ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre bis, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la législation sur le financement et le contrôle des institutions universitaires", a donné le 25 mars 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer bis, 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. "tot wijziging van de wetgeving op de financiering en de controle van de universitaire instelllingen", heeft op 25 maart 1987 het volgend advies gegeven :

1. L'article 1er vise à insérer dans l'article 27 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires un d ter destiné à corriger, à l'égard des étudiants ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, ce que le d bis peut avoir d'excessif, du moins dans la thèse de la Commission des Communautés, thèse qui a soutenu la plainte de cette Commission devant la Cour de Justice.

Il est évident que, considérée isolément, cette disposition en projet n'est pas de nature par elle-même à maîtriser, à limiter ou à réduire les dépenses publiques au sens de l'article 1er, 2°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Il ne semble toutefois pas possible de faire abstraction du fait que la disposition en question est appelée à corriger des effets, jugés excessifs en considération du Traité de Rome, d'une disposition, le d bis, qui a elle-même incontestablement un tel objet. Il faut donc considérer raisonnablement que la disposition en projet participe de cet objet et peut trouver un fondement dans l'article 1er, 2°.

2. Telle qu'elle est rédigée

> ("à condition qu'ils fassent la preuve qu'ils sont admis à suivre des études identiques dans le pays dont ils sont ressortissants et qu'ils y ont acquitté le minerval"),

la disposition en projet ne paraît appelée à avoir que très peu de portée pratique puisqu'on ne voit pas la raison pour

.../...

laquelle des étudiants qui auraient été non seulement admissibles mais admis dans le pays dont ils sont ressortissants et qui auraient même acquitté le minerval afférent à de telles études viendraient, en dehors de circonstances extraordinaires, suivre les mêmes études en Belgique.

L'intention du Gouvernement ne serait-elle pas plutôt d'exiger seulement que les étudiants en question fassent la preuve qu'ils pourraient être admis à suivre des études identiques dans le pays dont ils sont ressortissants ?

Si tel était le cas, le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

3. Dans le bref délai dont il a disposé, le Conseil d'Etat n'a évidemment pas été en mesure d'examiner si le texte en projet, éventuellement amendé suivant l'observation n°2 ci-dessus, serait en conformité parfaite avec les dispositions du Traité de Rome.

Article 2.

Cette disposition n'appelle pas d'observation.

.../...

Articles 3, 4 et 5.

L'article 3 du projet apporte plusieurs modifications à l'article 28 de la loi du 27 juillet 1971 et les articles 4 et 5 modifient en conséquence les articles 29 et 31 de la même loi.

L'article 28, modifié par l'article 86 de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976 porte :

> "Pour le calcul de l'allocation de fonctionnement, les programmes d'études sont groupés en quatre orientations d'études de la façon suivante : ...".

Dans l'énumération qui suit, on relèvera :

1° au groupe B,

> "les candidatures en sciences appliquées, sciences agronomiques, sciences médicales et science dentaire, sciences vétérinaires, sciences pharmaceutiques";

2° au groupe C,

> "les licences, grades et doctorats en sciences appliquées, sciences médicales et science dentaire, science pharmaceutique et sciences vétérinaires".

Cette répartition permet d'établir des modes de calcul différents selon les orientations et notamment des taux d'encadrement différents (voir article 29).

L'article 3 du projet disjoint, à partir de l'année budgétaire 1988, les candidatures en sciences médicales et en science dentaire, sauf la première année, du groupe B pour en faire un groupe B bis; il disjoint de même, à partir de l'année budgétaire 1988, les licences, grades et doctorats en sciences médicales et en science dentaire du groupe C, pour en faire un groupe C bis.

.../...

Dans l'immédiat, cette modification n'entraînera aucune économie puisque :

1° les taux d'encadrement des nouveaux groupes B bis et C bis sont les mêmes que ceux des groupes B et C (voir article 4 du projet modifiant l'article 29 de la loi) et

2° les nombres planchers pour les groupes B bis et C bis sont les mêmes que ceux prévus pour les groupes B et C (voir article 5 du projet modifiant l'article 31 de la loi).

