KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e december 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van het koninklijk besluit nr 82 tot sanering van de financiën van deficitaire universitaire instellingen", heeft de 15e december 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Premier Ministre, le 14 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant l'arrêté royal n° 82 relatif à l'assainissement des finances des institutions universitaires déficitaires", a donné le 15 décembre 1982 l'avis suivant :

Ingevolge de opgelegde korte termijn moet het advies worden beperkt tot de hierna volgende opmerkingen.

A. Algemene opmerkingen

1. Op grond van de tekst van het ontwerp, van het Verslag aan de Koning en van de toelichtingen verstrekt door de gemachtigden van de Regering blijken strekking en draagwijdte van het ontwerp de volgende te zijn.

In artikel 1 van het ontwerp, dat het tweede lid van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982 tot sanering van de financiën van deficitaire universitaire instellingen door een nieuwe tekst vervangt, is nader gesteld dat het de Koning is die door zijn goedkeuring bindende kracht verleent aan de door de betrokken universitaire instellingen voorgestelde financiële saneringsmaatregelen. In artikel 1 van het ontwerp is tevens bepaald dat die goedkeuring van de voorgestelde maatregelen niet betekent dat deze mogen worden uitgevoerd op de wijze die door de instellingen in hun voorstellen is uiteengezet doch dat de maatregelen die door de Koning werden goedgekeurd slechts mogen worden uitgevoerd met inachtneming van de beperkingen die in artikel 2 van het ontwerp zijn vastgesteld.

Artikel 2 van het ontwerp betreft in de eerste plaats de wettelijke, reglementaire en conventionele bepalingen waarvan mag worden afgeweken ten einde het in artikel 1, eerste lid, van het K.B. nr. 82 gestelde doel te bereiken en, in voorkomend geval, de vermindering van inkomsten te compenseren die zal voortvloeien uit de geleidelijke afschaffing van het toelagesupplement bedoeld door artikel 35 van de wet van 27 juli 1971,

waarin bij een ander, op grond van de bijzondere-machtenwet vastgesteld K.B. zal worden voorzien. In de tweede plaats bepaalt artikel 2 van het ontwerp binnen welke perken en onder welke voorwaarden die afwijkingen mogen geschieden.

Artikel 3 van het ontwerp stelt nieuwe regelen vast die moeten worden toegepast ingeval de door een universitaire instelling voorgestelde maatregelen ontoereikend zijn omdat hun uitvoering met inachtneming van het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp niet kan leiden tot de vooropgestelde financiële sanering, of ingeval sommige van de voorgestelde maatregelen om wettigheids- of andere redenen onaanvaardbaar zijn en, bijgevolg, niet kunnen worden goedgekeurd; in deze laatste veronderstelling heeft de niet-goedkeuring van een gedeelte van het voorgestelde saneringsplan tot gevolg dat het andere gedeelte van het plan dat wel kan worden goedgekeurd, ontoereikend is om het globale saneringsresultaat te bereiken, met dien verstande nochtans dat dit andere gedeelte wel vatbaar is voor uitvoering.

Die nieuwe regelen komen in de plaats van die vastgesteld in artikel 3, tweede lid, van het K.B. nr. 82. En aangezien het eerste lid van dat artikel thans geen uitvoering meer kan krijgen wordt het gehele artikel door het ontwerp opgeheven.

Artikel 4 is nieuw en voorziet in maatregelen van controle op de uitvoering van de door de Koning goedgekeurde saneringsmaatregelen, en in de verplichting tot aanvulling van de saneringsmaatregelen in geval van ontoereikende resultaten.

Artikel 5 van het ontwerp, dat eveneens nieuw is, bepaalt de sanctie die zal worden toegepast ten aanzien van de universitaire instellingen die verzuimen tijdig toereikende bijkomende voorstellen van saneringsmaatregelen te doen in de gevallen bedoeld in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

2. Kenmerkend voor het K.B. nr. 82 is dat de "bekrachtiging onvoorwaardelijk wordt gegeven bij een K.B. genomen met toepassing van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, ten laatste op 31 december 1982,terwijl volgens het ontwerp de "goedkeuring" onder voorbehoud kan worden verleend en steeds bij K.B. genomen, ook na 31 december 1982, in de uitoefening van het bij het ontwerp uitgebreid controlerecht dat de Regering ten opzichte van de universitaire instellingen heeft. Als rechtsgrond voor zodanige uitbreiding van dat controlerecht dient in de aanhef derhalve te worden verwezen naar artikel 1, 6°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982; het eerste lid van de aanhef moet bijgevolg in die zin worden aangevuld.

