 un article 30bis permettant au Ministre de déléguer tous les pouvoirs qui lui sont conférés par ce dernier arrêté, tel qu'il aura été modifié, à l'exception des pouvoirs visés à l'article 3, § 4. Cette subdélégation, qui couvre notamment des pouvoirs de caractère réglementaire est trop générale pour être admissible. Elle devrait être limitée aux mesures d'exécution qui ne laissent au bénéficiaire de la délégation qu'un minimum de pouvoir d'appréciation.

+

C'est sous le bénéfice de ces deux observations générales que le présent avis a été émis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

Il faut écrire "L'article 3, § 4, du même arrêté ..." et non "Le § 4 de l'article 3 du même arrêté royal" dans la phrase liminaire. L'observation vaut pour toutes les dispositions où les articles et les paragraphes ont été mentionnés dans le même ordre.

Article 3.

Il convient de structurer l'article comme suit :

.../...

"A l'article 4 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 21 octobre 1980, sont apportées les modifications suivantes :

1° Au paragraphe 1er, alinéa 2, ...

2° Le paragraphe 3 est remplacé par la disposition suivante : "§ 3. ...".

Article 4.

La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"Dans l'article 5 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux du 21 octobre 1980 et du 16 décembre 1981, les paragraphes 3 et 4 ... (la suite comme au projet)".

+

Le paragraphe 4 en projet contient deux règles distinctes.

D'une part, l'allocation est payée au boursier anticipativement chaque mois. D'autre part, elle est calculée sur une base mensuelle si le boursier suit des études, ou sur une base hebdomadaire s'il accomplit un stage. La bourse est acquise pour tout mois commencé, dans le premier cas, ou, selon le fonctionnaire délégué, pour toute semaine entamée dans le second cas.

Le texte suivant est proposé pour ce paragraphe 4 :

"§ 4. L'allocation est calculée par mois ou par semaine selon qu'elle est accordée à un bénéficiaire d'une bourse d'études ou de stage. Elle est due, selon le cas, pour tout mois

.../...

commencé ou pour toute semaine commencée.

S'il s'agit d'une bourse d'études, l'allocation est due pour les périodes de vacances.

L'allocation établie par semaine est égale à 7/30 de l'allocation mensuelle prévue par le présent article".

Article 5.

La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"L'article 6, § 4, du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 16 décembre 1981, est remplacé par la disposition suivante :".

Article 6.

La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"L'article 12 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 21 octobre 1980, est remplacé par la disposition suivante :".

Les paragraphes 2 et 3 en projet seraient mieux rédigés de la manière suivante :

"§ 2. Le bénéficiaire d'une bourse d'études, qui est tenu de porter un uniforme ou d'acquérir un équipement spécial exigé par le programme de formation, a droit à une allocation. Celle-ci équivaut au coût d'achat des biens, sans pouvoir dépasser 30.000 francs.

.../...

§ 3. Le Ministre détermine les études visées aux paragraphes ler et 2".

Article 7.

Il convient de structurer l'article comme suit :

"A l'article 14 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux du 21 octobre 1980 et du 16 décembre 1981, sont apportées les modifications suivantes :

1° Le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante : "§ 2 ...".

2° Le paragraphe 5 est abrogé".

L'alinéa 2 du paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"L'intervention visée à l'alinéa ler couvre :

a) pour les bénéficiaires d'une bourse d'études, le coût des frais de transport des objets à concurrence d'un volume maximum de 0,5 m^3 et d'un poids maximum de 200 kg si le retour s'effectue par mer, ou d'un volume maximum de 300 dm^3 et d'un poids maximum de 50 kg s'il s'effectue par air;

b) pour les bénéficiaires d'une bourse de stage, le coût des frais de transport des objets à concurrence d'un volume maximum de 0,25 m^3 et d'un poids maximum de 100 kg si le retour s'effectue par mer, ou d'un volume maximum de 120 dm^3 et d'un poids maximum de 20 kg s'il s'effectue par air.

