KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e april 1967 door de Minister van Nationale Opvoeding en door de Minister-Staatssecretaris voor Nationale Opvoeding verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, inzonderheid wat betreft de examens van kandidaat en licentiaat in de letteren en wijsbegeerte en van doctor in de rechten", heeft de 13e april 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale et par le Ministre-Secrétaire d'Etat à l'Education nationale, le 12 avril 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, notamment en ce qui concerne les examens de candidat et de licencié en philosophie et lettres et de docteur en droit", a donné le 13 avril 1967 l'avis suivant :

Het ontwerp van koninklijk besluit heeft hoofdzakelijk tot doel de kandidatuur in de rechten in te richten en de nodige wijzigingen die hieruit voortspruiten, in de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens aan te brengen.

In zijn adviezen L. 9757/1 van 23 augustus 1966 en L. 9903/1 van 19 januari 1967, heeft de Raad van State een ontwerp betreffende de hervorming van de studiën in de rechten onderzocht.

Telkens was de Raad de overtuiging toegedaan dat deze hervorming, zoals ze in het vooruitzicht was gesteld, uiteindelijk aanleiding kon geven tot nieuwe uitgaven en dat derhalve het ontwerp bij toepassing van de artikelen 6, 2°, en 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, aan het akkoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting diende te worden overgelegd.

In de brief waarin de Ministers van Nationale Opvoeding het advies van de Raad van State vragen over onderhavig ontwerp laten zij de volgende overwegingen gelden :

De wijzigingen in het programma van de kandidatuur in de letteren en wijsbegeerte en van het doctoraat in de rechten kunnen alleen nieuwe uitgaven meebrengen doordat eventueel voor bepaalde cursussen nieuwe titularissen worden aangesteld.

Voor de Rijksuniversiteiten zullen die aanstellingen, zoals reeds was aangetoond in een nota naar aanleiding van de adviesaanvraag van 21 december 1966, geschieden met toepassing van de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten, dit wil zeggen binnen de grenzen van de begrotingskredieten.

.../...

Die kredieten (afdeling VII, post II.03/1 en II.03/3) zijn toereikend; het was dan ook niet nodig dit ontwerp aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting voor akkoord voor te leggen.

Wat de vrije universiteiten en de daarmee gelijkgestelde vrije onderwijsinrichtingen betreft, zal iedere nieuwe uitgave waartoe de toepassing van de programmawijzigingen aanleiding mocht geven, door de eigen begroting van iedere instelling worden gedragen zonder dat dit tot een verhoging van de geldelijke Rijksbijdrage kan leiden. Die bijdrage is krachtens de wet immers aan de kredieten van de Rijksuniversiteiten gekoppeld.

In verband met dit betoog wijst de Raad op zijn vorig advies L. 9903/1, luidens hetwelk het voorgenomen koninklijk besluit geen uitvoeringsmaatregel is van vermelde wet van 1953, maar wel genomen wordt dank zij de speciale machtiging vervat in artikel 35 van de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens. Dit artikel machtigt inderdaad de Koning, op eensluidend advies van de daartoe ingestelde commissie, de voorgeschreven examenstof te wijzigen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de in het vooruitzicht gestelde wijzigingen van de programma's van de universitaire examens evenals van de benamingen van de academische graden niet uitgaan van de betrokken universitaire organismen. Het zijn verordenende bepalingen die, in afwijking van artikel 17 van de Grondwet, door de uitvoerende macht uitgevaardigd worden krachtens een bijzondere machtiging van de wetgever. De Rijksuniversiteiten op wie de taak berust het op Staatskosten

.../...

gegeven onderwijs te verstrekken, zijn gehouden zich eraan te onderwerpen welke ook de financiële lasten ervan kunnen zijn. De vrije universiteiten alsmede de ermee gelijkgestelde vrije inrichtingen zijn er op hun beurt toe genoopt zich eraan aan te passen zo zij willen dat aan de graden die zij verlenen ook de door de wet bepaalde wettelijke gevolgen kunnen worden verbonden.