Il résulte du rapport au Roi et des explications des délégués des Ministres que le Gouvernement escompte que la réduction du nombre des médecins et des dentistes entraînera une réduction du nombre des prestations à charge de l'assurance maladie-invalidité du fait que chaque médecin ou dentiste aura un plus grand nombre de patients à soigner et ne sera donc plus porté à multiplier les prestations et les prescriptions sans nécessité.

Cependant, les modifications apportées aux articles 28, 29 et 31 de la loi du 27 juillet 1971 n'entraîneront pas directement une réduction du nombre d'étudiants en médecine et en science dentaire. Selon les délégués des Ministre, le Gouvernement demandera aux institutions universitaires et au corps médical de prendre accord sur la façon de réduire le nombre de ces étudiants et si une institution universitaire ne respecte pas l'accord et accueille plus d'étudiants qu'elle ne le devrait, le Gouvernement la pénalisera en fixant le coût forfaitaire par étudiant pour les orientations B bis et C bis de cette institution à un montant inférieur à celui qui sera fixé pour les institutions qui ont respecté l'accord. La disposition clef est à ce point de vue l'article 4, 3°, du projet qui ajoute à l'article 29 de la loi un nouvel alinéa libellé comme suit :

> "Pour les groupes B bis et C bis, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, établir un coût forfaitaire par étudiant distinct par institution universitaire".

.../...

Il est évident que sans cette disposition, on pourrait douter sérieusement que les articles 3, 4 et 5 permettent de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques et qu'ils puissent par conséquent trouver un fondement dans l'article 1er, 2°, de la loi du 27 mars 1986. Mais cette disposition elle-même, du moins telle qu'elle est rédigée dans le projet, n'est certainement pas conforme à l'article 6 de la Constitution à défaut de contenir les critères objectifs qui autoriseraient à distinguer entre elles des catégories d'institutions universitaires sans méconnaître le principe d'égalité.

OBSERVATION FINALE.

D'un point de vue purement formel et, bien entendu, sous réserve des observations qui précèdent, le projet serait rédigé plus conformément à l'usage selon le schéma suivant :

"Article 1er.-

A l'article 27 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, modifié par les lois du 5 janvier 1976, du 2 juillet 1981 et du 21 juin 1985, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le paragraphe 3, 1°, il est inséré un littera d ter, rédigé comme suit : "d ter) Les étudiants ...";

2° au paragraphe 7, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 1er et 2 : "En outre ...".

.../...

Article 2.-

A l'article 28, alinéa 1er, de la même loi, modifié par la loi du 5 janvier 1976, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans la première phrase, les mots "quatre orientations" sont remplacés par les mots "six orientations";

2° dans la définition du groupe B, alinéa 2, entre les mots ... (comme au 2° du projet);

3° la disposition suivante est insérée entre les définitions des groupes B et C : "Groupe B bis (comme au 4° du projet)";

4° dans la définition du groupe C (comme au 3° du projet);

5° la disposition suivante est insérée entre les définitions des groupes C et D : "Groupe C bis ... (comme au 5° du projet)".

Article 3.-

(comme à l'article 4 du projet, sauf au 3°) :

3° l'article est complété par l'alinéa suivant : "Pour les groupes ... (la suite comme au projet)".

Les articles 5, 6 et 7 du projet deviennent respectivement les articles 4, 5 et 6.

---

1. Artikel 1 beoogt in artikel 27 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen een d ter in te voegen, strekkende om ten aanzien van de studenten-onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap, bij te sturen wat d bis aan buitensporigs kan hebben, althans volgens de stelling van de Commissie van de Gemeenschappen, op welke stelling deze Commissie haar klacht bij het Hof van Justitie heeft doen steunen.