3. Op verscheidene punten zijn de inzichten en bedoelingen van de Regering onvoldoende duidelijk of onvoldoende nauwkeurig weergegeven in het Verslag aan de Koning.

Zo leest men in het begin van het derde lid van 1° : "Aan de Koning wordt voorgesteld de besluiten te treffen krachtens de bijzondere machten, waarbij ...". Hierdoor wordt de indruk gewekt dat de commentaar die in het algemeen gedeelte van het Verslag wordt gegeven, zich niet beperkt tot het onderhavige ontwerp-besluit, maar ook nog betrekking heeft op besluiten die de Koning voornemens is te nemen met toepassing van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982. Uiteraard moet de commentaar in het Verslag aan de Koning beperkt zijn tot het besluit waaraan het voorafgaat. In het begin van 1° moet dan ook geschreven worden : "Aan de Koning wordt voorgesteld dit besluit ...".

Zo worde volledigheidshalve in het tweede lid van hetzelfde 1° tevens vermeld dat de maatregelen hun bindende kracht slechts verkrijgen ten gevolge van de goedkeuring door de Koning.

Zo is in fine van 3° gezegd dat "... toereikende maatregelen op initiatief van de instelling worden genomen". Krachten het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp, beperkt het verplicht "initiatief" van de betrokken universitaire instelling zich tot het voorstellen van de nodige bijkomende saneringsmaatregel of -maatregelen. Ook hier dient het Verslag te worden gecorrigeerd.

Zo kan men in de bijzondere commentaar bij artikel 3 van het ontwerp lezen : "Dit betekent dat de reeds voorgestelde maatregelen evenwel reeds bindende kracht verkrijgen." Luidens het ontwerp hebben alleen de maatregelen die door de Koning goedgekeurd werden, bindende kracht. Die passus uit het Verslag moet in overeenstemming worden gebracht met de tekst van het ontwerp.

Zo is in de bijzondere commentaar bij artikel 5 van het ontwerp verklaard dat "het de Regering toekomt ... het tijdstip te bepalen waarop de sanctie ophoudt te bestaan." Die regel is niet opgenomen in het ontwerp. Mocht het de bedoeling van de Regering zijn dat de bedoelde sanctie door de overheid uitdrukkelijk wordt opgeheven wanneer de betrokken universitaire instelling haar verplichtingen inzake saneringsvoorstellen heeft nagekomen, dan moet dat met zoveel woorden in het ontwerp worden gesteld.

Zo moet tenslotte het woord "bekrachtiging" ,"bekrachtigen of "bekrachtigd", waar 's Konings optreden op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 1 van het K.B. nr. 82 wordt bedoeld telkens worden vervangen door het woord "goedkeuring", "goedkeuren" of "goedgekeurd".

Het Verslag aan de Koning zou bovendien een nauwkeuriger verantwoording van de aanwending van de door de wet van 2 februari 1982 aan de Koning toegekende bijzondere machten moeten bevatten.

4. Artikel 2 van het ontwerp (het nieuwe artikel 2bis van het K.B. nr. 82) stelt vast met afwijking van welke vigerende, wettelijke, reglementaire en conventionele bepalingen de deficitaire universitaire instellingen ter uitvoering van het door de Koning goedgekeurde saneringsplan maatregelen mogen nemen voor de wegwerking van hun gecumuleerd deficit en het herstel van het evenwicht tussen hun ontvangsten en uitgaven.

Mede gelet op het feit dat hem tezelfdertijd nog talrijke andere op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 vast te stellen besluiten voor advies binnen de drie dagen zijn voorgelegd, ontbreekt aan de Raad van State de tijd om te onderzoeken of het ontwerp zelf alle vereiste essentiële regelen bepaalt opdat de betrokken universitaire instellingen kunnen afwijken van de wettelijke, reglementaire en conventionele bepalingen die bedoeld zijn in elk van de negen punten van het nieuwe artikel 2bis, § 1, van het K.B. nr. 82 of die toepasselijk zijn op de aangelegenheden bedoeld in elk van die punten. Zodanige essentiële regelen kunnen op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 alleen door de Koning en bovendien, ingevolge artikel 4, § 1, van die wet, ten laatste op 31 december 1982 worden vastgesteld.

