

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, le 9 novembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation des bourses d'études et de stage, octroyées aux ressortissants de pays en voie de développement", a donné le 26 février 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 november 1995 door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de studie- en stagebeurzen toegekend aan onderdanen van ontwikkelingslanden", heeft op 26 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Selon les délégués du ministre, l'arrêté en projet trouverait son fondement légal dans l'article 49, § 1er, 1^o ou 3^o, de la loi-programme du 24 décembre 1993, lequel dispose comme suit :

"L'aide que le Fonds (de la coopération au développement) octroie aux pays en voie de développement et à leurs populations peut prendre les formes suivantes :

- 1^o une action directe dont l'Etat assure la charge et les responsabilités;
- 2^o (...);
- 3^o l'octroi de subsides à des organisations non gouvernementales belges ou locales, ou à d'autres opérateurs en matière de coopération au développement;"

Un tel fondement légal ne peut être admis.

En effet :

- 1^o d'une part, même s'il est rédigé en termes particulièrement généraux, ledit article 49, § 1er, 3^o, ne vise pas les subsides dont le projet permet l'attribution, car ils sont destinés à des personnes - les candidats étudiants ou stagiaires - qui, non seulement ne jouent pas, en matière d'aide au développement, un rôle comparable à celui des organisations non gouvernementales, mais encore et pour le même motif, ne peuvent être qualifiés d'opérateurs en matière de coopération au développement;
- 2^o d'autre part, ni le texte, ni les travaux préparatoires de la loi-programme du 24 décembre 1993 n'apportent la moindre confirmation de l'idée selon laquelle les bourses

.../...

d'études et de stage constitueraient des formes de l'aide directe que l'Etat peut, comme le prévoit le 1^o de l'article 49, § 1er, apporter aux pays en voie de développement (1); sauf à en donner une interprétation peu respectueuse des pouvoirs que confère au Roi l'article 105 de la Constitution, on ne saurait voir dans ledit article 49, § 1er, 1^o, une justification légale du présent projet.

Quant aux dispositions constitutionnelles visées à l'alinéa 1er du préambule du projet, elles ne fournissent pas davantage de base juridique admissible. En effet, s'il fut longtemps admis que, lorsque la loi budgétaire autorise une dépense sans que le législateur ait lui-même prévu une réglementation ou une possibilité de réglementation, le Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif puisait dans l'article 29 (devenu l'article 37) de la Constitution le pouvoir d'établir les règles qui sont nécessaires à l'utilisation des fonds visés, un tel raisonnement ne peut plus être tenu depuis que, par l'adoption d'une disposition figurant actuellement à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, le législateur a décidé que le fondement légal pour l'attribution de subventions doit être trouvé, soit dans une loi

(1) Le fait que cette idée figurait dans les travaux préparatoires de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la Coopération au Développement et d'un Fonds des Prêts à des Etats étrangers (doc. parl. Sénat, 581 (1980-1981) - n^o 2, pp. 4-5) n'est pas décisif, car les considérations émises lors de l'élaboration de cette loi portaient, non pas sur la justification légale de l'octroi de bourses, mais sur les modalités d'imputation budgétaire de ces dépenses.

organique qui institue la subvention, soit dans une disposition spéciale du budget général des dépenses qui précise la nature de la subvention.

En l'occurrence, le projet examiné ne pourrait, en définitive, trouver un fondement que dans l'article 2-15-5 de la loi du 24 novembre 1995 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996. Or, cet article n'a, comme toute disposition budgétaire, qu'une portée annuelle, alors que le projet se présente comme une réglementation permanente et ne tient aucun compte du caractère essentiellement temporaire de la disposition légale qui lui fournit une base juridique. En effet, certaines dispositions de l'arrêté en projet n'ont de signification que dans une perspective pluriannuelle. Ainsi, encore que les dispositions relatives aux bourses de stage puissent se prêter aisément à une réglementation annuelle puisque ces bourses sont octroyées pour une durée maximale de six mois (article 7, § 4, du projet), il n'en va pas de même des bourses d'études qui permettent d'obtenir un diplôme (article 1er, 2^o) et dont la durée est fixée en fonction de celle de la formation (article 7, § 2, du projet).

