27 OCT 1
RAAD VAN STATE
WETGEVING



ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, le 27 avril 1977, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organisant le régime des bourses d'études et de stage dans les pays en voie de développement, au bénéfice de ressortissants de ces pays", a donné le 7 juin 1977 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e april 1977 door de Minister van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende instelling van een stelsel van studie- en stagebeurzen, in de ontwikkelingslanden, ten gunste van de onderhorigen van deze landen" heeft de 7e juni 1977 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Dans le préambule du projet, le Gouvernement invoque comme fondement légal de celui-ci, l'article 29 de la Constitution.

En effet, le Roi ne trouve pas dans l'article 67 de la Constitution, le pouvoir de prendre les dispositions réglementaires en projet, puisqu'aucune loi n'établit les normes essentielles dans la matière à laquelle ce projet est relatif.

Toutefois, la loi du 10 février 1977 contenant le budget du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, pour l'année budgétaire 1977 prévoit des crédits pour les dépenses "relatives à la coopération en matière de formation, en Belgique et à l'étranger, d'étudiants et de stagiaires de pays en voie de développement" (Article 34.11, n°s 1 à 6).

Une loi budgétaire n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes ou de dépenses soumis à la règle de l'annalité. Hormis le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire, cet acte de nature administrative, accompli dans la forme de la loi, ne peut servir de fondement légal à un arrêté réglementaire. (Cass. 17 mai 1963, Pas. 1963.I. 987). (Voir aussi Cass. 25 novembre 1955, Pas. 1956.I.285; Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957.I.430; Conseil d'Etat 9 juin 1961 Commune d'Anderlecht n° 8652, Rec. p. 495; Conseil d'Etat 14 décembre 1964 Naaykens, n° 10.926, IIIe Ch.).

.../...

Bien que la loi budgétaire ne confère pas au Roi le pouvoir de prendre les dispositions normatives dont il s'agit, elle l'autorise cependant à prendre les dispositions qui ont pour seul objet de déterminer comment les crédits prévus seront utilisés : par exemple, le Roi peut imposer des conditions et organiser une procédure pour l'octroi d'allocations à charge des crédits mis à sa disposition par le législateur. (Arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 1961 cité plus haut; avis du Conseil d'Etat sur le projet devenu l'arrêté royal du 16 août 1963 fixant un règlement cadre en vue de l'octroi d'avantages aux techniques et experts agréés en vue de la coopération techniciens et belge du 23 août 1963; avis du Conseil d'Etat sur le projet devenu l'arrêté royal du 13 février 1976 organisant le financement par l'Etat belge et les organisations non gouvernementales d'actions de coopération dans les pays en voie de développement, Moniteur belge du 23 février 1976).

Tel est l'objet du présent projet qui, dès lors, n'excède pas les limites des pouvoirs du Roi.

Il faut toutefois relever que lors de l'application des dispositions en projet, il pourrait surgir de graves difficultés du fait que ces dispositions se fondent sur une loi budgétaire, laquelle n'a d'effet que pour un an. De telles difficultés risquent d'autant plus de se produire que la bourse d'étude est accordée pour une année académique et que les crédits budgétaires sont prévus pour une année civile.

.../...

Si le Gouvernement désirait donner une application permanente aux dispositions en projet, le législateur devrait intervenir.

*

Dans l'ensemble de l'arrêté royal, il y a lieu de tenir compte de la nouvelle titulature du Ministre qui est chargé de la coopération au développement.

*

A l'article 3, l'exigence du visa par l'inspecteur des Finances, de chacun des programmes ne doit être maintenue que si le Gouvernement entend déroger à l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire (articles 6 et 14).

*

L'article 7 du projet prévoit que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa signature. Cette disposition est contraire à l'article 129 de la Constitution. Au surplus, on n'aperçoit pas pourquoi l'arrêté n'entrerait pas en vigueur suivant les règles du droit commun.

*

* *

.../...

