KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e maart 1985 door de Voorzitter van de Executieve der Duitstalige Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "betreffende de toekenning der studietoelagen", heeft de 2e mei 1985 het volgend advies gegeven :

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN.

A. De bepalingen van het ontwerp-decreet betreffen de toekenning van studietoelagen lastens de begroting van de Duitstalige Gemeenschap en komen, wat die Gemeenschap betreft, met ingang van 1 september 1985 in de plaats van die welke vervat zijn in de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen.

Buiten betwisting staat dat de studietoelagen een onderwijsaangelegenheid vormen in de zin van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet, waarnaar wordt verwezen in artikel 59ter, § 2, 3°, van de Grondwet.

In een advies van 27 februari 1975 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, naar aanleiding van een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1971 (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1974-1975, nr. 314/1), op een omstandige wijze uiteengezet waarom de studietoelagen geacht moeten worden tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen te behoren. Aan de hand van de desbetreffende parlementaire voorbereiding stelde de Raad van State in dat advies vast dat studietoelagen geen toelageaangelegenheid zijn als bedoeld in de uitzonderingen op de Gemeenschapsbevoegdheid, vermeld in de genoemde grondwetsbepaling van artikel 59bis. De Raad was van oordeel dat het verlenen van studietoelagen klaarblijkelijk strekt tot een verbetering en bevordering van het schoolbezoek in de ruime betekenis van dat woord en concludeerde, inzonder-

.../...

heid met een verwijzing naar de parlementaire voorbereiding (Gedr. St., 10, Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1968, nr. 31/2, blz. 8-9), dat het gaat om een aangelegenheid waarvoor de Gemeenschappen bevoegdheid hebben verworven.

B. Uit de artikelen 3 en 4 van het ontwerp volgt dat, onder bepaalde voorwaarden, studietoelagen ook kunnen worden toegekend aan de studenten en leerlingen die "in het buitenland" onderwijs volgen.

Onverminderd de opmerking die verder in dit advies omtrent de uitdrukking "in het buitenland" wordt gemaakt, mag volledigheidshalve worden opgemerkt dat die bepaling niet strijdt met het bepaalde in artikel 59ter, § 2, tweede lid, van de Grondwet, overeenkomstig hetwelk de kracht van wet van de decreten van de Duitstalige Gemeenschap beperkt is tot het Duits taalgebied. Het recht op studietoelagen is immers een individueel recht van de student of de leerling die de voorgeschreven voorwaarden vervult, en het toekennen van studietoelagen aan hen die buiten het Duits taalgebied onderwijs volgen, kan niet worden gezien als een zaak van inrichting van onderwijs buiten het Duits taalgebied, noch als een voorziening die buiten het Duits taalgebied uitvoering moet krijgen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Indieningsbesluit.

In de aanhef van het indieningsbesluit wordt verwezen naar het advies van de Raad van State. Overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet dat advies gehecht worden aan de

.../...

memorie van toelichting van het ontwerp. In de aanhef van het indieningsbesluit dient dan ook van dat advies geen melding te worden gemaakt.

Artikel 1.

Daar "het artistiek onderwijs van het secundair niveau" en "het artistiek onderwijs van het hoger niveau" al begrepen zijn in de uitdrukking "secundair onderwijs" (zie artikel 1 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs), respectievelijk in de uitdrukking "hoger onderwijs" (zie artikel 1, § 3, van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs), mogen in artikel 1 de aparte vermeldingen van het artistiek onderwijs van het secundair niveau en van het artistiek onderwijs van het hoger niveau worden geschrapt.

Artikel 2.

Als minvermogend wordt beschouwd de leerling of de student wiens inkomen of dat van de personen "van wie hij ten laste is of die in zijn onderhoud voorzien" ("der Personen, die für seinen Unterhalt aufkommen oder diesen gewährleisten") het door de Executieve vastgestelde bedrag niet overschrijdt.

