CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.406/2
du 30 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi'

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

Le 3 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 décembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2020.

*

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 4 du projet étend, en application de l'article 2, alinéa 2, du décret 'réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études', coordonné le 7 novembre 1983, le champ d'application du décret à des étudiants belges qui font des études à l'étranger.

Or, conformément aux articles 33, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 42, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire', les projets d'arrêtés qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles doivent être soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances et à l'accord préalable du Ministre du Budget.

Il convient donc de veiller à l'accomplissement des ces deux formalités.

2. Comme il ressort du procès-verbal du 24 mars 2020, la concertation des organisations représentatives des étudiants au niveau communautaire s'est déroulée en visioconférence, conformément au décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

Il est vrai que l'article 3, alinéa 1er, de ce décret dispose comme suit :

> « Les arrêtés visés à l'article 1er peuvent être adoptés sans que les avis, concertations et négociations légalement ou règlementairement requis soient préalablement recueillis ou organisés. Si le Gouvernement souhaite toutefois solliciter un avis, ou organiser une concertation ou une négociation, il peut le faire, même par voie électronique dans un délai réduit qu'il fixe ».

Il s'ensuit toutefois que ces dispositions ne peuvent trouver à s'appliquer que dans le cadre de l'adoption d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Par conséquent, cette formalité n'a pas été correctement accomplie.

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Ainsi que l'a observé l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ci-après : « l'ARES ») dans son avis n° 2020-10 du 26 mai 2020, de nombreux textes réglementaires exécutent la législation relative aux conditions de fond et de procédure relatives à l'octroi des allocations d'études [1].

Cet avis fait état notamment ce qui suit :

– « certains de ces textes, relativement anciens, sont actuellement inadaptés à la réalité de l'enseignement supérieur » ;

– « ces différents textes prévoient des dispositions parfois contradictoires ou difficilement conciliables. Sans abrogation expresse, le lecteur ne sait jamais avec certitude quel sort il doit réserver aux dispositions existantes et il est obligé de déduire lui-même l'abrogation implicite des actes existants qui lui semblent incompatibles avec les dispositions nouvelles et, en cas de contradiction, interpréter en tenant compte de la chronologie » ;

– « Une réforme générale est, par conséquent, indispensable » [2] ;

– « Comme cela a déjà été dit, l'ARES insiste sur le caractère très opaque de la réglementation entourant la matière des allocations d'études. À tout le moins, il ne s'agirait pas d'abroger [l]e seul arrêté [du Gouvernement du 12 avril 2019 'fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi'], au profit d'une refonte générale et cohérente de la réglementation : un unique texte décrétal et un unique arrêté d'exécution » [3].

Parmi les arrêtés existants en la matière, seul l'arrêté du Gouvernement du 12 avril 2019, abrogé par l'article 6 du projet à l'examen, est remplacé par celui-ci.

Outre le maintien en vigueur de textes obsolètes ou comportant des contradictions entre eux, il est notamment à regretter que les dispositions relatives aux conditions de fond d'octroi des allocations d'études soient disséminées dans plusieurs arrêtés. Ainsi en irait-il par exemple de la coexistence de l'arrêté en projet et de l'arrêté du Gouvernement du 21 septembre 2016 'fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études', pris en exécution notamment de l'article 7 du décret coordonné du 7 novembre 1983, lequel habilite l'Exécutif à « fixer « [l]es *conditions* et modalités d'octroi

[1] Avis n° 2020-10 du 26 mai 2020 de l'ARES, « 01. Remarques liminaires sur le préambule », pp. 2 et 3 et la note de bas de page n° 2.

[2] *Ibidem*, pp. 2 et 3.

[3] *Ibidem*, « 07. Article 6 du projet d'arrêté », point 07.3, p. 13.

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

des allocations […], notamment en fonction des revenus de toute nature des demandeurs et des personnes qui en ont la charge » (italiques ajoutés) [4].

Les problèmes de lisibilité de l'ensemble du dispositif relatif aux allocations d'études sont également illustrés, s'agissant de l'octroi d'allocations aux étudiants belges inscrits dans des établissements supérieurs situés à l'étranger, par la coexistence de l'article 4 du projet, de l'arrêté royal du 17 mai 1977 'étendant le bénéfice de la loi du 19 juillet 1971, relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études, aux élèves et étudiants poursuivant leurs études à l'étranger' et de l'arrêté royal du 17 mai 1977 'étendant le bénéfice de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études, à certaines catégories d'élèves et d'étudiants étrangers qui résident en Belgique et y font des études' [5].

