

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 maart 1987 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. "houdende wijziging van de wetgeving op de financiering van de universitaire investeringen", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un delai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la législation sur le financement des investissements universitaires", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies wordt verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp heeft een drieledig voorwerp, namelijk :

1) een veralgemening van het dotatiestelsel door de universitaire investeringen die momenteel onder de toepassing vallen van de wet van 2 augustus 1960 onder het toepassingsgebied van de wet van 22 april 1958 te brengen,

2) de universitaire instellingen die de fysische normen inzake investeringen in onroerende goederen overschreden hebben aan te zetten tot een effectieve en geprogrammeerde desaffectatie, en

3) het bepalen van de verhoudingen volgens welke de kredieten zullen worden verdeeld respectievelijk tussen de Nederlandstalige en de Franstalige instellingen en, binnen ieder van die groepen, tussen de Rijksinstellingen en de vrije instellingen.

Het verslag aan de Koning maakt het niet duidelijk in hoeverre de voorgenomen regeling zal bijdragen tot de vermindering van de openbare lasten en de gezondmaking van de openbare financiën, en op welke wijze de openbare uitgaven beheerst, beperkt of verminderd zullen worden. Dit probleem rijst vrijwel bij elk artikel van het ontwerp. Bij gebrek aan tijd om dit probleem uit te diepen, dient de Raad

.../...

van State derhalve voorbehoud te maken aangaande de conformiteit van de voorgenomen regeling met artikel 1 van de machtigingswet van 27 maart 1986 en is het ook niet mogelijk bij elk artikel van het ontwerp in detail aan te geven welke problemen ten aanzien van de conformiteit met de machtigingswet rijzen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Aangezien de dringende noodzakelijkheid wordt ingeroepen, dient in de aanhef tevens verwezen te worden naar artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986.

Bepalend gedeelte.

In de inleidende zin van de diverse artikelen die bestaande wetsbepalingen wijzigen, dienen telkens de wetten en besluiten te worden vermeld welke de betrokken bepaling hebben ingevoegd of gewijzigd.

Artikelen 1 en 2.

Wat het besparend effect van deze bepalingen betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking.

.../...

Artikel 3.

Het is op het eerste gezicht geenszins duidelijk in welke mate het opheffen van de normen ten aanzien van investeringen die gefinancierd worden zonder de bijdrage van de Staat, een besparend effect heeft. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5. Volgens de uitleg van de gemachtigde van de Regering, zou die opheffing een verlichting betekenen van de taak van het bestuur en aldus een besparing verwezenlijken.

Bovendien blijkt er een tegenstrijdigheid te bestaan tussen de hier besproken bepaling en die van artikel 9 luidens welke tot desaffectatie moet worden overgegaan van alle investeringen die de normen overschrijden, ook als ze met eigen middelen werden tot stand gebracht.

Artikel 4.

Paragraaf 2.

Het ware aangewezen duidelijk te stellen dat voortaan ook de vrije instellingen aan dezelfde regeling onderworpen zijn als de Rijksinstellingen, onder meer wat de machtiging van de Minister betreft.

Het woord "kredieten" dient aangevuld te worden met "en toelagen" (zie artikel 2).

Deze bepaling zou een besparingseffect hebben doordat men "met minder geld een groter resultaat zal kunnen bereiken".

.../...

Paragraaf 3.

Het is geraden het begrip desaffectatie, dat door de hier besproken bepaling voor het eerst in de wet van 22 april 1958 wordt geïntroduceerd, nader te bepalen, bv. door verwijzing naar het koninklijk besluit van 27 december 1974 tot vaststelling van de fysische en financiële normen die dienen te worden in acht genomen voor de universitaire investeringen van onroerende aard.

De paragraaf zou moeten aangevuld worden met een bepaling volgens welke het gedeelte van de opbrengst dat niet naar de universiteit gaat aan de Staat toevalt, zoals het de bedoeling schijnt te zijn.

De term "domeinen" in de Nederlandse tekst van 1° en 2° dient vervangen te worden door "terreinen".

Artikel 7.

Het is niet duidelijk waarom, ten aanzien van de in de wet van 24 juli 1969 bedoelde goederen, gekozen wordt voor een andere regeling dan die welke artikel 6 van het ontwerp in de wet van 2 augustus 1960 inschrijft, waarom meer bepaald voor de eerstgenoemde goederen het aan de Koning wordt overgelaten om een "analoge" regeling te treffen.

.../...

Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde, zou er geen bezwaar tegen bestaan dat het ontwerp zelf de regeling van de wet van 22 april 1958 van overeenkomstige toepassing zou verklaren op de in het onderhavige artikel bedoelde goederen.

Er blijkt tenslotte ook niet wat wordt bedoeld met "overdracht van zakelijke rechten op een onroerend goed ... wanneer deze overdracht niet leidt tot de desaffectatie van bedoeld onroerend goed".

Artikel 8.

Het besparend karakter van deze bepaling is geenszins aangetoond.

Artikel 9.

Paragraaf 1.

