ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 11 mars 1981, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à l'octroi d'allocations et prêts d'études", a donné le 13 juillet 1981 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PREALABLES.

L'adoption du projet rendra utile une coordination de ses dispositions avec celles de la loi du 19 juillet 1971 et du décret modificatif du 20 juillet 1978.

Une coordination a été effectuée déjà par l'arrêté royal du 20 octobre 1980.

Cependant, ainsi que le Conseil d'Etat l'a fait observer dans son avis L. 14.095/2 du 4 mai 1981, cette coordination est entachée d'irrégularité parce que son projet n'a pas été soumis au Conseil d'Etat, section de législation, et que l'urgence invoquée pour dispenser de cette formalité n'était pas motivée, contrairement à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il s'indiquerait donc qu'après l'adoption du projet présentement examiné, une nouvelle coordination soit réalisée dans des conditions régulières et qu'à cette occasion l'arrêté royal du 20 octobre 1980 soit remplacé (1).

+

L'arrêté royal de présentation fait défaut.

+

.../...

---

(1) Le projet d'arrêté royal abrogatoire examiné dans l'avis L. 14.220/2 recoupe partiellement cette observation.

Les explications qui accompagnent le projet, s'agissant d'un projet de décret et non d'une proposition, devraient s'intituler "exposé des motifs" et non pas "développements".

+

Il convient de supprimer la formule de promulgation qui n'a pas sa place dans un projet. Le décret lui même aura à adopter la formule de promulgation prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

OBSERVATION GENERALE.

L'article ler, § 5, et l'article 5, § 3, que respectivement l'article ler, § 2, et l'article 3 du projet tendent à introduire dans la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études, attribuent des pouvoirs réglementaires au Roi, en se référant ainsi à la structure qui est celle du pouvoir exécutif de la Communauté pendant la période transitoire prévue aux articles 66 et 85 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aux termes de l'article ler, § 5, en projet, "le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Exécutif de la Communauté française, les modalités suivant lesquelles sont octroyés les allocations et prêts d'études".

.../...

Par ailleurs, selon l'article 5, § 3, en projet, "le Roi ... peut déterminer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux obligations de réussite (des épreuves relatives des études antérieures)prévues aux §§ ler et 2 (de l') article".

Ainsi, selon les termes du projet, la délibération préalable de l'Exécutif de la Communauté française sera requise pour les arrêtés par lesquels le Roi fixera les modalités de l'octroi des allocations et prêts d'études; au contraire, cette délibération ne sera pas requise pour les arrêtés par lesquels le Roi déterminera les conditions auxquelles il peut être dérogé à l'obligation de l'élève ou de l'étudiant d'avoir réussi les épreuves relatives aux études antérieures.

La dualité de régime qui résulte de la lettre du projet ne se concilie pas avec les règles fixées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En effet, aux termes de l'article 83, § ler, de la loi citée, "dans les matières qui sont de la compétence de la Communauté ..., l'Exécutif ... délibère de tout projet ... d'arrêté royal ou d'arrêté selon le cas;". La disposition générale contenue dans cet article 83, § ler, impose donc par elle-même, sans qu'une disposition particulière complémentaire soit nécessaire à cet effet, la formalité de la délibération de l'Exécutif avant l'adoption d'un arrêté royal relatif à une matière entrant dans la compétence de la Communauté. Il est seulement fait exception à cette règle, en vertu de l'article 69 de la loi spéciale, dans les cas où l'Exécutif a accordé une délégation

.../...

à un de ses membres (1) (2) (3). Et cette exception ne trouve application que dans les cas où la délégation est autorisée par la loi ou les principaux généraux de notre droit public et où, en fait, une délégation a été consentie de manière certaine.

Par conséquent, compte tenu des termes de l'article 83, § ler, de la loi spéciale, il y a lieu de supprimer à l'article 5, § ler, en projet (article ler du projet), les mots "par arrêté royal délibéré en Exécutif de la Communauté française". Et il y a lieu d'interpréter cet article ler, § 5, en projet et l'article 5, § 3, en projet en ce sens qu'ils se combineront avec ledit article 83, § ler, et que les arrêtés royaux qu'ils prévoient seront pris après une délibération de l'Exécutif de la Communauté française.