.../...

En cas de retour par la voie aérienne, le tarif pris en considération est le tarif fret pour bagages non accompagnés".

Articles 8 et 9.

Si ces dispositions sont maintenues, il faudra mentionner les modifications subies par les articles 21 et 28 du fait de l'arrêté royal du 16 octobre 1981.

Article 10.

Cette disposition appelle l'observation générale n° 2 ci-dessus.

Article 11.

Cet article n'est pas une mesure transitoire destinée à permettre le passage du régime ancien au régime nouveau établi par le projet. Il remplace, au contraire, la disposition transitoire contenue dans l'arrêté modificatif du 21 octobre 1980, qui avait été abrogée par l'article 10 de l'arrêté du 16 décembre 1981, celui-ci étant à présent rapporté par l'article 13 du projet.

Selon le fonctionnaire délégué, l'arrêté du 16 décembre 1981 n'a jamais été appliqué : l'Administration a continué à faire application de l'arrêté de 1978 tel qu'il a été modifié en 1980.

.../...

L'article 11 de l'arrêté du 21 octobre 1980 était rédigé comme suit :

"Par mesure transitoire, les boursiers qui, au moment de cette entrée en vigueur, bénéficient d'un coefficient d'adaptation supérieur à celui qui est prévu à l'article 2 du présent arrêté, conservent le bénéfice de ce coefficient, toutefois le bénéfice de l'article 8 de l'arrêté royal du 28 avril 1978 ne leur est plus applicable".

L'article 11, en projet, supprime la restriction contenue dans le texte de 1980.

Le Conseil d'Etat suggère que, lors de la rédaction du nouveau texte qui devrait être arrêté conformément à l'observation générale n° 1, il soit tenu compte des précisions ci-dessus.

+

Le projet ne contient aucune disposition transitoire pour assurer le passage au nouveau régime qu'il instaure.

Ainsi, les personnes qui ont obtenu une bourse pour l'accomplissement de stages de recyclage pour le personnel enseignant universitaire bénéficient d'un coefficient 2.00 (article 5, § 3, point 52, de l'arrêté de 1978, modifié par l'article 2 de l'arrêté du 21 octobre 1980). Selon le projet, le coefficient devient 1.50.

Autre exemple : ceux qui bénéficient d'une formation d'assistant universitaire (article 5, § 3, point 60, de l'arrêté de 1978, modifié par l'arrêté du 21 octobre 1980) n'ont plus droit à une bourse dans le nouveau régime.

.../...

Aucune réponse à ces questions n'a pu être donnée par le fonctionnaire délégué.

+

Article 14.

L'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur au plus tôt que le jour de sa publication au Moniteur belge. Par ailleurs, il est inutile de prévoir une entrée en vigueur spéciale pour l'article 13 puisque celui-ci rapporte un arrêté qui n'a jamais été appliqué.

Wegens de korte termijn waarover hij heeft beschikt, moet de Raad van State zich beperken tot de hiernavolgende algemene en bijzondere opmerkingen :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het koninklijk besluit van 21 oktober 1980 (Belgisch Staatsblad van 4 december 1980) is vastgesteld "gelet op de dringende noodzakelijkheid". Die dringende noodzakelijkheid werd niet gemotiveerd, ofschoon de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft gewijzigd, in werking getreden is op 1 oktober 1980. Daaruit volgt dat het besluit van 21 oktober 1980 door onwettigheid is aangetast vermits het een substantieel vormvereiste heeft geschonden. Die onwettigheid zou kunnen worden opgeworpen bij wege van exceptie op grond van artikel 107 van de Grondwet.

Het onderhavige ontwerp zou te baat moeten worden genomen om de bepalingen over te nemen welke het koninklijk besluit van 21 oktober 1980 heeft ingevoegd in het koninklijk besluit van 28 april 1978 houdende instelling van een stelsel van studie- en stagebeurzen, in België, ten gunste van onderhorigen van ontwikkelingslanden, ten einde ze veilig te stellen voor zodanige excepties.

