

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e februari 1975 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen", heeft de 27e februari 1975 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 14 février 1975, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études", a donné le 27 février 1975 l'avis suivant :

Het voorstel van wet dat op 27 november 1974 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend, strekt tot wijziging van artikel 5 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen.

De vraag die zich inzonderheid stelt is te weten of de onderwijsaangelegenheid, die het onderwerp is van vermelde wet van 19 juli 1971, een aangelegenheid vormt die door de grondwetgever van 24 december 1970 aan de Cultuurraden is toebedeeld dan wel aan de nationale wetgever is voorbehouden.

Omtrent de verdeling van de wetgevende bevoegdheid in zaken van onderwijs, bepaalt artikel 59bis, § 2, van de Grondwet wat volgt :

"De Cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet :

...

2° het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen".

Op de algemene bevoegdheid inzake onderwijs die de grondwetgever aan de Cultuurraden heeft opgedragen, zijn dus uitzonderingen waarvoor de nationale wetgever zijn bevoegdheid heeft behouden.

.../...

Er dient dan te worden onderzocht of de regeling van studietoelagen en -leningen onder de toepassing van een van die uitzonderingen valt.

Klaarblijkelijk kan dergelijke regeling niet ondergebracht worden onder de volgende materies die door artikel 59bis worden vermeld : de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de wedden en de schoolbevolkingsnormen.

Er blijven dan nog slechts twee materies over waarvoor een nader onderzoek zich opdringt, met name de schoolvrede en de toelagen.

Door "schoolvrede" wordt bedoeld de wet van 29 mei 1959 en de aanvullende wetten en protocollen. "Het is voor iedereen duidelijk, verklaarde senator Van Bogaert, dat het schoolpakt wordt bedoeld, doch het is niet verkieslijk in de Grondwet te verwijzen naar dit bepaald akkoord ... De commissie geeft de voorkeur aan de uitdrukking "schoolvrede". Het woord schoolpakt komt haar niet geschikt voor in een grondwettelijke tekst. Het woord schoolvrede heeft betrekking op wetten, besluiten en protocollen, die de verhoudingen tussen de verschillende schoolnetten regelen" (Gedr. St., Senaat 1969-1970, nr. 402, blz. 22).

In de wet van 29 mei 1959 komen geen bepalingen voor betreffende studietoelagen. Dit is verklaarbaar : het verlenen van studietoelagen aan leerlingen en studenten stelt geen problemen betreffende de verhoudingen tussen de verschillende schoolnetten.

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen bepaalt dat de studietoelagen en -leningen worden toegekend aan Belgische leerlingen en studenten die studeren in door de Staat georganiseerde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinrichtingen.

Het recht op studietoelagen of -leningen is een subjectief recht van de leerling of van de student die de voorgeschreven voorwaarden vervult. Het is de betrokkene of zijn vertegenwoordiger die beslist in welke van de in artikel 2 van de wet van 19 juli 1971 bedoelde inrichtingen hij bij middel van de toelage of de lening zal studeren. De uitoefening van bedoeld recht is niet van aard de verhoudingen tussen de schoolnetten in het gedrang te brengen; de wetgeving die daarop betrekking heeft is derhalve geen zaak van schoolvrede als bedoeld in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet.

De tweede materie waarvoor een nader onderzoek zich opdringt, formuleert dat artikel 59bis, § 2, 2°, als volgt : "toelagen".

Vermits het wetsvoorstel naast studieleningen ook studietoelagen betreft, kan op het eerste gezicht de vraag rijzen of studietoelagen niet vallen onder het begrip "toelagen" die in artikel 59bis, § 2, 2°, bedoeld worden.

Het verslag van senator Van Bogaert verstrekt volgende uitleg : "Het amendement spreekt eveneens van toelagen. Ook dit wordt goedgekeurd met 13 stemmen bij 4 onthoudingen. Het is duidelijk, dat hierdoor de toela-

.../...

gen worden bedoeld waardoor volgens het schoolpakt, de werking der verschillende scholen wordt verzekerd.

