

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e mei 1973 door de Voorzitter van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een voorstel en amendementen op een voorstel van decreet "betreffende de interuniversitaire samenwerking inzake postgraduaatonderwijs", heeft de 25e mei 1973 het volgende advies gegeven :

I.

INLEIDING.

Op 6 februari 1973 hebben de heren A. DUA, L. ROMBAUT, J. PEDE en W. JORISSEN een voorstel van "kaderdecreet betreffende de interuniversitaire samenwerking inzake postgraduaatonderwijs" ingediend.

Het voorstel dat de rationalisatie en de coördinatie van het universitair postgraduaatonderwijs beoogt, strekt tot de oprichting van een "Raad van overleg" tussen de Vlaamse universiteiten. Deze Raad ontvangt de opdracht de mogelijkheden te bespreken van interuniversitaire opleiding en onderzoek in de verschillende postgraduaatopleidingen. Hij legt aan de Minister van Nationale Opvoeding "ontwerp-plannen" voor waarin wordt voorgesteld voor iedere postgraduaatopleiding één enkel opleidings- en onderzoekscentrum te vestigen in één van de universiteiten. Genoemde Minister organiseert dan, in samenwerking met de academische overheden, de verschillende centra.

De Raad van overleg krijgt ook nog de bevoegdheid "in de vorm van voorontwerpen van decreet of van koninklijk besluit ... voorstellen (te) doen in verband met de institutionele samenwerking tussen de universiteiten".

Op 28 maart 1973 hebben dezelfde leden van de Cultuurraad een amendement neergelegd dat de tekst van het eerste voorstel volledig vervangt en in feite neer-

.../...

komt op een tweede voorstel, substantieel verschillend in inhoud van het eerste voorstel, zoals reeds mag blijken uit het nieuwe opschrift "Voorstel van decreet tot organisatie van de Vlaamse interuniversitaire samenwerking".

Het tweede voorstel strekt ertoe een organisme van openbaar nut, met rechtspersoonlijkheid en ingedeeld in categorie B van de wet van 16 maart 1954, op te richten, een "Vlaamse interuniversitaire Raad", belast met de volgende taken :

- "a) de collectieve belangen van de Vlaamse universitaire instellingen behartigen;
- b) de werkzaamheden van deze instellingen coördineren en ze rationeel onder hen verdelen;
- c) de samenwerking tussen deze instellingen organiseren;
- d) de contacten tussen de afgestudeerden onderling en met deze instellingen bevorderen;
- e) de vertegenwoordiging van deze instellingen als groep naar buiten waarnemen".

II.

BEVOEGDHEID RATIONE MATERIAE VAN DE CULTUURRAAD.

Zoals reeds uiteengezet, betreft het eerste voorstel het universitair postgraduaatonderwijs.

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis van de Grondwet blijkt dat het in § 2, 2°, van dat artikel vermeld concept "onderwijs", waarvoor de Cultuurraad in regel bevoegd is gemaakt, ruim te interpreteren is. Het Senaatsverslag vermeldt immers : "... Daarbij wordt ook eenparig aangenomen, dat het woord onderwijs in zijn brede betekenis moet worden geïnterpreteerd en ook soorten van onderwijs bedoelt die niet in de vroegere opsomming voorkwamen, zoals naschools onderwijs, buitengewoon onderwijs, schriftelijk onderwijs, enz." (Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 402, p. 21), terwijl het Kamerverslag de opsomming geeft van diverse onderwijsaangelegenheden, daaraan toevoegende : "Deze opsomming is niet beperkend maar exemplatief" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 10, B.Z. 1968, nr. 31/2, p. 8 en 9).

Uit die toelichtingen volgt dat geen bezwaar voorhanden is om het postgraduaat te beschouwen als een aangelegenheid van onderwijs waarvoor de Cultuurraad binnen de perken van de Grondwet bevoegd is. Daartoe mag eveneens gerekend worden het organiseren van universitaire onderzoekcentra, herhaaldelijk in het voorstel vernoemd, maar dan alleen als bedoeld onderzoek tot het onderwijs behoort. Het organiseren van het onderzoek dat zich niet met het onderwijs integreert, valt inderdaad niet onder de bevoegdheid van de Cultuurraad wiens bevoegdheid, inzake onderzoek, beperkt is tot "de aanmoediging van de vorming van navorsers" (artikel 2, 2°, van de wet van 21 juli 1971 - cfr. verslag VAN BOGAERT, Gedr. St., Senaat 1969-1970, nr. 402, p. 24-25).