Wordt op deze suggestie ingegaan, dan zouden de bewuste bepalingen ofwel aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor advies voorgelegd moeten worden, ofwel aangenomen moeten worden onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid, nu echter met bijzondere redenen omkleed. Het spreekt

.../...

vanzelf dat het gebrek waarop hiervoren is gewezen, op die manier alleen voor de toekomst kan worden goedgemaakt.

2. Een van de oogmerken van het ontwerp-besluit bestaat erin in het koninklijk besluit van 28 april 1978 een artikel 30bis in te voegen dat de Minister zou toestaan alle machten die hem zijn toegekend door laatstgenoemd besluit, zoals het zal zijn gewijzigd, over te dragen, met uitzondering van die welke bedoeld zijn in artikel 3, § 4. Deze subdelegatie, welke onder meer geldt voor verordenende bevoegdheden, is te algemeen opdat ze kan worden aanvaard. Zij zou moeten worden beperkt tot de uitvoeringsmaatregelen die aan degene die de opdracht krijgt slechts een minimale beoordelingsbevoegdheid laten.

+

Het is onder voorbehoud van deze twee algemene opmerkingen dat dit advies wordt gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2.

In de inleidende volzin moet worden gelezen : "Artikel 3, § 4, van hetzelfde besluit wordt vervangen door de volgende bepaling : ". Deze opmerking geldt voor alle bepalingen waar de artikelen en paragrafen in dezelfde orde zijn vermeld.

.../...

Artikel 3.

Het artikel behoort als volgt te worden gestructureerd :

"In artikel 4 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 oktober 1980, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In paragraaf 1, tweede lid, ...

2° Paragraaf 3 wordt vervangen door de volgende bepaling :

"§ 3 ...".

Artikel 4.

De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"In artikel 5 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 oktober 1980 en 16 december 1981, worden de paragrafen 3 en 4 respectievelijk vervangen door de volgende bepalingen :".

+

De ontworpen paragraaf 4 bevat twee verschillende regels.

.../...

Enerzijds wordt de toelage aan de bursaal maandelijks vooraf betaald. Anderzijds wordt ze berekend op een maandelijkse basis voor de studiebursaal of op een wekelijkse basis voor de stagebursaal. De beurs is verkregen voor elke begonnen maand, in het eerste geval, of, volgens de gemachtigde ambtenaar, voor elke begonnen week, in het tweede geval.

Voor die paragraaf 4 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"§ 4. De toelage wordt per maand of per week berekend naargelang zij wordt verleend aan de begunstigde van een studiebeurs of van een stagebeurs. Zij is, al naar het geval, verschuldigd voor iedere begonnen maand of voor iedere begonnen week.

Gaat het om een studiebeurs, dan is de toelage verschuldigd voor de vakantieperiodes.

De per week vastgestelde toelage is gelijk aan 7/30 van de in dit artikel bedoelde maandelijkse toelage".

Artikel 5.

De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 6, § 4, van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 december 1981, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

.../...

Artikel 6.

De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 12 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 oktober 1980, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

De ontworpen paragrafen 2 en 3 zouden beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 2. De begunstigde van een studiebeurs, die ertoe gehouden is een uniform te dragen of die zich een speciale uitrusting dient aan te schaffen die door het opleidingsprogramma is vereist, heeft recht op een toelage. Deze is gelijk aan de kostprijs van de goederen maar mag 30.000 frank niet overschrijden.

§ 3. De Minister bepaalt de studies die bedoeld zijn in de paragrafen 1 en 2".

Artikel 7.

Het artikel dient als volgt te worden gestructureerd :

"In artikel 14 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 oktober 1980 en 16 december 1981, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

1° Paragraaf 2 wordt vervangen door de volgende bepaling : "§ 2 ...".

2° Paragraaf 5 wordt opgeheven".