Le projet appelle au surplus des observations de forme et de présentation qui ne nécessitent aucun commentaire et dont il a été tenu compte dans le texte proposé ci-dessous.

"Article 1er.-

(Comme au projet).

Article 2.-

La bourse d'études est destinée à couvrir les frais ... (la suite comme au projet).

La bourse de stage est destinée à couvrir les frais d'une formation professionnelle.

Article 3.-

§ 1er. Les bourses ne sont accordées que si elles sont prévues dans un programme fixé selon les arrangements de coopération entre la Belgique et un pays en voie de développement, et arrêtant le nombre de bourses de chaque type accordé par orientation, niveau d'études ou par secteur de formation pratique.

§ 2. Le candidat au bénéfice d'une bourse doit :

a) être agréé ...(la suite comme au projet);

b) posséder les aptitudes requises pour satisfaire aux exigences scolaires ou universitaires fixées par les établissements d'enseignement ou pour entreprendre

.../...

efficacement la formation de pratique professionnelle envisagée et dans ce cas être proposé par la personne chargée de l'exécution du projet particulier de coopération;

c) ne pas disposer de ressources personnelles ou familiales lui permettant de faire face aux frais de sa formation;

d) (comme au projet).

§ 3. Les délais et formes d'introduction des demandes sont fixés par le Ministre.

§ 4. La commission de sélection présidée par l'Ambassadeur de Belgique présente au Ministre des propositions d'octroi des bourses.

La composition de la commission et les critères de sélection sont arrêtés par le Ministre.

Article 4.-

§ 1er. Les bourses sont attribuées pour une formation déterminée fixée dans la décision d'octroi.

§ 2. La bourse est retirée au boursier qui ne remplit plus les conditions prévues.

Elle est retirée à l'étudiant qui n'accomplit pas le programme d'études et qui a subi un échec, ou au stagiaire qui se révèle incapable de poursuivre sa formation.

.../...

§ 3. Les avantages d'une bourse d'études ne sont plus accordés à la fin du mois suivant celui au cours duquel le retrait de la bourse a été décidé; les avantages des bourses de stage ne sont plus accordés après la fin du mois pendant lequel le stage est terminé.

Dans des cas exceptionnels ...(la suite comme au projet).

Article 5.-

§ 1er. Le boursier bénéficie d'une allocation mensuelle forfaitaire fixée par le Ministre, selon référence au montant des bourses que le Gouvernement étranger octroie à ses ressortissants poursuivant leur formation dans leur pays.

§ 2. L'allocation est payée, par anticipation, à l'intervention de l'Ambassadeur de Belgique. Elle est acquises pour tout mois commencé.

L'allocation de bourse d'études est due pour les périodes de vacances.

§ 3. Le boursier qui poursuit sa formation dans un pays en voie de développement autre que son pays d'origine bénéficie d'une allocation mensuelle d'expatriation fixée par le Ministre.

§ 4. ... candidat, toute activité rémunérée entraîne le retrait immédiat de la bourse.

.../...

Article 6.-

Le boursier bénéficie du remboursement des frais de voyages effectués soit à l'intérieur soit à l'extérieur de son pays pour se rendre au lieu de sa formation et en revenir.

Pour être remboursé des frais de voyage de retour le boursier doit avoir effectué ce voyage durant la période de trois mois qui suit la date du paiement de la dernière allocation mensuelle.

Articles 7 et 8.-

(Voir observations genérales)".

---

ALGEMENE OPMERKINGEN.

In de aanhef voert de Regering als rechtsgrond voor het ontwerp artikel 29 van de Grondwet aan.

In artikel 67 van de Grondwet vindt de Koning inderdaad niet de bevoegdheid om de ontworpen verordeningsbepalingen uit te vaardigen, want geen wet heeft de essentiële normen vastgesteld voor de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft.