+

De hierna volgende bijzondere opmerkingen worden onder voorbehoud gemaakt.

+

B. Bijzondere opmerkingen bij de artikelen

OPSCHRIFT

In het opschrift van het ontwerp dient de datum van het koninklijk besluit nr. 82 te worden vermeld.

Artikel 1.

In artikel 3 van het ontwerp (nieuw artikel 2ter van het K.B. nr. 82) is bepaald wat er moet gebeuren wanneer het door een universitaire instelling voorgestelde saneringsplan "onder voorbehoud" wordt goedgekeurd.

.../...

In de tekst zelf van het ontwerp, en niet alleen in het Verslag aan de Koning, moet nader worden gesteld in welke gevallen, of om welke redenen, voorbehoud bij de goedkeuring kan worden gemaakt en welke de gevolgen zijn van dat voorbehoud.

Omdat het voorbehoud een essentieel gegeven is van 's Konings goedkeuring, hebben die aanvullende bepalingen logischerwijs hun plaats in artikel 1 van het K.B. nr. 82 en moeten zij dan ook in artikel 1 van het ontwerp worden opgenomen Terwille van de rechtsbescherming verdient het aanbeveling dat het voorbehoud met redenen wordt omkleed.

Voorts schrijve men in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp "tweede lid", en zijn in de voorgestelde nieuwe tekst van het tweede lid van artikel 1 van het K.B. nr. 82 de woorden "binnen de perken" correcter dan de woorden "onder voorbehoud".

Artikel 2.

Aangezien sommige van de in artikel 2 van het ontwerp (nieuw artikel 2bis van het K.B. nr. 82) nader omschreven afwijkingen eveneens betrekking hebben op het geldelijk en het administratief statuut van het personeel van de betrokken universitaire instellingen en dat, zoals door haar gemachtigden werd bevestigd, de Regering het in het artikel 2, tweede lid, van het K.B. nr. 82 nader bepaalde tijdelijk karakter van de in het eerste lid van dat artikel bedoelde verminderingen en afwijkingen wil handhaven, vange § 1 van het nieuwe artikel 2bis beter aan met de woorden "Onverminderd het bepaalde in artikel 2, tweede lid, mag voor de uitvoering ...".

Ter wille van de duidelijkheid en van de volledigheid is het geraden de inleidende zin van paragraaf 1 van het nieuwe artikel 2bis aan te vullen met de woorden "binnen de perken die hierna zijn bepaald".

Ter bevordering van de leesbaarheid ervan redigere men paragraaf 2 van het nieuwe artikel 2bis beter als volgt :

"§ 2. De ter uitvoering van ... universitaire instellingen door deze laatste voorgestelde en door de Koning goedgekeurde financiële saneringsmaatregelen die een afwijking van de wettelijke, reglementaire en conventionele bepalingen bedoeld in § 1 inhouden, mogen niet worden uitgevoerd dan met inachtneming van de regelen die eveneens in § 1 zijn bepaald".

Artikel 3.

Het ontworpen nieuwe artikel 2ter kan duidelijker als volgt worden gesteld :

"Art. 2ter. - De raad van beheer van de universitaire instelling waarvan de saneringsvoorstellen zijn goedgekeurd onder voorbehoud stelt binnen een termijn van vijfenveertig dagen te rekenen vanaf de dag waarop het koninklijk besluit houdende goedkeuring in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, de passende bijkomende maatregelen voor met het oog op het bereiken van het in artikel 1, eerste lid, gestelde doel overeenkomstig de regelen bepaald in de artikelen 2 en 2bis. Artikel 1, tweede lid, is op die maatregelen van toepassing."

Artikel 4.

Aangezien artikel 5 van het ontwerp voorziet in sancties ingeval de universitaire instelling wier saneringsvoorstellen door de Ministerraad als ontoereikend worden beschouwd, niet binnen de in artikel 4 gestelde termijn toereikende bijkomende maatregelen voorstelt, moet de begindatum van die termijn met zekerheid kunnen worden vastgesteld.

Bovendien is het niet gebruikelijk dat de Ministerraad als zodanig naar buitenuit optreedt. In de regel treedt de

.../...

Regering op door de bemiddeling van een van haar leden.