Les auteurs du décret en projet l'ont rédigé en tenant compte de l'organisation donnée au pouvoir Exécutif de la Communauté pour la période transitoire et ils ont désigné le Roi comme l'autorité investie des pouvoirs réglementaires indiqués à l'article ler, § 5, en projet, à l'article 5, § 3, en projet.

.../...

---

(1) Voir l'article 3 de l'arrêté royal du 13 avril 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions, pris sur base de la loi du ler août 1974, et rapport au Roi précédant l'arrêté (M.B. 19 avril 1979; Pasinomie 1979 p. 332).

(2) L'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale présente la faculté d'accorder des délégations comme un tempérament au principe de la collégialité : "Le principe de la collégialité est toutefois assorti d'une nuance justifiée par les impératifs pratiques : l'Exécutif peut accorder des délégations (Doc. parl. Sénat, n° 1979-1980, n° 434/1, page 52).

(3) Arrêté royal du 30 octobre 1980 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Communauté française, article 7 (M.B. du 2 décembre 1980).

Le projet pourrait également être rédigé par référence à l'organisation définitive pour le pouvoir Exécutif de la Communauté : il désignerait alors l'Exécutif comme l'autorité investie des pouvoirs réglementaires indiqués dans les dispositions citées plus haut (1). Les articles 66 et 85 de la loi spéciale suffisent pour que le Roi soit chargé d'exercer ces pouvoirs pendant la période transitoire.

Intitulé.

L'intitulé du projet semble indiquer qu'il s'agit d'un texte autonome alors que l'objet du projet est d'apporter des modifications à la loi du 19 juillet 1971. L'intitulé suivant est donc proposé :

"Décret modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Conformément à l'usage, il convient de remplacer la disposition modifiée précédemment et non la disposition modificative.

La phrase liminaire du paragraphe 1er devrait donc être rédigée comme suit :

.../...

---

(1) Lorsqu'après l'entrée en vigueur du régime définitif, une décision devra être prise par l'Exécutif, il y aura nécessairement délibération de l'Exécutif puisque la décision émanera de l'autorité collégiale que constitue l'Exécutif. Dans le régime définitif, en ce qui concerne les arrêtés de l'Exécutif, la délibération ne sera évidemment plus une formalité préalable mais un mode de formation de la décision elle-même.

"L'article ler, § ler, de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études, modifié par le décret du 20 juillet 1978, est remplacé par la disposition suivante :".

Cependant, si le projet de décret qui a fait l'objet de l'avis n° 14.095 était adopté avant le vote du présent projet, il y aurait lieu de se référer à l'article ler, § ler, de la loi, modifiée par le décret du ... étendant l'octroi d'allocations et de prêts d'études aux élèves de l'enseignement artistique secondaire et de l'enseignement artistique supérieur.

+

De l'accord du délégué du Gouvernement, il conviendrait de remplacer les mots "Le Ministre de l'Education nationale, membre de l'Exécutif de la Communauté française" par les mots "Le membre de l'Exécutif de la Communauté française qui a les allocations d'études dans ses attributions".

+

Il n'a pas été possible au Conseil d'Etat de connaître la raison exacte pour laquelle les mots "de niveau" figurent dans le texte en projet à propos de l'enseignement artistique secondaire alors qu'il n'a pas été jugé utile de les faire figurer dans la désignation de l'enseignement artistique supérieur.

Il ressort du point 1. du texte explicatif intitulé "développements" que l'objet même du projet est d'étendre le "bénéfice du système" actuellement en vigueur aux élèves et aux étudiants de l'enseignement artistique qui poursuivent des études dans des établissements ou des sections d'établissements qui ne relèvent pas de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement supérieur au sens strict, c'est-à-dire au sens, respectivement de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire et de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur.