Il s'impose donc, soit d'adopter une loi organique relative aux bourses d'études et de stage octroyées aux ressortissants de pays en voie de développement, soit de tenir compte, dans la rédaction d'un arrêté royal se fondant sur la seule loi budgétaire, du caractère temporaire de celle-ci.

.../...

Cela étant, le Conseil d'Etat se doit, toutefois, d'ores et déjà d'attirer l'attention du Gouvernement sur les points suivants :

1° Selon la disposition de l'article 2 du projet, des programmes de bourses viendraient limiter le pouvoir du ministre ou de son délégué d'accorder des bourses d'études ou de stage. Une telle disposition est critiquable, car :

- a) ou bien ces programmes de bourses résultent - comme l'article 1er, 8° et 9°, le donne à penser - d'accords conclus par la Belgique avec des Etats étrangers et ils ne pourront, en ce cas, avoir d'effet qu'après que ces accords auront reçu l'assentiment des Chambres conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution;
- b) ou bien ces programmes constituent des actes unilatéraux émanant d'une autorité belge et, dans ce cas, les dispositions devraient être complétées de manière à indiquer l'organe compétent pour arrêter ces programmes ainsi que, s'il ne s'agit pas du Roi, les principes qui devront présider à leur élaboration.

2° Certaines conditions d'obtention de bourse ou obligations à charge des titulaires de bourses sont formulées d'une manière juridiquement inadmissible; ainsi, selon l'article 6, 3°, du projet, le candidat ne peut pas être le conjoint ou le parent direct d'un bénéficiaire de bourse; force est de constater que l'existence d'un lien de parenté ou d'alliance entre un candidat boursier et une personne qui

.../...

a déjà bénéficié d'une bourse ne constitue pas un critère pertinent et admissible au regard de l'article 10 de la Constitution.

3° De même, les délégations au ministre ou à son délégué sont excessives; ainsi, selon les textes du projet, ceux-ci pourraient, dans beaucoup de cas, déroger aux conditions et obligations sans que des critères suffisamment précis soient édictés pour éviter les risques d'arbitraire ("dans des cas spéciaux", selon l'article 7, §§ 3 et 5; "sauf cas exceptionnels", selon l'article 25). Il s'impose de définir, de manière précise, les droits et obligations des boursiers, de ne pas laisser à l'appréciation discrétionnaire du ministre ou de son délégué, au cas par cas, l'octroi, le refus et le montant de certaines allocations et de déterminer exactement les conditions auxquelles ils peuvent déroger aux obligations imposées aux boursiers (voir par exemple les articles 19 et 22).

4° De même aussi, parmi les dispositions qui règlent l'attribution de bourses, celles qui énoncent des conditions relatives aux institutions qui dispensent les formations suivies par les boursiers (voir l'article 38 du projet) ne sauraient être assimilées à de simples mesures accessoires ou de détail qu'il serait permis de déléguer au ministre. Ces dispositions doivent donc être revues de manière à y faire figurer les critères qui devront être pris en considération pour l'attribution de la qualité de centre

.../...

prioritaire à un établissement d'enseignement situé dans un pays en voie de développement.

5° Si, en principe, rien ne s'oppose à ce que la procédure d'attribution des bourses d'études renvoie, pour le règlement de questions particulières, à des conventions conclues entre l'Etat et les boursiers ou des tiers intéressés, le recours au contrat cesse d'être licite lorsqu'il aboutit à dépouiller le Roi des pouvoirs qu'Il tient de l'article 2-15-5 de la loi du 24 novembre 1995. La disposition de l'article 13, § 1er, alinéa 2, du projet ne serait admissible que si sa rédaction était revue et limitait clairement l'objet de la convention, dont il prévoit la conclusion, à la fixation des modalités de liquidation des frais de formation visés à l'alinéa 1er du même paragraphe.