Het tweede lid van paragraaf 2 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"De in het eerste lid bedoelde tussenkomst dekt :

a) voor de begunstigden van een studiebeurs, de kosten voor het vervoer van goederen, tot een volume van ten hoogste 0,5 m^3 en een gewicht van ten hoogste 200 kg indien de terugkeer over zee geschiedt, of tot een volume van ten hoogste 300 dm^3 en een gewicht van ten hoogste 50 kg indien de terugkeer per vliegtuig geschiedt;

b) voor de begunstigden van een stagebeurs, de kosten voor het vervoer van goederen, tot een volume van ten hoogste 0,25 m^3 en een gewicht van ten hoogste 100 kg indien de terugkeer over zee geschiedt of tot een volume van ten hoogste 120 dm^3 en een gewicht van ten hoogste 20 kg indien de terugkeer per vliegtuig geschiedt.

Voor de terugkeer per vliegtuig is het toegepaste tarief het vrachttarief voor niet vergezelde goederen".

Artikelen 8 en 9.

Indien deze bepalingen worden gehandhaafd, behoort melding te worden gemaakt van de wijzigingen welke de artikelen 21 en 28 hebben ondergaan ingevolge het koninklijk besluit van 16 oktober 1981.

.../...

Artikel 10.

Voor deze bepaling geldt de hiervoren gemaakte algemene opmerking nr. 2.

Artikel 11.

Dit artikel is geen overgangsmaatregel die bestemd is om de overgang mogelijk te maken van de oude regeling naar de door het ontwerp vastgestelde nieuwe regeling. Het vervangt integendeel de overgangsbepaling uit het wijzigingsbesluit van 21 oktober 1980, die was opgeheven door artikel 10 van het besluit van 16 december 1981 dat thans wordt ingetrokken door artikel 13 van het ontwerp.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het besluit van 16 december 1981 nooit toegepast : het Bestuur is voortgegaan met het toepassen van het besluit van 1978 zoals het in 1980 is gewijzigd.

Artikel 11 van het besluit van 21 oktober 1980 luidde als volgt :

> "Bij overgangsmaatregel houden de bursalen die op het ogenblik van het in werking treden een hoger aanpassingscoëfficiënt genieten dan dit voorzien in artikel 2 van dit besluit het voordeel van deze coëfficiënt, het voordeel van artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 april 1978 wordt echter niet meer op hen toegepast".

Het ontworpen artikel 11 schaft de in de tekst van 1980 gestelde beperking af.

.../...

De Raad van State geeft in overweging dat, bij het redigeren van de nieuwe tekst die zal moeten worden vastgesteld overeenkomstig algemene opmerking nr. 1 rekening wordt gehouden met de vorenstaande verduidelijkingen.

+

Het ontwerp bevat geen enkele overgangsbepaling die voorziet in de overgang naar de nieuwe regeling welke het invoert.

Zo genieten de personen die een beurs hebben verkregen voor het volbrengen van herscholingsstages voor onderwijzend universitair personeel een coëfficiënt 2.00 (artikel 5, § 3, punt 52, van het besluit van 1978, gewijzigd bij artikel 2 van het besluit van 21 oktober 1980). Volgens het ontwerp wordt de coëfficiënt 1,50.

Ander voorbeeld : zij die een opleiding tot universiteitsassistent krijgen (artikel 5, § 3, punt 60, van het besluit van 1978, gewijzigd bij het besluit van 21 oktober 1980) hebben in de nieuwe regeling niet langer recht op een beurs.

Op deze vragen kon door de gemachtigde ambtenaar geen antwoord worden gegeven.

+

Artikel 14.

Het ontwerp-besluit kan ten vroegste in werking treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. Voorts is het onnodig voor artikel 13 een aparte datum van inwerkingtreding vast te stellen daar dat artikel een besluit intrekt dat nooit is toegepast.

La chambre était composée de

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

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd 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. HANOTIAU, auditeur.

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. HANOTIAU, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY, P. TAPIE.