Met het ene en het andere rekening houdende en ook met enkele vormopmerkingen die geen bijzondere toelichting vergen, wordt voor het tweede en het derde lid van het nieuwe artikel 3 de volgende redactie voorgesteld :

"De Ministers van Onderwijs brengen, ieder wat hem betreft, jaarlijks en uiterlijk twee maanden na het verstrijken van de termijn vastgesteld voor de indiening van de rekeningen bedoeld in artikel 43, § 2, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle op de universitaire instellingen, verslag uit bij de Ministerraad over de uitvoering door de onderscheiden universitaire instellingen, van de goedgekeurde saneringsmaatregelen.

Indien de Ministerraad beslist dat de uitvoering het te bereiken resultaat niet oplevert, brengt de bevoegde Minister van Onderwijs zonder uitstel en bij een ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs die beslissing ter kennis van de raad van beheer van de betrokken universitaire instelling met verzoek om binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de dag van de ontvangst van de kennisgeving de passende bijkomende maatregelen met het oog op het bereiken van het in artikel 1, eerste lid, gestelde doel voor te stellen overeenkomstig de regelen bepaald in de artikelen 2 en 2bis. Artikel 1, tweede lid, is op die maatregelen van toepassing."

Artikel 5.

Artikel 5 van het ontwerp strekt tot invoeging van een artikel 3bis in het voornoemd K.B. nr. 82. Dat nieuwe artikel luidt als volgt :

.../...

"Indien bij een gemotiveerde beslissing van de Ministerraad wordt vastgesteld dat een universitaire instelling niet tijdig de toereikende bijkomende maatregelen bedoeld bij de artikelen 2ter en 3 voorstelt, mogen geen benoemingen, aanwervingen, verhogingen, bevorderingen, overgangen en aanstellingen in de betrokken universitaire instelling meer gebeuren tot op het ogenblik dat toereikende voorstellen zijn gedaan. De beslissing wordt binnen acht dagen aan de betrokken instelling betekend. Dit verbod heeft uitwerking vanaf de datum van ontvangst van de beslissing."

Ter wille van de rechtszekerheid dient de overheid de sanctie uit te spreken.

Om constitutionele redenen komt het de Koning toe, nadat de Ministerraad het bedoelde verzuim heeft vastgesteld, de opschorting te bevelen van alle benoemingen, aanwervingen, enz. ... in de betrokken universitaire instelling tot op de dag dat deze de toereikende bijkomende saneringsmaatregelen zal hebben voorgesteld.

Omdat benevens de belangen van de universitaire instelling ook die van dezer personeel erbij betrokken zijn, moet het koninklijk besluit waarbij de sanctie wordt genomen, met redenen zijn omkleed. Om dezelfde reden en ter voldoening aan de eisen van behoorlijk bestuur moet dat besluit bovendien in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. In het ontwerp zou dan kunnen worden bepaald dat het koninklijk besluit dat de opschorting van benoemingen, enz.... beveelt, in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De Raad van State vraagt zich af of er een passende verhouding bestaat tussen de strenge sanctie waarin artikel 5 van het ontwerp voorziet en het gesanctioneerde verzuim.

Artikel 6.

Er is geen reden om aan het ontwerp terugwerkende kracht te verlenen, aangezien alle bepalingen ervan betrekking hebben op handelingen die het toekomende betreffen. Wel is aannemelijk dat gelet op het spoedeisend karakter van de nieuwe regeling, het ontwerp-besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent :

A. Observations générales.

1. A en juger selon le texte du projet, le rapport au Roi et les précisions fournies par les délégués du Gouvernement, l'objet et la portée du projet seraient les suivants :

L'article 1er du projet, qui remplace par un texte nouveau l'alinéa 2 de l'actuel article 1er de l'arrêté royal n°82 du 31 juillet 1982 relatif à l'assainissement des finances des institutions universitaires déficitaires, précise que c'est le Roi qui, par le fait de son approbation, donne force obligatoire aux mesures d'assainissement financier proposées par les institutions universitaires concernées. L'article 1er du projet prévoit aussi que cette approbation n'implique pas que les mesures proposées peuvent être exécutées de la manière exposée par les institutions dans leurs propositions mais que les mesures approuvées par le Roi ne peuvent être réalisées que dans le respect des restrictions prévues par l'article 2 du projet.