6° Des dispositions du projet - il s'agit des articles 27, alinéa 2, et 39 - imposent aux universités belges et, dans certains cas, aux établissements belges d'enseignement supérieur, l'obligation de conclure des conventions en vue d'assurer la coordination des programmes de formation.

Il n'est assurément pas au pouvoir du Roi d'imposer pareille obligation, pouvoir pour l'exercice duquel Il ne trouve aucune habilitation légale dans l'article 2-15-5 de la loi du 24 novembre 1995 précitée.

.../...

Par ailleurs, ne disposant pas de tous les éléments de fait qui lui permettraient d'apprécier si une telle obligation de contracter, à supposer qu'elle fût inscrite dans un projet de loi organique, est ou non susceptible de gêner les Communautés dans l'exercice de leurs compétences en matière d'enseignement, la section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur le point de savoir si un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés s'impose ou non.

Toutefois, une manière plus adéquate d'éviter ces difficultés et d'obtenir un résultat équivalent (1) consisterait à élaborer un texte qui réserverait le bénéfice des bourses mixtes aux personnes qui feraient des études et suivraient des formations pour lesquelles le centre prioritaire concerné aurait conclu des conventions réglant l'assistance ou parrainage avec les institutions universitaires ou d'enseignement supérieur belges.

(1) S'assurer de la réalité et de la qualité de la formation dispensée dans les centres prioritaires.

Volgens de gemachtigden van de minister zou het ontworpen besluit zijn rechtsgrond ontlelen aan artikel 49, § 1, 1º of 3º, van de programmawet van 24 december 1993, dat bepaalt :

"De hulp die het Fonds (voor Ontwikkelingssamenwerking) verleent aan de ontwikkelingslanden en hun bevolking kan de volgende vormen aannemen :

- 1º een direct optreden waarvan de Staat de last en de verantwoordelijkheid op zich neemt;
- 2º (...);
- 3º het verlenen van subsidies aan Belgische of lokale niet gouvernementele organisaties of aan andere operatoren inzake ontwikkelingssamenwerking;"

Zulk een rechtsgrond kan niet worden aanvaard.

Het is immers zo dat :

- 1º enerzijds het genoemde artikel 49, § 1, 3º, ook al is het in zeer algemene bewoordingen gesteld, niet slaat op de subsidies die op grond van het ontwerp kunnen worden toegekend, daar deze bestemd zijn voor personen - kandidaat-studenten of kandidaat-stagiairs - die op het stuk van de ontwikkelingshulp niet alleen een rol spelen die niet vergelijkbaar is met die van de niet-gouvernementele organisaties, doch die tevens en om dezelfde reden niet beschouwd kunnen worden als ontwikkelingswerker;
- 2º anderzijds noch de tekst, noch de parlementaire voorbereiding van de programmawet van 24 december 1993 de

.../...

minste bevestiging verstrekken omtrent de stelling dat de studie- en stagebeurzen vormen van directe hulp zijn die de Staat zoals voorgeschreven in artikel 49, § 1, 1^o, kan verlenen aan ontwikkelingslanden (1); artikel 49, § 1, 1^o, kan niet als wettelijke verantwoording dienen voor het onderhavige ontwerp, tenzij van dat artikel een uitlegging wordt gegeven die het niet zo nauw neemt met de bevoegdheden die artikel 105 van de Grondwet aan de Koning verleent.

De grondwetsbepalingen genoemd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp vormen echter evenmin een aanvaardbare juridische grondslag. Lange tijd werd immers aanvaard dat als de begrotingswet een uitgave toestaat zonder dat de wetgever zelf in een regeling of een mogelijkheid tot regeling heeft voorzien, de Koning als hoofd van de uitvoerende macht aan artikel 29 van de Grondwet (dat artikel 37 is geworden) de bevoegdheid ontleent om de regels vast te stellen die nodig zijn voor de aanwending van de bedoelde fondsen; sedert de wetgever door de goedkeuring van een bepaling die thans opgenomen is in artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, beslist heeft dat de rechtsgrond voor de toe-