De uitdrukkingen "ten laste zijn van" en "in het onderhoud voorzien" wijzen beide op een zelfde feitelijkheid. Indien in het ene geval de wettelijke onderhoudsplichtigen en in het andere geval de personen die in feite in het onderhoud voorzien, zijn bedoeld, ware de tekst beter in die zin aangepast.

.../...

Artikelen 3 en 4.

1. In de artikelen 3 en 4 worden de personen aangewezen die voor een studietoelage in aanmerking komen (artikel 3) of kunnen komen (artikel 4).

De eerste regel is dat voor een studietoelage in aanmerking komt, de leerling of de student van Belgische nationaliteit die onderricht volgt in een onderwijsinrichting in het Duits taalgebied (artikel 3, a). Bekomt eveneens krachtens het decreet in ontwerp een studietoelage, de leerling of de student van Belgische nationaliteit die in het Duits taalgebied woont, doch onderwijs volgt "in het buitenland" omdat er voor de gekozen richting geen gelijkwaardig onderwijs "in België" bestaat (artikel 3, b).

Zoals de bepaling van artikel 3, b, is gesteld, komt zij erop neer vooreerst dat het al dan niet bestaan van een gelijkwaardig onderwijs wordt getoetst aan de toestand in België, inclusief het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied en het tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad, vervolgens dat de student of de leerling die in een van de laatstgenoemde taalgebieden onderwijs volgt, van het voordeel van de bedoelde studietoelage wordt uitgesloten.

De Executieve van de Duitstalige Gemeenschap zal moeten nagaan of die conclusie met haar bedoelingen overeenstemt.

Een zelfde opmerking is van overeenkomstige toepassing op de bepaling van artikel 4, b, naar luid waarvan de Executieve, onder de voorwaarden die zij bepaalt, het voordeel van het ontwerp-decreet kan uitbreiden tot de studenten en de leerlingen van Belgische nationaliteit die in het Duits taalgebied wonen, doch in het buitenland onderwijs in het Duits volgen omdat voor de gekozen richting in België, in de Duitse taal, geen gelijkwaardig onderwijs bestaat.

.../...

2. Zoals reeds is opgemerkt, wordt in artikel 3, b, en in artikel 4, b, gerefereerd naar de uitdrukking "gelijkwaardig onderwijs". Het ontwerp bevat geen criteria ter bepaling van hetgeen onder gelijkwaardig onderwijs mag worden begrepen.

Het kan aanbeveling verdienen de verplichting van raadpleging van de Hoge Raad, bedoeld in artikel 32 van het ontwerp, tot die aangelegenheid uit te breiden. Zoals dat artikel 32 in zijn § 1 luidt, is de raadpleging van de Hoge Raad met betrekking tot de vraag nopens de bedoelde gelijkwaardigheid van het onderwijs, slechts van facultatieve aard.

3. Zoals de bepalingen van artikel 3, b, en artikel 4, b, zijn geredigeerd, zal het afhangen van de voorwaarden die de Executieve met toepassing van artikel 4 vaststelt, of de regel van artikel 3, b, niet zal opgaan in of samenvallen met de regel vervat in artikel 4, b. Indien men een onderscheid tussen de ene en de andere regel wenst te behouden, zal de in artikel 4 opgenomen machtigingsbepaling met de aanwijzing van de door de Executieve te volgen criteria horen te worden aangevuld. Indien men geen onderscheid wenst, kan de bepaling van artikel 3, b, derwijze worden aangepast dat een delegatie aan de Executieve met betrekking tot de in artikel 4, b, bedoelde personen overbodig wordt.

4. Volgens artikel 4, c, bepaalt de Executieve de voorwaarden waarin studietoelagen worden toegekend "aan leerlingen en studenten in onderwijsinrichtingen die de voorwaarden bepaald in kapitel II (lees : hoofdstuk II) niet vervullen".

.../...