.../...

Is het concept "onderwijs" derhalve ruim te interpreteren, de regelende bevoegdheid van de Cultuuraad is niet onbegrensd. Krachtens artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet houdt de bevoegdheid van de Cultuuraad op onder meer wanneer het gaat om "onderwijsstructuren" of "diploma's", zoals beide begrippen aan de hand van de parlementaire voorbereiding omschrijfbaar zijn. Voor de uitleg van de term "onderwijsstructuren" kan onder meer worden gewezen op de verklaring van verslaggever senator VAN BOGAERT : ("Ik geloof niet dat ik mij vergis als ik zeg dat het er in werkelijkheid op neerkomt dat de grote structuren van het onderwijs, dit wil zeggen lager, secundair, technisch onderwijs, humaniora-onderwijs, universitair onderwijs en hoger technisch onderwijs gemeenschappelijk blijven". - Senaat, Handelingen, 1969-1970, 10 juni 1970, p. 1818), terwijl het begrip "diploma's" een verduidelijking vindt in zijn verslag dd. 20 mei 1970 ("... De vraag rijst hierbij welke diploma's worden bedoeld. Er zijn immers wettelijke en wetenschappelijke diploma's. Het blijkt echter evident dat de wettelijke diploma's worden bedoeld, aangezien verwezen wordt naar de gewone wetgever. Voor de andere diploma's bestaat nu reeds een uitgebreide vrijheid, die niet kan verminderd worden, wanneer men culturele autonomie wenst in te stellen". - Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 402, p. 23).

Samengevat, en onder voorbehoud van wat hoger omtrent het wetenschappelijk onderzoek is gezegd en van hetgeen hierna omtrent artikel 17 van de Grondwet wordt overwogen, meent de Raad van State te mogen stellen dat het voorstel omtrent het universitair postgraduaatonder-

.../...

wijs tot de bevoegdheid van de Cultuurraad behoort, voor zover wel te verstaan dat het voorstel niet zou leiden tot de uitbouw van een afzonderlijke onderwijs-structuur of tot het verlenen van diploma's als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet.

Met het tweede voorstel stelt het bevoegdheidsvraagstuk van de Cultuurraad zich anders, enerzijds omdat het tweede voorstel klaarblijkelijk verder reikt dan het postgraduaatonderwijs en praktisch het geheel van de universitaire samenwerking omvat, anderzijds omdat het strekt tot het oprichten van een rechtspersoon waaraan diverse taken worden toevertrouwd.

Omtrent de bevoegdheid van de Cultuurraad om een rechtspersoon in het leven te roepen, vermeldt de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden is geworden dat "het de Cultuurraden toekomt, binnen de perken van de in artikel 59bis aangegeven bevoegdheid de bestaande wetgeving te wijzigen en op te heffen, elke verplichting op te leggen en elke voorziening te treffen waartoe de wetgevende macht bevoegd is. Het oprichten van een rechtspersoon bij voorbeeld - wat als een van de prerogatieven van de wetgevende macht wordt beschouwd - behoort voortaan eveneens tot de bevoegdheid van de twee Cultuurraden, voor zover het door die rechtspersoon nagestreefd doel een van de materies betreft waarvoor de Cultuurraden bevoegd zijn" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 2 en 3).

.../...

Die zienswijze is niet tegengesproken noch weerlegd door de wetgever; zij is bijgetreden door de rechtsleer (J. DEMBOUR, Droit administratif, Luik 1972, nr. 37, met voetnoot). Ofschoon bedoelde wet van 21 juli 1971 materialiter de uitvoering is van artikel 59bis, § 2, 1° ("culturele aangelegenheden"), mag worden aangenomen dat de in genoemde memorie van toelichting uitgedrukte mening ook voor de andere materies geldt waarvoor de Cultuurraad bevoegd is gemaakt. / Waaruit volgt dat de bevoegdheid van de Cultuurraad niet ophoudt wanneer het voorstel ook de oprichting van een rechtspersoon tot onderwerp heeft. Het doel waarvoor de rechtspersoon wordt opgericht en zijn opdracht kunnen evenwel niet verder reiken dan de aangelegenheden waarvoor de Cultuurraad regelend kan optreden. Tussen de oprichting van de rechtspersoon en de regelende bevoegdheid van de Cultuurraad bestaat derhalve een wisselwerking die maakt dat de finaliteit van de rechtspersoon onafwendbaar geconditioneerd is door de begrensde bevoegdheid van de Cultuurraad. / Dat moet uitdrukkelijk in de tekst tot uiting worden gebracht, wat reeds bereikt wordt door de inleidende zin van artikel 3 van het tweede voorstel te stellen als volgt :

"De Raad is ermede belast in zaken van onderwijs en binnen de perken als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet :

a) ...".