(1) Dat die idee geuit werd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking en van een Fonds voor leningen aan vreemde Staten (gedr. st. Senaat, 581 (1980-1981) - nr. 2, blz. 4-5), is niet afdoende, daar de overwegingen geopperd tijdens de totstandkoming van deze wet niet de wettelijke verantwoording van de toekenning van beurzen betroffen, doch de nadere regels van aanrekening van die uitgaven op de begroting.

kenning van subsidies ofwel moet worden ontleend aan een organieke wet die de subsidie instelt, ofwel aan een bijzondere bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de subsidie omschrijft, kan die redenering evenwel niet meer worden gevolgd.

In het onderhavige geval kan het onderzochte ontwerp uiteindelijk alleen zijn rechtsgrond ontleenen aan artikel 2-15-5 van de wet van 24 november 1995 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1996. Zoals iedere begrotingsbepaling geldt dit artikel echter slechts voor één jaar, terwijl het ontwerp zich aandient als een blijvende regeling en geenszins rekening houdt met het wezenlijk tijdelijke karakter van de wetsbepaling die er een juridische grondslag aan verleent. Een aantal bepalingen van het ontworpen besluit hebben immers slechts zin als de werking ervan zich over meer dan één jaar uitstrekt. Weliswaar kan, wat de bepalingen inzake de stagebeurzen betreft, gemakkelijk door middel van een jaarlijkse regeling te werk worden gegaan, omdat die beurzen verleend worden voor een maximumduur van zes maanden (artikel 7, § 4, van het ontwerp); zulks is echter niet het geval met de studiebeurzen, waarmee een diploma kan worden behaald (artikel 1, 2°) en waarvan de duur bepaald wordt naargelang van de duur van de opleiding (artikel 7, § 2, van het ontwerp).

Bijgevolg moet dus ofwel een organieke wet betreffende de studie- en stagebeurzen toegekend aan de onderdanen van ontwikkelingslanden worden aangenomen, ofwel moet bij de opmaak van een koninklijk besluit dat alleen op

.../...

de begrotingswet gebaseerd is, rekening worden gehouden met het tijdelijke karakter van deze wet.

In dat verband echter acht de Raad van State het nodig nu reeds de aandacht van de Regering te vestigen op wat volgt :

1º Volgens het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp wordt de bevoegdheid van de minister of van diens gemachtigde om studie- of stagebeurzen toe te kennen, beperkt door beurzenprogramma's. Zulk een bepaling is voor kritiek vatbaar, want :

- a) ofwel vloeien die beurzenprogramma's - zoals artikel 1, 8º en 9º, lijkt aan te geven - voort uit akkoorden die België gesloten heeft met vreemde Staten, in welk geval zij eerst gevolg kunnen hebben wanneer die akkoorden overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet de instemming hebben van de Kamers;
- b) ofwel zijn die programma's eenzijdige handelingen uitgaande van een Belgische overheid, in welk geval de bepalingen moeten worden aangevuld, waarbij het orgaan wordt aangewezen dat bevoegd is om die programma's vast te stellen, alsook, indien het niet om de Koning gaat, de beginselen waarvan bij het uitwerken ervan moet worden uitgegaan.

.../...

2° Sommige voorwaarden voor het verkrijgen van een beurs of verplichtingen voor de houders van een beurs worden op juridisch onaanvaardbare wijze geformuleerd; zo mag volgens artikel 6, 3°, van het ontwerp de gegadigde niet de echtgenoot of een rechtstreeks familielid zijn van een bursaal; op te merken valt dat het bestaan van een familie- of huwelijksband tussen de kandidaat-bursaal en een persoon die reeds een beurs genoten heeft, geen pertinente en aanvaardbare maatstaf is in het licht van artikel 10 van de Grondwet.