De wet van 10 februari 1977 houdende de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het begrotingsjaar 1977 opent echter kredieten voor de uitgaven "met betrekking tot de bijstand inzake opleiding, in België en in het buitenland, van studenten en stagiairs van ontwikkelingslanden" (artikel 34.11, nrs 1 tot 6).

Een begrotingswet is in beginsel slechts een aan de regel van de eenjarigheid onderworpen handeling tot voorziening, raming en machtiging van ontvangsten of uitgaven. Buiten het geval dat een normatieve bepaling in de begrotingswet is opgenomen, kan die in de vorm van de wet verrichte administratieve handeling geen rechtsgrond opleveren voor een verordeningsbesluit (Cass. 17 mei 1963, Pas. 1963. I.987). (Zie ook Cass. 25 november 1955, Pas. 1956.I.285; Cass. 21 december 1956, Pas. 1957.I.430; Raad van State 9 juni 1961, Gemeente Anderlecht, nr. 8652, Verz. blz. 528; Raad van State 14 december 1964, Naaykens, nr. 10.926, IIIe K.).

.../...

Verleent de begrotingswet aan de Koning niet de bevoegdheid om de bewuste normatieve bepalingen uit te vaardigen, wel machtigt zij hem tot het vaststellen van de bepalingen die alleen bedoelen te zeggen hoe de uitgetrokken kredieten zullen worden aangewend; zo kan de Koning voorwaarden stellen en een procedure organiseren voor het toekennen van uitkeringen ten bezware van de kredieten welke de wetgever te zijner beschikking heeft gesteld. (Arrest van de Raad van State van 9 juni 1961 voormeld, advies van de Raad van State over het ontwerp waaruit ontstaan is het koninklijk besluit van 16 augustus 1963 tot vaststelling van een kaderreglement met het oog op de toekenning van voordelen aan de binnen het raam der technische samenwerking erkende technici en deskundigen, Belgisch Staatsblad van 23 augustus 1963; advies van de Raad van State over het ontwerp dat geworden is het koninklijk besluit van 13 februari 1976 tot organisatie van een regime van financiering door de Belgische Staat en niet-gouvernementele organisaties van samenwerkingsacties in de ontwikkelingslanden, Belgisch Staatsblad van 25 februari 1976).

Dat is het doel van het onderhavige ontwerp, dat derhalve de grenzen van 's Konings bevoegdheid niet overschrijdt.

Toch moet worden opgemerkt dat bij de toepassing van de ontwerp-bepalingen ernstige moeilijkheden zouden kunnen ontstaan doordat die bepalingen steunen op een begrotingswet die slechts voor één jaar werkt. Voor zodanige moeilijkheden moet des te meer worden gevreesd, daar de studiebeurs wordt toegekend voor een academisch jaar, terwijl de kredieten voor een kalenderjaar worden uitgetrokken.

.../...

Mocht de Regering de ontworpen voorzieningen willen bestendigen, dan zal de wetgever moeten optreden.

*

In het hele koninklijk besluit houde men rekening met de nieuwe titulatuur van de Minister die met de Ontwikkelingssamenwerking is belast.

*

In artikel 3 moet de eis dat elk programma door de inspecteur van financiën wordt geviseerd, alleen worden gehandhaafd als de Regering wenst af te wijken van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole (artikelen 6 en 14).

*

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt "de dag van zijn ondertekening". Deze bepaling is in strijd met artikel 129 van de Grondwet. Bovendien is het niet duidelijk waarom het besluit niet volgens de regels van het gemeen recht in werking zou treden.

*

* *

Voorts zijn over de vorm en de inkleding van het ontwerp opmerkingen te maken; zij behoeven geen commentaar en zijn in de hierna voorgestelde tekst verwerkt :

.../...

"Artikel 1.-

Binnen de grenzen van de begrotingskredieten kan de Minister tot wiens bevoegdheid de Ontwikkelingssamenwerking behoort studie- en stagebeurzen toekennen aan onderdanen van ontwikkelingslanden die in die landen studeren of stages doormaken.