Het wordt door de Ministers van Nationale Opvoeding niet betwist dat de in het vooruitzicht gestelde maatregelen nieuwe uitgaven zullen meebrengen. Zij verklaren dat de ter beschikking van de Rijksuniversiteiten gestelde kredieten volstaan om ze te dekken en dat de vrije universiteiten en de ermee gelijkgestelde vrije inrichtingen de uitgaven op hun eigen budget zullen moeten aanrekenen zonder dat dit een verhoging van de financiële tussenkomst van de Staat te weeg zal kunnen brengen. Dit neemt echter niet weg dat het er steeds om nieuwe uitgaven gaat.

Al is het waar dat de kredieten en de toelagen waarover de universiteiten en de ermee gelijkgestelde inrichtingen beschikken voor het dienstjaar 1967 volstaan, wat hun omvang betreft, om de uit het ontwerp-besluit voortvloeiende uitgaven te dekken, toch is het zo dat de kredieten en toelagen jaarlijks worden bepaald wanneer de bedoelde maatregelen van bestendige aard zijn en dat de uitgaven noodgedwongen in acht zullen moeten worden genomen voor de berekening van de algemene uitgaven met betrekking tot de toekomstige budgettaire dienstjaren.

.../...

Het is trouwens de Koning niet mogelijk, er men stelt vast dat het ontwerp ook op dat stuk geen dwingende bepaling inhoudt, de Rijksuniversiteiten ertoe te verplichten een deel van de kredieten waarover zij dank zij de budgettaire wet beschikken, aan te wenden voor uitgaven die de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens niet impliceerden bij het tot stand komen van deze wet en die, derhalve, bij haar voorzieningen niet in acht konden worden genomen.

Artikel 31, § 2, van de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten is daarvoor niet dienstig. Dit laatste artikel heeft alleen betrekking op de benoemingen bedoeld in hoofdstuk III van de wet. Deze benoemingen zijn diegene welke nodig zijn voor de uitvoering van de wetten en reglementen waarnaar de artikelen 2, 3 en 4 van de wet verwijzen, vanzelfsprekend zoals zij gesteld waren bij het uitreiken van de kredieten en niet zoals zij naderhand eventueel konden worden gewijzigd.

Wat nu de vrije universiteiten betreft en daarmee gelijkgestelde vrije instellingen die autonome niet aan het gezag van de Koning onderworpen organismen zijn, is de Koning er niet toe bevoegd om te beslissen dat de uitgaven die uit de toepassing door deze organismen van het ontwerp-besluit zullen voortvloeien nu noch later aanleiding zullen kunnen geven tot het verlenen van Staatstoelagen.

Om deze redenen is de Raad van State steeds van mening dat, gelet op de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, het ontwerp aan de Vice-Eerste Minister, Minister van Begroting, voor akkoord moet worden voorgelegd.

\+

\+ \+

De zeer beperkte tijd waarover de Raad beschikt heeft om dit advies uit te brengen, heeft hem niet toegelaten aan het ontwerp een grondig onderzoek te wijden.

Wel stelt hij vormwijzigingen voor.

Aldus zou volgende titel het hoofdvoorwerp van het ontwerp beter naar voor doen komen :

"Koninklijk besluit tot wijziging van de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, met het oog op de inrichting van een kandidatuur in de rechten en de splitsing van de kandidatuur in de letteren en wijsbegeerte".

In artikel 1 van de Franse tekst dienen de benamingen "philosophie classique" en "philosophie germanique" vervangen door "philologie classique" en "philologie germanique".

In artikel 6 van het ontwerp - Nederlandse tekst - moet in de nummering van de paragrafen van het nieuwe artikel 16 van de gecoördineerde wetten de eerste vermelding "§ 5" door "§ 4" worden vervangen.

Ook moet de eindzin van de §§ 2, 3, 4, en 5 in dit zelfde nieuwe artikel 16 als volgt worden gelezen :

"De bepalingen van § 1, leden 2, 3 en 4, zijn op onderhavig examen toepasselijk".