Er kan niet nagegaan worden of deze bepaling een besparend effect heeft, daar niet gepreciseerd wordt wat onder de "nodige financiële middelen" verstaan wordt. Met andere woorden, er blijkt niet of de opbrengst die geheel of gedeeltelijk terugvloeit naar de Staat, die financiële middelen zal overschrijden.

.../...

Daar artikel 9, zoals artikel 10, een bepaling is die niet zal ingevoegd worden in een bestaande wet, dient in elk geval gepreciseerd te worden dat de instellingen waarover het gaat, de universitaire instellingen zijn opgesomd in artikel 9, 2°, van de wet van 22 april 1958, zoals aangevuld door het ontwerp.

Paragraaf 2.

De sanctie ingeval de betrokken instelling zelf geen desaffectatieplan opstelt, staat in een wanverhouding ten aanzien van het verzuim. Bovendien kan haar bestaanbaarheid met artikel 11 van de Grondwet worden betwist, aangezien ze voor de vrije instellingen neerkomt op een verbeurdverklaring of onteigening zonder vergoeding, zeker wat de met eigen middelen verworven goederen betreft.

Met betrekking tot het tijdstip waarop de in paragraaf 2 bepaalde termijn van twee jaar ingaat, dient te worden gewezen op een discordantie tussen de Nederlandse tekst van het verslag aan de Koning en de tekst van het ontwerp.

Artikel 10.

Het vaststellen van een verdeelsleutel heeft geen besparend effect en dit artikel vindt derhalve geen rechtsgrond in de machtigingswet van 27 maart 1986, tenzij zou

worden aangetoond - wat niet het geval is - dat de hier besproken bepaling een essentiële samenhang vertoont met andere bepalingen van het ontwerp die wel besparend zijn. Deze opmerking geldt zowel voor paragraaf 1 als voor paragraaf 2.

In paragraaf 2 is de verwijzing in de Nederlandse tekst naar paragraaf 4 onjuist. Bedoeld wordt paragraaf 1.

Artikel 11.

Luidens dit artikel treedt de ontworpen regeling - met uitzondering van artikel 9, § 2 - in werking op 1 januari 1988. In het verslag aan de Koning wordt ter zake geen toelichting verstrekt en wordt, meer bepaald, niet aangetoond dat het ontwerp het dringend karakter vertoont dat zou wettigen dat het op grond van de bijzondere-machtenwet wordt getroffen. De gemachtigde heeft er evenwel op gewezen dat de termijn voor het opstellen van de desaffectatieplannen zo vroeg mogelijk moet kunnen ingaan en dat daarom ook de regeling in verband daarmede zo vlug mogelijk moet worden bekendgemaakt. Duidelijkheidshalve stelle men het artikel als volgt :

"Dit besluit treedt in werking op 1 januari 1988, met uitzondering van artikel 9, § 2, dat in werking treedt de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Vu le bref délai qui lui a été imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent.

I. OBSERVATION GENERALE.

Le projet a un triple objet, à savoir :

1) généraliser le système des dotations, en incluant dans le champ d'application de la loi du 22 avril 1958 les investissements universitaires qui sont actuellement régis par la loi du 2 août 1960,

2) inciter les institutions universitaires qui ont dépassé les normes physiques en matière d'investissements en biens immobiliers, à procéder à une désaffectation effective et programmée, et

3) déterminer les proportions selon lesquelles les crédits seront respectivement répartis entre les institutions francophones et néerlandophones et, au sein de chacun de ces groupes, entre les institutions de l'Etat et les institutions libres.

Le rapport au Roi ne fait pas apparaître en quoi la réglementation projetée contribuera à la diminution des charges publiques et à l'assainissement des finances publiques, ni de quelle manière les dépenses publiques seront maîtrisées, limitées ou diminuées. Le problème se pose pour ainsi dire à propos de chaque article du projet. Ne disposant pas du temps nécessaire pour approfondir ce problème, le Conseil d'Etat se doit

dès lors de faire des réserves au sujet de la conformité de la réglementation projetée avec l'article 1er de la loi d'habilitation du 27 mars 1986 et il ne lui est pas non plus possible d'indiquer en détail, pour chaque article du projet, quels sont les problèmes qui se posent du point de vue de la conformité avec ladite loi d'habilitation.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Le projet invoquant l'urgence, son préambule devrait comporter une référence à l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986.

Dispositif.

Dans la phrase liminaire les différents articles qui modifient des dispositions légales, existantes, il conviendrait d'indiquer chaque fois les lois et arrêtés qui ont inséré ou modifié la disposition concernée.

Articles 1er et 2.

En ce qui concerne l'effet d'économie de ces dispositions, l'on se reportera à l'observation générale.

.../...

Article 3.

Il n'est nullement évident, à première vue, dans quelle mesure la suppression des normes relatives aux investissements financés sans intervention de l'Etat produit un effet d'économie. La même observation vaut pour l'article 5. Selon les explications fournies par le délégué du Gouvernement, cette suppression allégerait la tâche de l'administration et entraînerait ainsi une économie.