Enkele leden merken op dat onder het woord "subsidies" ook de universitaire dotaties verstaan worden. Zij hebben hun instemming gegeven onder voorbehoud van deze interpretatie" (Gedr. St., Senaat 1969-1970, nr. 402, blz. 23).

In de Franse tekst van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet wordt het woord "subsides" gebruikt. Hieruit blijkt wellicht duidelijker dan uit de Nederlandse tekst, dat wedde-, uitrustings- en werkingstoelagen bedoeld worden en niet toelagen die aan particulieren worden verstrekt, wat overigens in het Frans niet door "subsides", maar door "allocations" dient te worden weergegeven, zoals in het Frans opschrift van de wet van 19 juli 1971 : "Loi relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études".

In het verslag van de heer P. Meyers werden voor de eerste maal enkele nadere inlichtingen verstrekt betreffende de bevoegdheid van de Cultuurraden op het gebied van onderwijs. Verslaggever verklaarde onder meer : "De Cultuurraden zullen inzake onderwijs volledig bevoegd zijn behalve in deze materies welke beperkend werden opgesomd in § 2, 2°, van de tekst van artikel 59bis ...

Zo behoren tot de bevoegdheid van de Cultuurraden op het stuk van onderwijs :

.../...

A. Voor het officieel onderwijs en voor het vrij onderwijs dat door de overheid wordt gesubsidieerd of erkend :

...

in het algemeen alles wat de verbetering en de bevordering van het schoolbezoek betreft" (Gedr. St. Kamer, 10 (B.Z. 1968) nr. 31/2°, blz. 8-9).

Het verlenen van studietoelagen en studieleningen heeft klaarblijkelijk als doel de verbetering en de bevordering van het schoolbezoek in de ruime betekenis van dit woord. De desbetreffende wetgeving is dan ook geen toelage-aangelegenheid als bedoeld in meergenoemd artikel 59bis, § 2, van de Grondwet.

Uit een en ander volgt dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een aangelegenheid die niet behoort tot die welke door de Grondwet aan de nationale wetgever zijn voorbehouden. In acht genomen de bepalingen van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, betreft het een materie waarvan de regeling toekomt aan de Cultuurraden die, naar luid van artikel 26 van de wet van 21 juli 1971, op 1 december 1971 zijn geïnstalleerd.

La proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des Représentants le 27 novembre 1974 tend à modifier l'article 5 de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études.

Elle soulève plus particulièrement la question de savoir si la matière de l'enseignement qui fait l'objet de la loi du 19 juillet 1971 en est une que le constituant du 24 décembre 1970 a attribuée aux Conseils culturels ou réservée au législateur national.

A propos de la répartition de la compétence législative en matière d'enseignement, l'article 59bis, § 2, de la Constitution dispose :

"Les Conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

...

- 2° l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire".

La compétence générale qu'en matière d'enseignement le constituant a attribuée aux Conseils culturels comporte donc certaines exceptions pour lesquelles le législateur national demeure compétent.

.../...

Il y a lieu d'examiner si la réglementation des allocations et prêts d'études se range par mi ces exceptions.

Manifestement, une réglementation de l'espèce ne porte pas sur l'une des matières suivantes, énumérées à l'article 59bis : l'obligation scolaire, les structures de l'enseignement, les diplômes, les traitements et les normes de population scolaire.

Deux matières, par voie de conséquence, méritent un examen plus approfondi, à savoir la paix scolaire et les subsides.

L'expression "paix scolaire", évoque la loi du 29 mai 1959, ainsi que les lois et protocoles qui la complètent. "Il n'échappera à personne "a déclaré le sénateur Van Bogaert" que c'est le pacte scolaire qui est visé, mais il est préférable de ne pas renvoyer dans la Constitution à un accord déterminé ...". La Commission marque sa préférence pour l'expression "la paix scolaire", "pacte scolaire" ne lui paraissant pas convenir dans un texte constitutionnel. L'expression "paix scolaire" a trait aux lois, arrêtés et protocoles régissant les rapports entre les divers réseaux d'enseignement". (Doc. parl. Sénat 1969-1970, n° 402, p. 22).