Les mots "de niveau" semblent donc se justifier par le souci de comprendre dans une terminologie unique et suffisamment large des établissements ou sections d'établissements qui, actuellement, sont désignés par des terminologies différentes.

Si telle est bien l'intention, le texte suivant est proposé :

"§ 1er. Le membre de l'Exécutif de la Communauté française ayant les allocations d'études dans ses attributions accorde des allocations aux élèves de l'enseignement secondaire et de l'enseignement artistique de niveau secondaire ainsi qu'aux étudiants de l'enseignement supérieur et de l'enseignement artistique de niveau supérieur lorsqu'ils sont de condition peu aisée"

Article 2.

Cet article abroge les articles 2 et 4 du décret du 20 juillet 1978.

.../...

L'abrogation de l'article 4, article autonome du décret, ne pose pas de problème. Elle s'explique par le fait que les allocations d'études ne sont plus limitées aux élèves âgés de plus de 14 ans.

L'article 2 du décret de 1978 a abrogé les alinéas 1er et 3 de l'article 5 de la loi de 1971. Il en avait laissé subsister l'alinéa 2, tout en modifiant sa rédaction et l'alinéa 5. L'abrogation de l'article 2 aurait donc pour effet de rétablir l'alinéa 2 de l'article 5 dans son ancienne rédaction.

Or, l'article 3 du présent projet remplace entièrement l'article 5 de la loi du 19 juillet 1971. L'abrogation de l'article 2 fait donc double emploi avec l'article 3.

Conformément à l'usage, la disposition abrogatoire devrait être déplacée à la fin du projet, immédiatement avant l'article 8 et être rédigée comme suit :

"Article ... .-
L'article 4 du décret du 20 juillet 1978 est abrogé".

Article 3.

La double conjonction "et/ou" est incorrecte. La même observation vaut pour l'article 4, § 1er.

+

.../...

Le paragraphe ler de l'article 5 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"§ ler. Le droit aux allocations et prêts d'études pour une année déterminée est reconnu aux élèves et aux étudiants visés à l'article ler, alinéa ler, lorsqu'ils ont terminé avec fruit l'année précédente ou ont subi avec succès une épreuve d'accès à certains cycles d'études, légalement ou régulièrement fixée".

+

Le paragraphe 2 devient superflu, son contenu étant inclus dans le paragraphe ler.

+

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire, si la proposition du Conseil d'Etat est suivie :

"§ 3. Le Roi peut néanmoins déterminer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux obligations de réussite prévues au paragraphe ler".

Article 4.

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe ler de l'article 6 en projet :

.../...

"§ ler. Un élève ou un étudiant ne peut bénéficier de plusieurs allocations ou prêts d'études pour une année scolaire ou accadémique".

+

Aux paragraphes 2 et 3, mieux vaudrait écrire : "versés" au lieu de "liquidés", terme qui a un sens technique précis qu'on ne semble pas avoir voulu retenir ici.

+

Au paragraphe 3, le mot "envisagée" utilisé deux fois est superflu et doit être omis.

Article 5.

L'article 5 du projet remplace par un texte nouveau, le paragraphe ler de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1971.

Les dispositions dudit article 12 déterminent, dans les deux cas qu'elles distinguent, le mode de règlement des contestations qui peuvent s'élever en la matière.

Ces dispositions ont donné lieu à des difficultés d'interprétation. Malgré les explications données au cours des travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1971, on doit se demander s'il est rationnel et conforme aux règles générales d'organisation d'un contentieux, d'ouvrir un recours, assorti de garanties, contre la décision réclamant le

remboursement d'une somme payée indûment et de ne pas ouvrir un tel recours contre la décision refusant d'octroyer le prêt ou l'allocation.