Artikel 2.-

De studiebeurs dient tot het dekken van de kosten van een opleiding aan een erkende onderwijsinstelling met volledig leerplan.

De stagebeurs dient tot het dekken van de kosten van een beroepsopleiding.

Artikel 3.-

§ 1. De beurzen worden slechts toegekend als erin voorzien is in een programma dat vastgesteld is overeenkomstig de samenwerkingsakkoorden tussen België en een ontwikkelingsland en bepaalt hoeveel beurzen van elk type worden toegekend per studierichting, studiepeil of sector praktische opleiding.

§ 2. De kandidaat-bursaal moet de volgende voorwaarden vervullen :

a) vooraf als kandidaat erkend zijn door de Regering van zijn land;

b) de vereiste bekwaamheid bezitten om te voldoen aan de eisen inzake school- of universiteitsbezoek vastgesteld door de onderwijsinstellingen of om de voorgenomen opleiding in de beroepspraktijk op doeltreffende wijze

.../...

aan te vatten en in dat geval voorgedragen worden door de persoon die belast is met de uitvoering van het bijzonder samenwerkingsproject;

c) niet beschikken over een eigen inkomen of gezinsinkomen waarmee hij zijn opleiding kan bekostigen;

d) niet de echtgenoot van een bursaal zijn.

§ 3. De termijnen en de vormen voor het indienen van de aanvragen worden door de Minister bepaald.

§ 4. Het selectiecomité, voorgezeten door de Ambassadeur van België, doet aan de Minister voorstellen voor het toekennen van de beurzen.

De samenstelling van het comité en de selectiemaatstaven worden door de Minister bepaald.

Artikel 4.-

§ 1. De beurzen worden verleend voor een bepaalde opleiding, die in de toekenningsbeslissing wordt vastgesteld.

§ 2. De beurs van de bursaal die de gestelde voorwaarden niet meer vervult, wordt ingetrokken.

Zij wordt ontnomen aan de student die het studieprogramma niet voltooit en die niet geslaagd is, en aan de stagiair die onbekwaam blijkt te zijn om zijn opleiding voort te zetten.

.../...

§ 3. De voordelen van een studiebeurs worden niet meer toegekend op het einde van de maand volgend op die waarin tot intrekking van de beurs is beslist; de voordelen van de stagebeurzen worden niet meer toegekend na het einde van de maand waarin de stage eindigt.

In uitzonderlijke gevallen ... (voorts zoals in het ontwerp).

Artikel 5.-

§ 1. De bursaal geniet een vaste maandelijkse toelage die door de Minister wordt vastgesteld aan de hand van het bedrag van de beurzen welke de vreemde Regering toekent aan haar onderdanen die hun opleiding in hun land krijgen.

§ 2. De toelage wordt vooruit betaald door toedoen van de Ambassadeur van België. Zij is verkregen voor iedere begonnen maand.

De studiebeurstoelage is verschuldigd voor de vakantieperiodes.

§ 3. De bursaal die zijn opleiding krijgt in een ander ontwikkelingsland dan zijn land van herkomst, geniet een maandelijkse ontheemdingstoelage die door de Minister wordt vastgesteld.

§ 4. Behalve in het geval dat ... kandidaat, heeft iedere bezoldigde activiteit de onmiddellijke intrekking van de beurs tot gevolg.

.../...

Artikel 6.-

Aan de bursaal worden terugbetaald de kosten van reizen, zo binnen als buiten de grenzen van zijn land, om zich naar de plaats van zijn opleiding te begeven en om terug te keren.

Opdat de kosten van de terugreis aan de bursaal kunnen worden terugbetaald, moet hij die reis hebben gemaakt gedurende de periode van drie maanden volgend op de datum van betaling van de laatste maandelijkse toelage.

Artikelen 7 en 8.-

(Zie algemene opmerkingen)".

---

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
CH. HUBERLANT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.
Le rapport a été présenté par M. E. FALMAGNE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. E. FALMAGNE, auditeur

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

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.