L'article 2 du projet concerne en premier lieu, les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles auxquelles il peut être dérogé aux fins de réaliser l'objectif indiqué à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal n°82 et, le cas échéant, de compenser la diminution des recettes qui résultera de la suppression graduelle du supplément d'allocation visée à l'article 35 de la loi du 27 juillet 1971, suppression qui fera l'objet d'un autre arrêté à prendre en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux. En second lieu, l'article 2 du projet détermine dans quelles limites et à quelles conditions ces dérogations peuvent se faire.

.../...

L'article 3 du projet établit des règles nouvelles qui devront être appliquées au cas où les mesures proposées par une institution universitaire seraient insuffisantes parce que leur exécution dans le respect des dispositions de l'article 2 du projet ne peut conduire à l'assainissement financier recherché ou lorsque, pour des motifs de légalité ou autres, certaines des mesures proposées sont inadmissibles et, partant, ne peuvent être approuvées; dans cette dernière hypothèse, l'improbation d'une partie du plan aura pour conséquence que l'autre partie de ce plan, susceptible d'être approuvée, deviendra insuffisante pour atteindre le résultat global d'assainissement, étant entendu toutefois que cette autre partie pourra effectivement être exécutée.

Ces nouvelles règles sont appelées à se substituer à celles qui ont été établies par l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal n°82. Etant donné que l'alinéa 1er de cet article ne peut plus à présent, recevoir d'exécution, le projet abroge l'article dans son entier.

L'article 4 est nouveau et prévoit des modalités de contrôle de l'exécution des mesures d'assainissement approuvées par le Roi ainsi que l'obligation de compléter les mesures d'assainissement en cas de résultats insuffisants.

L'article 5 du projet, qui est également nouveau, définit la sanction qui sera appliquée aux institutions universitaires qui omettent de faire parvenir à temps des propositions supplémentaires de mesures d'assainissement dans les cas visés par les articles 3 et 4 du projet.

2. L'arrêté royal n°82 a ceci de particulier que l'approbation qu'il prévoit est donnée inconditionnellement par un arrêté

.../...

à prendre en application de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, au plus tard le 31 décembre 1982, alors que, dans le système du projet, l'approbation peut être donnée sous réserve et toujours par arrêté royal pris, même après le 31 décembre 1982, dans l'exercice du droit de contrôle dont le Gouvernement dispose à l'égard des institutions universitaires, tel qu'il est élargi par le présent projet. Il y a lieu dès lors, dans le préambule, de viser, comme fondement légal de cette extension du droit de contrôle, l'article 1er, 6°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982; l'alinéa premier du préambule doit donc être complété en ce sens.

3. Sur plusieurs points, les intentions et les objectifs du Gouvernement ne sont pas indiqués dans le rapport au Roi avec une clarté ou une précision suffisantes.

Ainsi, on peut lire au début de l'alinéa 3 du 1° : "Il est proposé au Roi de prendre des arrêtés sur base des pouvoirs spéciaux, afin de ...". Ce passage peut faire croire que la partie générale du commentaire donné dans le rapport ne concerne pas uniquement l'arrêté en projet mais a également trait à des arrêtés que le Roi se propose de prendre en application de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. Le commentaire d'un Rapport au Roi doit, cela va de soi, se limiter à l'arrêté que ce rapport précède. Aussi faut-il écrire au début du 1° visé ci-dessus : "Il est proposé au Roi de prendre le présent arrêté ...".

A l'alinéa 2 du même 1°, il faudrait également mentionner, pour être complet, que les mesures n'auront force obligatoire que par l'effet de leur approbation par le Roi.

.../...

A la fin du 3°, il est dit que "... des mesures suffisantes sont prises à l'initiative de l'institution". En vertu de l'article 5 du projet, l'"initiative" obligatoire de l'institution universitaire concernée est limitée à la proposition des mesures supplémentaires d'assainissement nécessaires. Ici encore le rapport doit être corrigé.

Dans le commentaire particulier relatif à l'article 3 du projet on peut lire : "Ceci veut dire que les mesures déjà proposées ont immédiatement un caractère de force obligatoire, ..." Or, aux termes du projet, seules ont force obligatoire les mesures approuvées par le Roi. Le passage du rapport reproduit ci-dessus doit être mis en concordance avec le texte du projet.

Le commentaire particulier que le rapport consacre à l'article 5 du projet porte : "Il appartient au Gouvernement de se prononcer ... sur le moment où la sanction sera levée". Cette règle ne figure pas dans le texte du projet. Si le Gouvernement entend disposer que la sanction est levée expressément par l'autorité dès lors que l'institution universitaire concernée a exécuté ses obligations en matière de propositions d'assainissement, il y a lieu de le dire de manière explicite dans le projet.