De toevoeging van de woorden "in onderwijsinrichtingen" maakt de tekst dubbelzinnig. Vervolgens is de delegatie aan de Executieve zo ruim gesteld dat voor deze de mogelijkheid open staat om van elke in artikel 3 gestelde voorwaarde zonder beperking af te wijken. Dat kan moeilijk de bedoeling van de stellers van het ontwerp zijn. De machtigingsformule zal dan ook dienen te worden herzien.

Artikel 5.

1. In de inleidende zin is er sprake van "buitenlandse" leerlingen en studenten ("ausländischen Schüler und Studenten"). Het ware juister te schrijven "... leerlingen en studenten die niet de Belgische nationaliteit bezitten, worden ...".

2. Volgens de bepaling van artikel 5, 1, worden met de Belgische leerlingen en studenten gelijkgesteld, zij die "kinderen zijn van een staatsburger van één van de lidstaten van de Europese Gemeenschap die in België bezig is of is geweest, voor zover ze de bepalingen van artikel 12 van de verordening nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van de werknemers binnen de Gemeenschap van 15 october 1968 kunnen doen gelden".

Men zal opmerken dat een verwijzing naar een E.E.G.-regeling die specifiek de werknemers betreft, geen overeenstemmende gelijkstelling inhoudt voor de kinderen van de onderdanen van een E.E.G.-Lid-Staat die niet de hoedanigheid van werknemer hebben.

Uit een arrest van 13 februari 1985, inzake Gravier, blijkt dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een brede interpretatie voorstaat van de toepasselijkheid van het bepaalde in artikel 128 van het

E.E.G.-Verdrag, naar luid waarvan de Raad van ministers de algemene beginselen vaststelt voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling zowel van de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt.

Ofschoon de aan het Hof voorgelegde vraag betrekking had op een onderwijs dat als beroepsonderwijs wordt aangezien, lijkt men uit de overwegingen van het arrest te mogen afleiden dat de algemene beginselen welke de Raad van ministers op grond van artikel 128 van het E.E.G.-Verdrag voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid vast te stellen heeft, betrekking kunnen hebben op elk onderwijs dat op een verbetering van de voorbereiding op het beroepsleven gericht is. Naar het oordeel van het Hof vormt een zodanig onderwijs een onmisbaar gegeven in de activiteiten van de Gemeenschap,waarvan de doelstelling is,het verwezenlijken van het vrij verkeer van de personen, de mobiliteit van de arbeidskrachten en de verhoging van de levensstandaard van de arbeiders. Daaruit volgt dat in diezelfde mate het onderwijs binnen de werkingssfeer van het E.E.G.-Verdrag komt, inbegrepen die van artikel 7 van het Verdrag waarin elke discriminatie op grond van de nationaliteit verboden wordt.

Zelfs zonder een beroep te doen op de ruime interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van het begrip "beroepsopleiding", is het zo dat het ontwerp niet uitsluit dat studietoelagen worden toegekend aan studenten en leerlingen die een onderwijs volgen dat, in ieder geval, als een beroepsonderwijs moet worden aangezien, zoals, met betrekking tot het behandelde geval, blijkt uit het tweede gedeelte van het aangehaalde arrest, wat boven al is opgemerkt.

Met betrekking tot de bepaling van artikel 5, 1, van het ontwerp is de conclusie dan ook dat, door enkel

.../...

te verwijzen naar een specifieke regeling die zich beperkt tot kinderen van werknemers, het verbod van discriminatie op grond van de nationaliteit, bedoeld in artikel 7 van het E.E.G.-Verdrag, onvoldoende is nageleefd, met name wat de kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat betreft die een andere hoedanigheid dan die van werknemer heeft.

De verwijzing in artikel 5, 1, van het ontwerp zal derhalve derwijze moeten worden uitgebreid dat zij zich niet beperkt tot de gerechtigden op een specifieke regeling.

Artikel 10.

In de Nederlandse tekst zijn de bepalingen van artikel 10 zonder nummer.

Artikel 16.

Naar luid van artikel 16 zal de aanvraag voor een studietoelage worden ingediend "bij de respectieve diensten voor studietoelagen". In het belang van de betrokkenen is het geraden die diensten nader aan te wijzen.