Par ailleurs, il y a lieu de rédiger les dispositions de telle sorte qu'elles indiquent de manière certaine la nature juridique du conseil d'appel. Si l'Exécutif et le Conseil de Communauté entendent que le conseil d'appel constitue une juridiction administrative, l'article 12, § 1er, en projet pourrait être complété par une disposition rédigée comme suit :

"Les décisions du conseil d'appel sont susceptibles du recours en annulation ouvert auprès du Conseil d'Etat, contre les décisions contentieuses administratives, par l'article 14, alinéa 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

+

Dans l'état actuel de la législation, c'est-à-dire en vertu des articles 12, § 1er, et 16, § 1er, de la loi du 19 juillet 1971, il y a, d'une part, le Conseil d'appel composé d'un magistrat président, de deux membres appartenant à l'enseignement officiel, de deux membres appartenant à l'enseignement libre et de deux délégués de l'Etat et, d'autre part, un Conseil supérieur composé notamment de huit membres nommés par le Roi, à raison de quatre membres par section et de manière telle que l'enseignement officiel et l'enseignement libre y soient représentés à parts égales.

Le projet tend à apporter deux modifications à cette législation :

1° d'une part, il introduit dans un nouvel article 12, § 1er, une distinction entre représentants de l'enseignement libre confessionnel et représentants de l'enseignement libre non confessionnel;

2° d'autre part, il confie au Ministre le pouvoir de désigner les membres du Conseil d'appel en lui imposant de les choisir parmi les membres du Conseil supérieur.

Comme l'article 16 demeure inchangé, et qu'il n'opère pas de distinction entre membre appartenant à l'enseignement libre non confessionnel et membre appartenant à l'enseignement libre confessionnel, il existera une certaine discordance entre les deux dispositions, discordance qui risque de provoquer des difficultés d'application.

Par ailleurs, il convient de se demander si, en modifiant la composition du Conseil d'appel, notamment en ce qui concerne les représentants des enseignements libres confessionnel et non confessionnel, le projet ne touche pas à la paix scolaire au sens de l'article 59bis, § 2, 2, de la Constitution.

La détermination de la composition du Conseil d'appel est une question qui ne peut être dissociée du règlement de l'ensemble de la matière des allocations et prêts d'études, de telle sorte que, si elle n'est pas sans lien avec la paix scolaire, elle reste cependant de la compétence du Conseil des Communautés.

Au surplus, les dispositions du projet ne paraissent pas de nature à porter, par elles-mêmes, atteinte à cette paix scolaire, ni à la protection des tendances idéologiques et

.../...

philosophiques, garantie par l'article 6bis de la Constitution et par la loi du 16 juillet 1973.

+

L'adjectif "choisi" doit être mis au pluriel. Il ressort, en effet, des explications fournies au Conseil d'Etat que, à l'exclusion du magistrat président, ce sont les deux membres de l'enseignement officiel et les deux membres de l'enseignement libre qui doivent être choisis parmi les membres du Conseil supérieur.

Article 7.

La rédaction suivante, plus conforme à l'usage, est proposée pour cette disposition :

"Article 7.-

Le Roi peut coordonner, en ce qu'elles concernent la Communauté française, les dispositions de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations ou de prêts d'études et les dispositions qui les auraient expressément ou implicitement modifiées au moment où les coordinations seront établies.

A cette fin, il peut :

1° modifier l'ordre, le numérotage et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

.../...

2° modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner en vue de les mettre en concordance avec le numérotage nouveau;

3° modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions".

Article 8.

Suivant cette disposition :

"Le présent décret entre en vigueur dès l'année scolaire ou académique qui suit sa publication au Moniteur belge".

Le début des années scolaires et académiques ne coïncidant pas, la formule est ambigüe, particulièrement pour les dispositions qui, par nature, ne paraissent pas liées à l'année scolaire ou à l'année académique, comme la composition du Conseil d'appel.

D'accord avec le délégué du Gouvernement, le texte suivant est proposé :

"Article 8.-

Le présent décret entre en vigueur le 1er septembre qui suivra sa publication au Moniteur belge".

La chambre était composée de :

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		H. ROUSSEAU, Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
		P. DE VISSCHER, C. DESCHAMPS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	:	J. TRUYENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Melle M.-Th. BOURQUIN, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. P. TAPIE.