Voor de overgangsmaatregel van artikel 10 wordt de volgende tekst aanbevolen :

.../...

"Artikel 10.-

De examinandi die overeenkomstig artikel 5, I, van de wet van 21 mei 1929 de graad van kandidaat in de letteren en wijsbegeerte hebben behaald, worden tot het examen van doctor in de rechten toegelaten mits zij, uiterlijk bij de derde proef, het examen over staathuishoudkunde afleggen.

De examinandi die overeenkomstig artikel 5, II, van de wet van 21 mei 1929 de graad van kandidaat in de letteren en wijsbegeerte hebben behaald, worden toegelaten tot het examen van licentiaat in de letteren en wijsbegeerte, groep wijsbegeerte, groep geschiedenis, groep klassieke filologie, groep Romaanse filologie of groep Germaanse filologie, volgens het kandidaatexamen dat ze hebben afgelegd".

Le projet d'arrêté royal a essentiellement pour objet d'organiser la candidature en droit et d'apporter aux lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires les modifications corrélatives.

Le Conseil d'Etat a déjà été appelé , dans ses avis L. 9757/1 et L. 9903/1 des 23 août 1966 et 19 janvier 1967, à examiner un projet de réforme des études de droit.

Les deux fois, il a exprimé la conviction que la réforme, telle qu'elle était envisagée, était de nature à entraîner des dépenses nouvelles et qu'en conséquence, le projet nécessitait l'accord du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, en application des articles 6, 2°,et 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

Dans leur demande d'avis concernant le présent projet, les Ministres de l'Education nationale font état des considérations suivantes :

"Les modifications apportées au programme de la candidature en philosophie et lettres et du doctorat en droit ne peuvent entraîner des dépenses nouvelles que par la désignation éventuelle de nouveaux titulaires de cours.

Comme l'indiquait déjà la note adressée lors d'une demande d'avis introduite le 21 décembre 1966, ces désignations devront, en ce qui concerne les universités de l'Etat, se faire en application de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat, c'est-à-dire dans les limites des crédits budgétaires

.../...

Comme les crédits (section VII., articles II.03/1 et II.03/3) sont suffisants, il n'a pas été nécessaire de soumettre le présent projet à l'accord du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget.

En ce qui concerne les universités libres et établissements libres assimilés, toute dépense nouvelle qui pourrait résulter de l'application des modifications du programme serait supportée par le budget propre de chaque institution sans qu'il puisse en résulter une augmentation de l'intervention pécuniaire de l'Etat celle-ci étant, en vertu de la loi, liée aux crédits des universités de l'Etat".

Le Conseil d'Etat se réfère, quant à ces considérations, à son précédent avis (L.9903/1), suivant lequel l'arrêté royal en projet n'est pas une mesure d'exécution de la loi de 1953 précitée mais sera pris en vertu de l'autorisation spéciale contenue dans l'article 35 des lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires. Cet article autorise, en effet, le Roi à modifier les matières d'examen prescrites, sur l'avis conforme d'une commission créée à cet effet.

A cet égard, il y a lieu d'observer que les modifications de programme de matières d'examen ainsi que les modifications de dénominations de grades académiques envisagées n'émanent pas des organismes universitaires intéressés. Il s'agit de prescriptions impératives prises par le pouvoir exécutif par dérogation à l'article 17 de la Constitution en vertu d'une habilitation spéciale du législateur. Les universités de l'Etat auxquelles il incombe d'organiser

.../...

l'enseignement universitaire donné aux frais de l'Etat ne peuvent que s'y soumettre quelles qu'en soient les conséquences financières. Les universités libres et les établissements libres assimilés aux universités en sont, de leur côté, réduits à faire de même s'ils veulent qu'aux grades qu'ils confèrent puissent s'attacher les effets légaux que la loi prévoit.