Artikel 18.

In § 1 worden de omstandigheden vermeld waarin de aanvraag voor een studietoelage, ondanks laattijdige indiening, toch ontvankelijk is. Paragraaf 2 voegt daaraan toe : "In andere speciale gevallen beslist de Executieve over de toelaatbaarheid van de aanvragen". Om een controleerbare rechtsgelijkheid in de toepassing van die bepaling te bereiken, is het geraden te stellen dat de bedoelde beslissingen van de Executieve met redenen dienen te worden omkleed.

.../...

Artikel 19.

In de Nederlandse tekst zijn de bepalingen van artikel 19 zonder nummer. Bovendien is, in die tekst, het eerste lid weggevallen. In het derde lid van die tekst dient na het "studiejaar" nog melding te worden gemaakt van het "academiejaar".

Artikel 20.

Naar luid van artikel 20 bepaalt de Executieve de criteria voor de vaststelling van het bedrag van de studietoelagen.

Het ontwerp lijkt geen bepaling te bevatten omtrent de aanwijzing van de overheid die het bedrag van de studietoelagen vaststelt. Uit artikel 1 en uit het geheel van de bepalingen van het ontwerp, mag men evenwel afleiden dat de Executieve dat bedrag vaststelt. Indien dat zo is, is er geen noodzaak om in artikel 20 de Executieve te machtigen om "de criteria voor de vaststelling van het bedrag van de studietoelagen" te bepalen. Artikel 20 zou zich dan kunnen beperken tot de volgende bepaling : "De Executieve bepaalt het bedrag van de studietoelagen".

Artikel 21.

1. Volgens het bepaalde in § 1, 2, moet de studietoelage worden terugbetaald wanneer de leerling of de student zonder "gegronde reden" de lessen en oefeningen niet regelmatig volgt of wanneer hij zonder "gegronde reden" aan de examens niet deelneemt.

In § 2 worden dan de redenen bepaald die als gegronde redenen dienen te worden beschouwd om de vastgestelde tekortkoming te verschonen. Na een aantal verschonende omstandigheden afzonderlijk te hebben vermeld, sluit de bepaling van § 2 de reeks af met de woorden : "iedere andere reden die door de bevoegde dienst wordt aangenomen".

Zoals die tekst is gesteld, laat hij aan de bevoegde dienst de mogelijkheid om steeds welke reden ook, als een gegronde reden in aanmerking te nemen. Een zo ruime bevoegdheid van de betrokken dienst is moeilijk in overeenstemming te brengen met de opzet van de bepalingen die de terugbetaling betreffen. Het hoeft geen betoog dat wanneer de bevoegde dienst, door zijn beslissing, te allen tijde en om welke reden ook, van de terugbetaling kan doen ontslaan, de regel van terugbetaling niet meer klemt. De conclusie mag zijn dat, wanneer de betrokken bepaling wordt aangehouden, zij dient te worden aangevuld, enerzijds, met een vermelding van criteria, anderzijds, met de verplichting de beslissing met redenen te doen omkleden. Ter wille van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid zou het zelfs aanbeveling verdienen de Executieve ermede te belasten de "andere" redenen aan te wijzen die in het bedoelde geval als gegronde redenen mogen worden beschouwd.

2. Nog in § 2, is het beter te verwijzen naar artikel 28 in zijn geheel.

3. In de Nederlandse tekst zijn de bepalingen van § 3, waarvan zelfs een deel is weggevallen, zonder nummer.

.../...

Artikel 23.

Naar luid van artikel 23 wordt het Bestuur van de Registratie en Domeinen (lees : de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen) ambtshalve belast met het invorderen van de terug te betalen studietoelagen.

Door de domaniale wet van 22 december 1949 is dat bestuur op een algemene wijze ertoe gemachtigd iedere aan de Staat of aan staatsorganismen verschuldigde som door middel van een dwangbevel in te vorderen.