Het ligt voor de hand dat deze ontworpen bepaling, afzonderlijk beschouwd, niet uit zichzelf vermag de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen in de zin van artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Het lijkt echter niet mogelijk voorbij te zien dat de bepaling in kwestie moet dienen voor het verzachten van sommige - gelet op het Verdrag van Rome buitensporig geachte - gevolgen van een andere bepaling, namelijk d bis, die zelf ontegenzeggelijk een zodanige strekking heeft. Redelijkerwijze moet men dus aannemen dat de ontworpen bepaling mede die strekking heeft en rechtsgrond kan ontlenen aan artikel 1, 2°.

.../...

2. Zoals de ontworpen bepaling geredigeerd is

("op voorwaarde dat zij het bewijs leveren dat zij in hun land tot dezelfde studies toegelaten zijn en er het inschrijvingsgeld hebben betaald"),

lijkt zij maar zeer weinig praktische betekenis te zullen hebben omdat niet duidelijk is waarom studenten die in het land waarvan zij onderdaan zijn, niet alleen toelaatbaar zouden zijn geweest, maar ook toegelaten zouden zijn en die zelfs het aan dergelijke opleidingen verbonden inschrijvingsgeld betaald zouden hebben, buitengewone omstandigheden niet te na gesproken, dezelfde opleiding in België zouden komen volgen.

Zou het niet veeleer de bedoeling van de Regering zijn slechts te eisen dat de studenten in kwestie bewijzen dat zij zouden kunnen worden toegelaten tot het volgen van dezelfde opleiding in het land waarvan zij onderdaan zijn ?

Als dat het geval is, zou het de tekst ten goede komen als hij in die zin wordt geredigeerd.

3. De Raad van State heeft binnen de korte tijdsspanne waarover hij beschikt heeft, uiteraard niet kunnen nagaan of de ontworpen tekst, eventueel gewijzigd overeenkomstig de hierboven gemaakte opmerking nr. 2, volkomen in overeenstemming is met de bepalingen van het Verdrag van Rome.

.../...

Artikel 2.

Bij deze bepaling is geen opmerking te maken.

Artikelen 3, 4 en 5.

Artikel 3 van het ontwerp brengt verscheidene wijzigingen aan in artikel 28 van de wet van 27 juli 1971 en de artikelen 4 en 5 wijzigen dientengevolge de artikelen 29 en 31 van dezelfde wet.

Artikel 28, gewijzigd bij artikel 86 van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976, luidt als volgt :

"Voor de berekening van de werkingstoelage worden de studieprogramma's als volgt gegroepeerd in vier studierichtingen : ...".

Uit de daaropvolgende opsomming zijn te vermelden :

1° in groep B,

"de kandidaturen in de toegepaste wetenschappen, landbouwwetenschappen, geneeskundige wetenschappen en tandheelkunde, diergeneeskundige wetenschappen, farmaceutische wetenschappen";

2° in groep C,

"de licentiaten, graden en doctoraten in de toegepaste wetenschappen, geneeskundige wetenschappen en tandheelkunde, farmaceutische wetenschappen en diergeneeskundige wetenschappen".

.../...

Aan de hand van die verdeling kunnen berekeningswijzen die verschillen volgens de studierichtingen, en inzonderheid verschillende studiebegeleidingsnormen worden vastgesteld (zie artikel 29).

Met ingang van het begrotingsjaar 1988, licht artikel 3 van het ontwerp de kandidaturen in de geneeskundige wetenschappen en in de tandheelkunde, met uitzondering van het eerste jaar, uit groep B en maakt het er een groep B bis van; met ingang van het begrotingsjaar 1988, licht het ook de licentiaten, graden en doctoraten in de geneeskundige wetenschappen en in de tandheelkunde uit groep C en maakt het er een groep C bis van.

Voorshands zal die wijziging geen enkele besparing opleveren aangezien :

1° de studiebegeleidingsnormen van de nieuwe groepen B bis en C bis dezelfde zijn als die van de groepen B en C (zie artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 29 van de wet wijzigt) en

2° de minimumbasiscijfers voor de groepen B bis en C bis dezelfde zijn als die welke bepaald zijn voor de groepen B en C (zie artikel 5 van het ontwerp, dat artikel 31 van de wet wijzigt).