.../...

Aldus gesteld en vermits de inhoud van het voorstel bepaald wordt door de omvang van de taken die aan de op te richten rechtspersoon worden toegekend, komt het voorstel in de bevoegdheidssfeer van de Cultuurraad, steeds onder voorbehoud van hetgeen hierna omtrent artikel 17 van de Grondwet wordt gezegd.

III.

ARTIKEL 17 VAN DE GRONDWET.

Zo de Cultuurraad bevoegd is, onder hogervermeld voorbehoud, zowel wat het eerste als het tweede voorstel betreft, dan stelt zich onmiddellijk een tweede probleem van grondwettelijkheid, ditmaal ten opzichte van artikel 17 van de Grondwet dat de vrijheid van onderwijs erkent. Hebben de nationale wetgever en de Cultuurraden als aangewezen in artikel 59bis van de Grondwet bevoegdheid om over het staatsonderwijs op staatskosten te legifereren, dan is diezelfde bevoegdheid niet aanwezig wat de organisatie van het onderwijs aan de vrije universiteiten betreft. Artikel 17 van de Grondwet verzet zich inderdaad tegen elke beperking van de autonomie van de vrije onderwijsinrichtingen.

Weliswaar is aanvaard dat via een diplomaregeling of toelageregeling het Rijk aan de vrije universiteiten dwingende voorschriften kan opleggen, doch het is dan zo dat die materies, op grond van de uitzonderingen

.../...

in artikel 59bis van de Grondwet gesteld, telkens aan de nationale wetgever zijn voorbehouden. Deze opmerking geldt zowel voor het eerste als voor het tweede voorstel.

Voor het tweede voorstel geldt het bezwaar zeker voor de onder b) en c) van artikel 3 aan de Vlaamse interuniversitaire Raad toevertrouwde taken, die zijn :

- "b) de werkzaamheden van deze instellingen coördineren en ze rationeel onder hen verdelen;
- c) de samenwerking tussen deze instellingen organiseren".

De uitoefening door de Vlaamse interuniversitaire Raad van de onder artikel 3, b) en c), beschreven taken heeft noodzakelijkerwijze tot gevolg dat aan de vrije universiteiten verplichtingen worden opgelegd zodat het voorstel de bij artikel 17 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs miskent. Dat grondwettelijk bezwaar zou wegvallen, mocht de in b) en c) bedoelde opdracht uitdrukkelijk beperkt worden tot het geven van niet bindende adviezen aan de universitaire instellingen. Dan rijst evenwel de vraag of, in dat geval en zelfs met behoud van de andere in artikel 3 vermelde taken, er nog behoefte bestaat om aan de Vlaamse interuniversitaire Raad rechtspersoonlijkheid te verlenen.

Hetzelfde grondwettelijk bezwaar betreft het eerste voorstel en zelfs in een sterkere mate.

.../...

Doordat overeenkomstig artikel 3, § 2, van dit voorstel de Raad van overleg tot taak heeft "op billijke wijze de centra over de vier universiteiten (te verdelen) rekening houdend met de eventueel reeds bestaande infrastructuur", en doordat overeenkomstig artikel 4, § 3, van het voorstel de universiteiten de verplichting hebben "binnen twee jaar na de oprichting van een opleidings- en onderzoekcentrum hun centrum af (te schaffen) dat voorzag in dezelfde opleiding of in hetzelfde onderzoek", wordt in bepaalde gevallen aan de vrije universiteiten de mogelijkheid ontnomen postgraduaatonderwijs in te richten of in stand te houden. Artikel 17 van de Grondwet wordt aldus geschonden. Vermits de samenstelling, werking en doelstelling van de Raad van overleg maar kan gedacht worden in functie van alle Vlaamse universiteiten, komt men tot de vaststelling dat voor het eerste voorstel artikel 17 van de Grondwet een onoverkomelijke hinderpaal is, zodat verder onderzoek overbodig is, temeer daar, zoals gezegd, de Cultuurraad niet bevoegd is om via een diplomaregeling of toelageregeling aan de vrije universiteiten dwingende voorschriften op te leggen.