Il semble, par ailleurs, qu'il y ait contradiction entre la disposition sous revue et celle de l'article 9 aux termes de laquelle il convient de procéder à la désaffectation de tous les investissements qui dépassent les normes, même lorsqu'ils ont été réalisés avec des moyens propres.

Article 4.

Paragraphe 2.

Il serait indiqué de disposer clairement que, désormais, les institutions libres seront, elles-aussi, soumises à la même réglementation que les institutions de l'Etat, notamment en ce qui concerne l'autorisation du Ministre.

Au lieu de "crédits", il faudrait lire "crédits et subventions" (voir article 2).

Cette disposition pourrait avoir un effet d'économie en ce que "avec moins de ressources, on pourra obtenir un meilleur résultat".

.../...

Paragraphe 3.

Il serait souhaitable que la notion de désaffectation, qui est introduite pour la première fois dans la loi du 22 avril 1958 par la disposition sous revue, soit précisée, par exemple, par une référence à l'arrêté royal du 27 décembre 1974 fixant les normes physiques et financières à respecter pour les investissements universitaires de nature immobilière.

Le paragraphe devrait être complété par une disposition en vertu de laquelle la partie du produit non échue à l'université, sera acquise à l'Etat, comme semble le vouloir le Gouvernement.

Dans le texte néerlandais du 1° et du 2°, il faudrait lire "terreinen" au lieu de "domeinen".

Article 7.

Il n'apparaît pas clairement pour quelle raison l'on a opté, en ce qui concerne les biens visés par la loi du 24 juillet 1969, pour un régime différent de celui que l'article 6 en projet inscrit dans la loi du 2 août 1960, ni, plus particulièrement, pour quel motif l'on s'en remet au Roi, en ce qui concerne les biens cités en premier lieu, du soin d'édicter un régime "analogue".

Selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, rien ne s'opposerait à ce que le projet lui-même rende le régime de la loi du 22 avril 1958 d'application analogue aux biens visés dans l'article sous revue.

.../...

Enfin, il n'apparaît pas non plus ce que l'on entend par "cession de droits réels sur un immeuble ... lorsque cette opération n'entraîne pas une désaffectation de ce bien".

Article 8.

Le caractère d'économie de cette disposition n'est aucunement démontré.

Article 9.

Paragraphe 1er.

Il n'est pas possible de vérifier si cette disposition a un effet d'économie, car il n'est pas précisé ce que l'on entend par les "moyens financiers requis". En d'autres termes, il n'apparaît pas si le produit qui fait totalement ou partiellement retour à l'Etat dépassera ces moyens financiers.

L'article 9 étant, tout comme l'article 10, une disposition qui ne sera pas insérée dans une loi existante, il y aurait lieu de préciser, en tout état de cause, que les institutions dont il s'agit sont les institutions universitaires énumérées à l'article 9, 2°, de la loi du 22 avril 1958, tel qu'il est complété par le projet.

.../...

Paragraphe 2.

La sanction frappant l'institution qui n'établit pas elle-même de plan de désaffectation est disproportionnée par rapport à la gravité de l'omission. Au surplus, sa compatibilité avec l'article 11 de la Constitution peut être mise en doute puisque, à l'égard des institutions libres, elle s'analyse en une confiscation ou en une expropriation sans indemnisation, certainement en ce qui concerne les biens acquis à l'aide de moyens propres.

En ce qui concerne la date à laquelle le délai de deux ans, prévu au paragraphe 2, prend cours, il y a lieu de signaler une discordance entre le texte néerlandais du rapport au Roi et le texte du projet.

Article 10.

La fixation d'une clef de répartition n'a aucun effet d'économie et cet article ne trouve pas, dès lors, de fondement légal dans la loi d'habilitation du 27 mars 1986, à moins qu'il ne soit démontré - ce qui n'est pas le cas - que la disposition sous revue présente une corrélation essentielle avec d'autres dispositions du projet, qui sont, elles, génératrices d'économies. Cette observation vaut tant pour le paragraphe 1er que pour le paragraphe 2.

Au paragraphe 2, le texte néerlandais se réfère erronément au paragraphe 4. C'est le paragraphe 1er qu'il faut viser.

.../...

Article 11.

Aux termes de cet article, la réglementation en projet - l'article 9, § 2, excepté - entre en vigueur le 1er janvier 1988. Le rapport au Roi ne fournit aucune précision à ce sujet et, notamment, ne démontre pas que l'arrêté en projet revêt le caractère d'urgence qui justifierait qu'il soit pris sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux. Le fonctionnaire délégué a cependant signalé que le délai pour établir les plans de désaffectation doit pouvoir prendre cours le plus tôt possible et que la réglementation y relative doit, dès lors, être publiée dans les plus brefs délais. Dans un souci de clarté, il conviendrait de rédiger l'article comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 1988, à l'exception de l'article 9, § 2, qui entre en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

W. DEROOVER, staatsraden,
J. DE BRABANDERE, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.