Enfin, il conviendra dans le texte néerlandais du rapport au Roi, de remplacer les mots "bekrachtiging", "bekrachtigen" ou "bekrachtigd" par les mots "goedkeuring", "goedkeuren" ou "goedgekeurd" toutes les fois qu'est visée l'intervention du Roi sur la base du nouvel alinéa 2 de l'article 1er de l'arrêté royal n°82.

.../...

Pour le surplus, le rapport au Roi devrait justifier de manière plus précise la mise en oeuvre des pouvoirs spéciaux que la loi du 2 février 1982 attribue au Roi.

4. L'article 2 du projet (le nouvel article 2bis de l'arrêté royal n°82) énonce à quelles dispositions légales, réglementaires et conventionnelles en vigueur les institutions universitaires déficitaires pourront déroger lorsque, en vue de l'exécution du plan d'assainissement approuvé par le Roi, elles prennent des mesures tendant à résorber leur déficit cumulé et à rétablir l'équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses.

En raison notamment du fait qu'il s'est vu soumettre aux fins d'avis dans les trois jours un grand nombre d'autres arrêtés à prendre sur la base des pouvoirs spéciaux, le Conseil d'Etat ne dispose pas du temps nécessaire pour examiner si le projet même prévoit toutes les règles essentielles pour que les institutions universitaires concernées puissent déroger aux dispositions légales, réglementaires et conventionnelles qui sont visées dans chacun des neuf points énumérés à l'article nouveau 2bis, § 1er, de l'arrêté royal n°82 ou qui sont applicables aux matières dont il est question dans chacun de ces points. Ces règles essentielles ne peuvent être prises sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 que par le Roi et, conformément à l'article 4, § 1er, de cette loi, au plus tard le 31 décembre 1982.

+

C'est sous cette réserve que sont faites les observations particulières ci-après :

.../...

B. Observations particulières concernant les articles.

INTITULE.

A l'intitulé du projet, il y a lieu de mentionner la date de l'arrêté royal n°82.

Article 1er.

L'article 3 du projet (le nouvel article 2ter de l'arrêté royal n°82) détermine ce qu'il y a lieu de faire lorsque le plan d'assainissement proposé par une institution universitaire est approuvé "sous réserve".

C'est dans le texte même du projet et non pas uniquement dans le rapport au Roi qu'il convient de préciser dans quels cas et pour quels motifs l'approbation peut être assortie de réserves et quelles sont les conséquences qui découlent de ces réserves.

Les réserves étant un élément essentiel de l'approbation royale, les dispositions complémentaires visées ci-dessus doivent logiquement trouver leur place au sein de l'article 1er de l'arrêté royal n°82 et doivent dès lors être incluses dans l'article 1er du projet. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est souhaitable que ces réserves soient motivées.

Pour le surplus, il convient d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet "alinéa 2" et, dans le nouveau texte proposé pour l'alinéa 2 de l'article 1er de l'arrêté royal n°82, de remplacer les mots "sous réserve ..." par les mots "dans les limites ...", qui sont plus corrects.

Article 2.

Etant donné que certaines des dérogations définies à l'article 2 du projet (le nouvel article 2bis de l'arrêté royal n°82) ont également trait aux statuts pécuniaire et administratif

.../...

du personnel des institutions universitaires concernées et que le Gouvernement - ses délégués l'ont confirmé - entend conserver aux réductions et dérogations visées à l'alinéa 1er de l'article 2 de l'arrêté royal n°82 leur caractère temporaire tel que précisé à l'article 2, alinéa 2, de cet arrêté royal, il vaudrait mieux faire débuter le paragraphe 1er du nouvel article 2bis par les mots "sans préjudice des dispositions de l'article 2, alinéa 2, il peut être dérogé, pour l'exécution ..., aux dispositions ...".

Par souci de clarté et pour être complet, il s'indique de compléter la phrase introductive du paragraphe 1er du nouvel article 2bis par les mots "dans les limites définies ci-après".

Afin d'en améliorer la lisibilité, il conviendrait de rédiger le paragraphe 2 du nouvel article 2bis comme suit :

"§ 2. Les mesures d'assainissement des finances proposées par les institutions universitaires et approuvées par le Roi en exécution du présent arrêté et de l'arrêté royal n° relatif à la suppression de l'article 35 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, qui impliquent dérogation aux dispositions légales, réglementaires et conventionnelles visées au § 1er, ne peuvent être exécutées que dans le respect des règles qui sont également fixées au § 1er.