3° Tevens zijn de delegaties aan de minister of aan diens gemachtigde te ruim; zo kunnen dezen volgens de ontworpen tekst in vele gevallen afwijken van de voorwaarden en verplichtingen, zonder dat voldoende nauwkeurige criteria worden uitgevaardigd om het gevaar van willekeur af te wenden ("in bijzondere gevallen" volgens artikel 7, §§ 3 en 5; "behalve in uitzonderlijke ... gevallen" volgens artikel 25). De rechten en plichten van de bursalen moeten nauwkeurig worden bepaald, het mag niet aan de discretionaire beoordeling van de minister of van diens gemachtigde worden overgelaten om voor ieder geval afzonderlijk te beslissen over het al dan niet toekennen van bepaalde toelagen en over de hoegrootheid ervan, en de voorwaarden waaronder dezen mogen afwijken van de aan de bursalen opgelegde verplichtingen (zie bijvoorbeeld de artikelen 19 en 22) moeten precies worden bepaald.

.../...

4° Zo ook mogen, in verband met de bepalingen die de toekenning van beurzen regelen, die welke voorwaarden stellen betreffende de instellingen die de opleiding verzorgen welke door de beursstudenten wordt gevolgd (zie artikel 38 van het ontwerp), niet gelijkgesteld worden met louter bijkomstige maatregelen of detailkwesties die aan de minister mogen worden gedelegeerd. Die bepalingen moeten dus worden herzien, waarbij de criteria erin worden omschreven die in aanmerking moeten worden genomen met het oog op de toekenning van de hoedanigheid van prioritair centrum aan een in een ontwikkelingsland gevestigde onderwijsinstelling.

5° In beginsel staat niets eraan in de weg dat, in verband met de procedure van toekenning van de studie-beurzen, met het oog op het regelen van bijzondere vraagstukken verwezen wordt naar overeenkomsten gesloten tussen de Staat en de bursalen of belanghebbende derden, doch het is in strijd met de wet om te werk te gaan bij wege van een contract indien de bevoegdheden die de Koning ontleent aan artikel 2-15-5 van de wet van 24 november 1995, zodoende worden uitgehold. Het bepaalde in artikel 13, § 1, tweede lid, van het ontwerp zou slechts aanvaardbaar zijn indien de redactie ervan wordt herzien, waarbij het onderwerp van de volgens die bepaling te sluiten overeenkomst duidelijk beperkt wordt tot het vaststellen van de nadere regels betreffende de vereffening van de opleidingskosten waarvan sprake is in het eerste lid van dezelfde paragraaf.

.../...

6° Enkele bepalingen van het ontwerp, te weten de artikelen 27, tweede lid, en 39, leggen de Belgische universiteiten en, in sommige gevallen, de Belgische instellingen voor hoger onderwijs de verplichting op om overeenkomsten te sluiten teneinde de coördinatie van de opleidingsprogramma's te bewerkstelligen.

Het staat hoegenaamd niet aan de Koning om zulk een verplichting op te leggen, een bevoegdheid ten aanzien waarvan Hij geen enkele wettelijke machtiging kan ontlenen aan artikel 2-15-5 van de voornoemde wet van 24 november 1995.

Voorts beschikt de afdeling wetgeving niet over alle feitelijke gegevens om te kunnen oordelen of zulk een verplichting om een overeenkomst te sluiten, gesteld dat die verplichting wordt opgenomen in een ontwerp van organieke wet, de Gemeenschappen al dan niet kan hinderen in de uitoefening van hun bevoegdheden inzake onderwijs, zodat zij zich niet kan uitspreken over de vraag of een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gemeenschappen al dan niet nodig is.

Een doeltreffende manier om die moeilijkheden te voorkomen waarbij niettemin een soortgelijk resultaat (1) wordt bereikt, zou erin bestaan een tekst uit te werken die het voordeel van de gemengde beurzen alleen toekent aan degenen die een studierichting en een opleiding volgen

(1) Zich vergewissen van de dadelijkheid en de kwaliteit van de opleiding die in de prioritaire centra wordt verstrekt.

waarvoor het betrokken prioritair centrum overeenkomsten heeft gesloten die de begeleiding door of het beschermheerschap van Belgische universiteiten of instellingen voor hoger onderwijs regelen.

La chambre était composée de :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. ERNOTTE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.