Les Ministres de l'Education nationale ne contestent pas que les mesures envisagées entraîneront des dépenses nouvelles. Ils déclarent que les crédits mis à la disposition des universités de l'Etat sont suffisants pour les couvrir et que les universités libres comme les établissements libres assimilés aux universités les porteront à charge de leur budget propre sans qu'il puisse en résulter une augmentation de l'intervention pécuniaire de l'Etat. Cela ne modifie en rien le caractère nouveau des dépenses.

Même s'il est vrai que les crédits et les subventions dont disposent les universités et les établissements qui y sont assimilés pour l'exercice 1967 sont suffisants, quant à leur importance, pour couvrir les dépenses afférentes à l'arrêté en projet, il reste que les crédits comme les subventions ont un caractère annuel alors que les mesures en cause ont un caractère permanent et que ces dépenses auront à coup sûr à être prises en considération pour la détermination de l'ensemble des dépenses relatives aux exercices budgétaires futurs.

Le Roi ne saurait d'autre part, et on relève que le projet ne comporte au demeurant aucune prescription impérative à cet effet, astreindre les universités de l'Etat à affecter une part des crédits mis à leur disposition par

.../...

la loi de budget à des dépenses que les lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires n'impliquaient pas lors de l'élaboration de cette loi et qui, partant, ont échappé aux prévisions de celle-ci. L'article 31, § 2, de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement supérieur dans les universités de l'Etat est inopérant à cette fin. Cet article ne concerne que les nominations viées au chapitre III de cette loi. Or, celles-ci sont les nominations nécessaires à l'exécution des lois et règlements auxquels se réfèrent les articles 2, 3 et 4 de la loi tels que ces lois et règlements étaient conçus lors de l'allocation des crédits. Non tels qu'ils pourraient éventuellement être modifiés par la suite.

Quant aux universités libres et aux établissements libres assimilés aux universités qui sont des organismes autonomes échappant à une autorité, le Roi est sans qualité pour décider que les dépenses afférentes à l'application par ceux-ci de l'arrêté en projet ne donnent ni présentement ni par la suite ouverture à l'octroi des subventions de l'Etat.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat demeure d'avis qu'étant donné les termes de l'arrêté royal du 5 octobre 1961, l'arrêté en projet doit être soumis à l'accord du Vice-Premier Ministre, Ministre du Budget.

\+

\+ \+

.../...

Dans le délai extrêmement bref dont il dispose pour donner le présent avis, le Conseil d'Etat n'a pu se livrer à une étude approfondie du projet.

Aussi se borne-t-il à faire les observations de pure forme suivantes :

L'intitulé ferait mieux ressortir le but principal du projet s'il était ainsi rédigé :

"Arrêté royal modifiant les lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, en vue de l'organisation d'une candidature en droit et de la scission de la candidature en philosophie et lettres".

A l'article ler, il faut lire : "philologie classique" et "philologie germanique" au lieu de "philosophie classique" et "philosophie germanique".

A l'article 6 du texte néerlandais, il y a lieu, dans la numérotation des paragraphes du nouvel article 16 des lois coordonnées, de remplacer la première mention "§ 5" par la mention "§ 4".

La phrase finale des §§ 2, 3, 4 et 5 du nouvel article 16 doit se lire comme suit : "Les dispositions du § ler, alinéas 2, 3 et 4, sont applicables au présent examen."

La rédaction suivante est proposée pour la mesure transitoire prévue par l'article 10 :

.../...

"Article 10.-

Les récipiendaires qui ont obtenu le grade de candidat en philosophie et lettres conformément à l'article 5, I, de la loi du 21 mai 1929, sont admis à l'examen de docteur en droit à condition de présenter l'examen d'économie politique au plus tard lors de la troisième épreuve.

Les récipiendaires qui ont obtenu le grade de candidat en philosophie et lettres conformément à l'article 5, II, de la loi du 21 mai 1929 sont admis à l'examen de licencié en philosophie et lettres, groupe de philosophie, groupe d'histoire, groupe de philologie classique, groupe de philologie romane ou groupe de philologie germanique, selon l'examen de candidat qu'ils ont subi".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. DEPONDT, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. A. DEPONDT, auditeur.

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

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.