Article 3.

Le nouvel article 2ter en projet gagnerait en clarté s'il était rédigé comme suit :

Article 2ter. - Le conseil d'administration de l'institution universitaire dont les propositions d'assainissement sont approuvées sous réserve propose dans un délai de quarante-cinq jours

.../...

à compter de la date de la publication de l'arrêté royal d'approbation au Moniteur belge, les mesures supplémentaires appropriées en vue de réaliser l'objectif indiqué à l'article 1er, alinéa 1er, conformément aux règles fixées aux articles 2 et 2bis. L'article 1er, alinéa 2, est applicable à ces mesures.

Article 4.

Comme l'article 5 du projet prévoit des sanctions pour le cas où l'institution universitaire dont les propositions d'assainissement ont été jugées insuffisantes par le Conseil des Ministres omet de proposer des mesures supplémentaires dans le délai fixé à l'article 4, la date de prise de cours de ce délai doit pouvoir être déterminée avec certitude.

Il n'est pas d'usage par ailleurs que le Conseil des Ministres agisse comme tel au dehors. En règle générale, le Gouvernement agit par l'intermédiaire d'un de ses membres.

Compte tenu de cette double observation et de certaines observations de pure forme qui ne nécessitent pas de commentaire spécial, la rédaction suivante est proposée pour les alinéas 2 et 3 du nouvel article 3 :
"Chaque année et au plus tard dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai fixé pour le dépôt des comptes visés à l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les Ministres de l'Education nationale font, chacun en ce qui le concerne, rapport au Conseil des Ministres sur l'exécution par les différentes institutions universitaires des mesures d'assainissement approuvées.

Si le Conseil des Ministres décide que l'exécution ne produit pas le résultat à atteindre, le Ministre de l'Education nationale compétent notifie cette décision sans délai et par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception du conseil

.../...

d'administration de l'institution universitaire concernée,en le priant de proposer, conformément aux règles fixées aux articles 2 et 2bis, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la notification les mesures complémentaires appropriées en vue de réaliser l'objectif indiqué à l'article 1er, alinéa 1er. L'article 1er, alinéa 2, est applicable à ces mesures".

Article 5.

L'article 5 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal n° 82 un article 3bis, rédigé comme suit :

"Si par une décision motivée du Conseil des Ministres il est constaté qu'une institution universitaire ne présente pas à temps les mesures supplémentaires suffisantes telles qu'indiquées aux articles 2ter et 3, il ne peut être effectué de nomination, engagement, avancement, promotion et accession jusqu'au moment où des propositions suffisantes sont faites. La décision est signifiée dans les 8 jours à l'institution concernée. Cette interdiction produit ses effets à partir de la date de réception de la décision".

Dans l'intérêt de la sécurité juridique l'autorité doit prononcer la sanction.

Pour des motifs d'ordre constitutionnel, il appartient au Roi, après constatation de la carence par le Conseil des Ministres, d'ordonner la suspension de toutes nominations, engagements etc. au sein de l'institution universitaire concernée jusqu'à la date à laquelle celle-ci aura proposé des mesures complémentaires suffisantes.

.../...

Etant donné que sont en cause non seulement les intérêts de l'institution universitaire mais également ceux de son personnel, il importe que l'arrêté qui prononce la sanction soit motivé. Pour la même raison et pour satisfaire aux exigences d'une bonne administration, il convient que cet arrêté soit publié au Moniteur belge. Le projet pourrait alors disposer que l'arrêté royal qui suspend les nominations etc. ..., entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le Conseil d'Etat se demande si la sanction sévère prévue par l'article 5 du projet est bien proportionnée à l'omission qu'elle réprime.

Article 6.

Il n'y a aucune raison d'assortir l'arrêté en projet d'effet rétroactif, dès lors que toutes ses dispositions ont trait à des actes qui concernent l'avenir. On pourrait admettre cependant qu'eu égard au caractère urgent de la nouvelle réglementation l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh.TACQ, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

L. VAN DEN ABEELE, toegevoegd griffier.
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERHULST, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.
Le rapport a été présenté par M. J. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

L. VAN DEN ABEELE. H. ADRIAENS.