Er mag worden opgemerkt dat de door of krachtens de Grondwet gevestigde autonomie van respectievelijk de Staat en de Gemeenschappen, voor de Gemeenschappen een principieel beletsel vormt om een rijksdienst te verplichten zijn medewerking bij de uitvoering van een gemeenschapsvoorziening te verlenen. Men moet evenwel toegeven dat de taak welke in het ontwerp aan de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen wordt opgedragen, volkomen past bij de opdracht welke door de wet aan dat bestuur is toegekend. Bovendien gaat het om een taak die een zuivere uitvoeringstaak is, zonder dat in de tenuitvoerlegging ervan enige beleidsbeslissing dient te worden genomen. Een bepaling, zoals die van artikel 23, mag dan ook, zij het in een aangepaste formulering, redelijkerwijs in een decreet worden opgenomen. De vraag of die bepaling tezelfdertijd voor het betrokken rijksbestuur de afdwingbare verplichting inhoudt om de gemeenschapsopdracht te aanvaarden, kan slechts positief worden beantwoord in zover aangenomen wordt dat de voorzieningen van artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949 de aard hebben van de inrichtingsbepalingen vervat in de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid van die welke in dezer artikel 14 zijn opgenomen. Men kan overigens niet ontkennen dat de bepalingen van artikel 3 van de domaniale wet van 22 decem-

ber 1949 volkomen stroken met de geest van artikel 14 van de gewone wet van 9 augustus 1980.

Wat de formulering betreft, ware artikel 23 beter gesteld als volgt :

"Artikel 23.-

De terug te betalen studietoelagen, waarvan het bedrag wordt vastgesteld door de ambtenaren die de Executieve aanwijst, worden,overeenkomstig het bepaalde in artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949,door de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen door middel van een dwangbevel ingevorderd, op verzoek van de Executieve en voor rekening van de begroting van de Duitstalige Gemeenschap".

Artikel 28.

Het verdient aanbeveling de in § 1 voorziene Raad van beroep te noemen : "Raad van beroep inzake studietoelagen".

Voorts is het geraden in § 2 te stellen dat de beslissingen van de bedoelde Raad met redenen dienen te worden omkleed.

Artikel 29.

Om de tekst meer leesbaar te maken, schrijve men in het tweede lid : "... onder de leden van de Hoge Raad bedoeld in artikel 32".

Artikel 30.

Volgens artikel 30 worden de bedoelde terugbetalingen gestort op een rekening-courant (lees : rekening) bij de A.S.L.K. of het Gemeentekrediet. Vervolgens

.../...

worden zij doorgestort op "het Fonds". In het eerste lid is enkel gesteld : "De ontvangsten en uitgaven met betrekking tot de studietoelagen zijn ingeschreven in de sectie IV - Studietoelagen en -leningen - van de begroting van de Duitstalige Gemeenschap". In die bepaling is van een Fonds geen sprake. Wat de benaming van sectie IV betreft, is er bovendien geen reden om daarin nog van studieleningen melding te maken omdat het ontwerp, in tegenstelling met de wet van 19 juli 1971, niet in de mogelijkheid van studieleningen voorziet.

Artikel 32.

1. Artikel 32 voorziet in de oprichting van een "Hoge Raad". Om deze meer identificeerbaar te maken, schrijve men in het opschrift van hoofdstuk VII en in artikel 32, § 1, eerste lid : "Hoge Raad voor studietoelagen".

2. Volgens het bepaalde in § 2, 6 en 7, is de Hoge Raad samengesteld onder meer uit vertegenwoordigers van de vakverenigingen (lees : beroepsorganisaties) en van de verenigingen (lees : vakorganisaties) van werknemers (in het Frans : organisations syndicales de travailleurs) die alle bedrijfssectoren omvatten.

Artikel 34.

Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat de wet van 19 juli 1971 wordt opgeheven, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heer :	H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer :	J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw :	S. VANDERHAEGEN,	
de Heren:	G. VAN HECKE,	assessoren van de
	G. SCHRANS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. H. COREMANS.