Il conviendrait de rationaliser la réglementation applicable en matière d'allocations d'études afin d'éviter les écueils mis en lumière par les exemples exposés ci-avant et d'assurer la sécurité juridique. Cela s'impose d'autant plus dans une matière qui, telle celle des allocations d'études, mérite la plus grande transparence à destination avant tout des publics concernés mais aussi de ceux qui sont amenés à les conseiller, comme les services d'aide, les barreaux, les établissements d'enseignement eux-mêmes, etc.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 1er, § 5, du décret coordonné du 7 novembre 1983, visé à l'alinéa 1er du préambule, habilite le Gouvernement à « fixe[r] les modalités suivant lesquelles sont octroyées [l]es allocations » d'études dont il est question au paragraphe 1er de cette disposition.

Dès lors que, conformément au demeurant à son intitulé, le projet porte aussi sur les « conditions » d'octroi des allocations d'études supérieures, il convient de compléter l'alinéa 1er du préambule par le visa de l'article 7 du même décret coordonné, aux termes duquel « [l]es conditions et modalités d'octroi des allocations sont fixées par l'Exécutif, notamment en fonction des revenus de toute nature des demandeurs et des personnes qui en ont la charge ».

Il est également renvoyé à l'observation générale.

[4] L'article 7 du décret coordonné du 7 novembre 1983 n'est pas visé dans le préambule du projet à l'examen comme lui procurant un fondement légal. Sur les conditions de fond, outre l'article 2 de ce décret coordonné, c'est son article 1er, § 5, qui est visé au titre de fondement légal, aux termes duquel « [l]'Exécutif fixe les *modalités* suivant lesquelles sont octroyées ces allocations » (italiques ajoutés).

[5] Voir sur cette question l'avis n° 2020-10 du 26 mai 2020 de l'ARES, « 05. Article 4 du projet d'arrêté », point 05.3, pp. 9 et 10.

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

2. Dès lors qu'en vertu de l'article 21, alinéa 1er, 1°, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' l'avis du conseil d'administration de l'ARES n'est pas une formalité préalable à caractère obligatoire, cet avis sera mentionné sous la forme d'un « considérant ».

DISPOSITIF

Article 2

1. Il est peu heureux, sur le plan de la légistique, d'insérer un alinéa au sein d'une énumération. Cela rend en effet cet alinéa difficilement identifiable, notamment lorsqu'il y a lieu de le modifier [6].

Le texte placé entre le 3° et le 4° du paragraphe 2, alinéa 1er, sera donc déplacé après le 4° et formera donc ainsi clairement l'alinéa 2 du paragraphe 2.

Par la même occasion, dans ce texte déplacé, les mots « Les motifs de 1° à 3° » seront remplacés par les mots « Les motifs énoncés à l'alinéa 1er, 1° à 3°, ».

2. Il est recommandé de compléter le paragraphe 2, alinéa 1er, 4°, par les mots et signes de ponctuation « , autorisée par le Gouvernement, conformément à l'article 101, alinéa 1er, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ».

3. Au même paragraphe, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « avant le 31 janvier » par les mots « au plus tard le 31 janvier » [7].

Article 5

Cet article, qui règle les cas dans lesquels aucune allocation d'études n'est accordée, est inutile et doit être omis.

En effet, il découle de l'article 3, alinéa 1er, du décret coordonné du 7 novembre 1983, lequel dispose qu'il ne peut être accordé d'allocation à l'étudiant qui fait des études d'un niveau égal ou inférieur à celui des études qu'il a déjà faites [8], que, si l'étudiant a déjà obtenu un grade académique de bachelier ou de master, il ne peut pas obtenir une allocation d'études pour une inscription à une formation initiale menant à la délivrance du même grade (cas visés aux premier et deuxième tirets de l'article 5 en projet).

---

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

[7] En ce sens, voir l'avis n° 2020-10 du 26 mai 2020 de l'ARES, « 03. Article 2 du projet d'arrêté », point 03.3, p. 6.

[8] Voir l'arrêté royal du 16 novembre 1972 'déterminant les différents niveaux d'études'.

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡

Par ailleurs, comme il ressort de l'article 5, alinéa 2, du décret coordonné du 7 novembre 1983, remplacé par l'article 2 du décret du 12 novembre 2020 'portant diverses dispositions en matière d'enseignement supérieur et d'enseignement de la promotion sociale', les étudiants ont droit à une allocation d'études s'ils suivent une formation initiale menant à la délivrance d'un grade académique de bachelier ou de master ou à une formation initiale menant à la délivrance du grade académique d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur.

Sont donc exclus les formations menant à la délivrance d'un grade académique de bachelier de spécialisation ou de master de spécialisation [9] et les cursus de troisième cycle, qui comprennent la formation doctorale et les travaux relatifs à la préparation d'une thèse de doctorat [10] (cas visés aux troisième et quatrième tirets de l'article 5 en projet).

Article 7

Il convient de remplacer les mots « entre en vigueur le » par les mots « produit ses effets au ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

[9] Voir l'article 15, § 1er, alinéa 1er, 38°, du décret du 7 novembre 2013.

[10] Voir l'article 71, § 1er, du décret du 7 novembre 2013.

‡LW-DAMUMEACJ-GIEAGVT‡