La loi du 29 mai 1959 ne contient pas de dispositions qui ont trait aux allocations d'études, et cela se conçoit : l'octroi d'allocations d'études à des élèves et étudiants ne pose pas de problèmes intéressant les rapports entre les divers réseaux d'enseignement.

.../...

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et prêts d'études dispose que les allocations et prêts d'études sont accordés aux élèves et étudiants belges qui poursuivent des études dans les établissements d'enseignement organisés, subventionnés ou reconnus par l'Etat.

Le droit aux allocations ou prêts d'études est un droit subjectif dans le chef de l'élève ou de l'étudiant qui réunit les conditions prescrites. C'est l'intéressé ou son représentant qui décide dans lequel des établissements visés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1971 il fera des études grâce à l'allocation ou au prêt. L'exercice de ce droit n'est pas de nature à compromettre les rapports entre les réseaux d'enseignement; la législation relative à cet objet n'est donc pas une matière touchant la paix scolaire au sens de l'article 59bis, § 2, de la Constitution.

La seconde matière qui requiert un examen plus poussé est désignée à l'article 59bis, § 2, 2°, par le terme "subsides" ("toelagen" dans le texte néerlandais).

Etant donné que la proposition de loi concerne, outre les prêts d'études, les allocations d'études ("studietoelagen"), la question peut, à première vue, se poser si ces allocations n'entrent pas dans la notion de "subsides-toelagen" employée à l'article 59bis, § 2, 2°.

Le rapport du sénateur Van Bogaert donne les explications suivantes : "L'amendement parle encore des subsides. Ce texte est approuvé par 13 voix et 4 abstentions.

.../...

Il est évident que sont visés ici les subsides qui assurent le fonctionnement des diverses écoles en exécution du pacte scolaire.

Certains membres ont fait observer que le terme "subsides" vise aussi les dotations aux universités. Il ont aussi donné leur approbation sous réserve de cette interprétation"(Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 402, p. 23).

L'emploi du vocable "subsides" dans le texte français de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution montre sans doute plus clairement que ne le fait le texte néerlandais par "toelagen" qu'il s'agit de subventions-traitements, de subventions d'équipement et de subventions de fonctionnement et non pas de sommes accordées à titre d'aide à des particuliers, ces sommes se désignent en français par le terme "allocations", comme il est fait dans l'intitulé de la loi du 19 juillet 1971 précitée.

Dans le rapport de Monsieur P. Meyers ont été, pour la première fois, données certaines précisions au sujet de la compétence des Conseils culturels en matière d'enseignement. Le rapporteur déclare notamment : "En ce qui concerne l'enseignement, les Conseils culturels auront pleine compétence à l'exception des matières énumérées limitativement au § 2, 2°, de l'article 59bis ...

Ainsi, pourront relever de la compétence des Conseils culturels en matière d'enseignement :

.../...

A. Pour l'enseignement officiel et l'enseignement libre subventionné ou reconnu par les pouvoirs publics :

...

en général, tout ce qui concerne l'amélioration et la promotion de la fréquentation scolaire"(Doc. Chambre 10, (S.E. 1968) n° 31/2°, p. 8-9).

L'octroi d'allocations et de prêts d'études a manifestement pour but d'améliorer et de promouvoir la fréquentation scolaire au sens large du terme. La législation concernant cet objet n'est donc pas une matière de "subsides" au sens de l'article 59bis, § 2, de la Constitution.

Il résulte de tout ce qui précède que la proposition de loi a trait à une matière qui ne relève pas de celles que la Constitution réserve au législateur national. Eu égard aux dispositions de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, il s'agit, au contraire, d'une matière dont la réglementation appartient aux Conseils culturels, installés aux termes de l'article 26 de la loi du 21 juillet 1971, le 1er décembre 1971.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

Ch. SMOLDERS,
H. COREMANS,

J. LIMPENS,

S. FREDERICQ,

E. VAN VYVE,

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN ASSCHE, adjunct-
auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était présentée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

afdelingsgriffier.
greffier de section.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par
M. W. VAN ASSCHE, auditeur
général adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.