IV.

ANDERE ALGEMENE BEMERKING BETREFFENDE HET TWEEDE VOORSTEL.

Betreffende het tweede voorstel dient nog te worden opgemerkt dat de Vlaamse interuniversitaire Raad wel een vrij ruime opdracht ontvangt, die voor een deel

.../...

en binnen de hoger aangeduide grenzen met de grondwettelijke prescripties verenigbaar is, doch dat het voorstel zwijgt omtrent de juridische en administratieve middelen die de Raad ter beschikking worden gesteld om zijn opdracht uit te voeren.

V.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Onder voorbehoud van de voorgaande algemene opmerkingen geeft het tweede voorstel, dat het eerste vervangt, aanleiding tot de hiernavolgende bijzondere opmerkingen.

Artikel 1.

Paragraaf 2 van dit artikel luidt als volgt :

"De Raad is een organisme van openbaar nut ingedeeld in categorie B, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut".

In dit artikel zou moeten worden aangeduid van welke Minister het nieuw opgerichte organisme van openbaar nut afhangt.

.../...

Verder zou de nieuwe instelling uitdrukkelijk dienen te worden opgenomen in artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954.

Artikel 5.

Bij dit artikel worden onder meer de gevallen opgesomd waarin de functie van de leden van de raad van beheer een einde neemt. Bij deze gevallen komt de "herroeping van hun aanwijzing door de raad van beheer van de instelling" voor. Gelet op de wijze van aanduiding van het onder artikel 5, c), bedoelde lid, zou artikel 5 passend als volgt aangevuld worden : "... herroeping van hun aanwijzing door de raad van beheer of door het coördinatieorgaan van de instelling".

Artikel 5 voorziet niet in de plaatsvervangende van de leden.

Artikel 6.

Er dient aangestipt dat de Universitaire Instelling Antwerpen niet voorkomt onder de instellingen door wier vertegenwoordigers de functies van voorzitter, ondervoorzitters of secretaris van de raad van beheer van de Vlaamse interuniversitaire Raad worden uitgeoefend.

.../...

Artikel 12.

Bij artikel 12, laatste lid, wordt het uitvoerend comité "gemachtigd om alle daden van beheer, in de ruimste zin, te stellen".

Deze bepaling is moeilijk samen te brengen met artikel 10, lid 1, krachtens hetwelk de raad van beheer "de meest uitgebreide bevoegdheden (heeft) om alle daden van beheer en beschikking te stellen die de Raad aangehen", tenzij bij artikel 12, laatste lid, een machtiging van het uitvoerend comité "voor de gevallen van hoogdringendheid" bedoeld wordt, wat dan evenwel in de tekst moet worden gesteld.

Artikel 14.

Naar luid van dit artikel wordt de voorzitter van de raad van beheer belast met de "gewone briefwisseling", zonder dat die term nader wordt verduidelijkt.

Artikel 15.

Naar luid van dit artikel betreft de Raad "zijn werkmiddelen uit alle inkomsten van zijn patrimonium, van zijn activiteiten en van de verleende toelagen". Het voorstel laat na hieromtrent enige precisering te brengen. Het woord "werkmiddelen" is alleszins een niet aangepaste term die beter vervangen wordt door het woord "ontvangsten".

Artikel 16.

Volgens dit artikel benoemt de "Minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Opvoeding - Nederlands-talige sector - behoort, ... een regeringscommissaris bij de Vlaamse interuniversitaire Raad". Dat artikel strookt niet met artikel 9, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Inderdaad wordt naar luid van die bepaling de controle over de organismen van de categorieën B en C uitgeoefend "door bemiddeling van één of meer regeringscommissarissen die de Koning op de voordracht van de bevoegde Minister, benoemt". Artikel 16 moet derhalve worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,	eerste voorzitter,
Ch. SMOLDERS,	staatsraden,
H. COREMANS,	
G. VAN HECKE,	bijzitters van de
S. FREDERICQ,	afdeling wetgeving,
E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E. VAN VYVE.

F. LEPAGE.