Uit het verslag aan de Koning en uit de nadere uitleg van de gemachtigden van de Ministers blijkt dat de Regering verwacht dat de vermindering van het aantal geneesheren en tandartsen een vermindering tot gevolg zal hebben van het

.../...

aantal verstrekkingen ten laste van de ziekteverzekering, doordat elke geneesheer of tandarts zal moeten instaan voor de verzorging van een groter aantal patiënten en derhalve de verstrekkingen en de voorschriften niet onnodig zal doen toenemen.

De wijzigingen die worden aangebracht in de artikelen 28, 29 en 31 van de wet van 27 juli 1971 zullen evenwel niet onmiddellijk een vermindering van het aantal studenten in de geneeskunde en in de tandheelkunde tot gevolg hebben. Volgens de gemachtigden van de Ministers zal de Regering aan de universitaire instellingen en aan het medisch korps vragen een akkoord te sluiten over de manier om het aantal van die studenten te verminderen, en indien een universitaire instelling het akkoord niet in acht neemt en meer studenten aanneemt dan zij zou mogen, zal de Regering haar straffen door de forfaitaire kostprijs per student voor de studierichtingen B bis en C bis van die instelling vast te stellen op een bedrag dat lager is dan het bedrag dat vastgesteld zal worden voor de instellingen die het akkoord hebben nageleefd. De sleutelbepaling is in dat opzicht artikel 4, 3°, van het ontwerp, dat aan artikel 29 van de wet een nieuw lid toevoegt dat als volgt is geformuleerd :

> "Voor de groepen B bis en C bis kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit een forfaitaire kostprijs per student vaststellen, afzonderlijk per universitaire instelling".

Het spreekt vanzelf dat men er, zonder die bepaling, ernstig zou kunnen aan twijfelen of de artikelen 3, 4 en 5 het mogelijk maken de openbare uitgaven te beheersen, te be-

.../...

perken of te verminderen en of zij bijgevolg rechtsgrond kunnen vinden in artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986. Maar die bepaling zelf, althans zoals zij in het ontwerp geredigeerd is, strookt zeker niet met artikel 6 van de Grondwet, omdat zij niet de objectieve maatstaven bevat op grond waarvan tussen verschillende categorieën van universitaire instellingen een onderscheid zou kunnen worden gemaakt zonder het gelijkheidsbeginsel te miskennen.

SLOTOPMERKING.

Uit een zuiver formeel oogpunt, en vanzelfsprekend onder voorbehoud van de bovenstaande opmerkingen, zou het ontwerp op een meer gebruikelijke wijze geredigeerd kunnen worden volgens het volgende schema :

"Artikel 1.-

In artikel 27 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, gewijzigd bij de wetten van 5 januari 1976, 2 juli 1981 en 21 juni 1985, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 3, 1°, wordt een d ter ingevoegd, luidend als volgt : "d ter) De studenten ...";

2° in paragraaf 7 wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd :"Bovendien ...".

.../...

Artikel 2.-

In artikel 28, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 5 januari 1976, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de eerste volzin worden de woorden "vier studierichtingen" vervangen door de woorden "zes studierichtingen";

2° in de omschrijving van groep B, tweede lid, worden tussen de woorden ... (zoals in 2° van het ontwerp);

3° tussen de omschrijvingen van de groepen B en C wordt de volgende bepaling ingevoegd : "Groep B bis ... (zoals in 4° van het ontwerp);

4° in de omschrijving van groep C ... (zoals in 3° van het ontwerp);

5° tussen de omschrijvingen van de groepen C en D wordt de volgende bepaling ingevoegd : "Groep C bis ... (zoals in 5° van het ontwerp).

Artikel 3.-

(zoals in artikel 4 van het ontwerp, behalve 3°) :

3° het artikel wordt aangevuld met het volgende lid : "Voor de groepen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

De artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp worden vernummerd tot 4, 5 en 6.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

R. VAN AELST, conseillers d'Etat,
L. FRANCOIS, staatsraden,

Madame : G. DUPONT, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premieur auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

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

G. DUPONT. P. TAPIE.