

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 29e november 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 "betreffende de financiering van de universitaire investeringen", heeft de 1ste december 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 29 novembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif au financement des investissements universitaires", a donné le 1er décembre 1982 l'avis suivant :

Gelet op de opgelegde korte termijn moet het advies zich beperken tot de opmerkingen die hierna volgen.

1. De artikelen 1 en 3, a, en b, van het ontwerp hebben tot doel de rentebonificatie voor leningen toegekend ten behoeve van de onroerende investeringen in de sociale sector, van de instellingen voor universitair onderwijs, voortaan te beperken tot studentenrestaurants en -tehuizen. Zij beogen dus rechtstreeks een vermindering van de staatsuitgaven en vormen dan ook een uitvoering van artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

De artikelen 2 en 3, c, van het ontwerp, strekken ertoe het bedrag van de kredieten en toelagen voor onroerende investeringen verricht door de rijksuniversitaire instellingen, bedoeld in de wet van 22 april 1958, en het bedrag van de leningen met staatswaarborg en van de rentetoeelagen voor onroerende investeringen verricht door de gesubsidieerde universitaire instellingen, bedoeld in de wet van 2 augustus 1960, gelijktijdig te doen vaststellen bij de wet.

Naar de verklaringen van de gemachtigde van de Regering zijn ook die maatregelen bedoeld als een middel ter beperking en beheersing van de staatsuitgaven. In die mate kunnen zij ingepast worden in de bijzondere machtiging die artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 aan de Koning verleent.

De artikelen 4, 5, 6 en 7, van het ontwerp, ten slotte houden een reeks maatregelen in om de instellingen voor universitair onderwijs te helpen bij de aflossing van hun schulden verbonden aan de prefinanciering van hun onroerende investeringen der voorbije jaren, ter gedeeltelijke

compensatie voor de vermindering van de werkingstoelagen die voortvloeit uit de besparingsmaatregelen vastgesteld bij het koninklijk besluit nr. 81 van 31 juli 1982 tot wijziging van sommige wetten betreffende het universitair onderwijs.

Die artikelen bevatten aldus een reeks "begeleidende maatregelen" van de bepalingen vervat in het koninklijk besluit nr. 81 van 31 juli 1982; zoals het koninklijk besluit nr. 81, vinden zij bijgevolg rechtsgrond in artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982.

2. Terwille van de overeenstemming met de bewoordingen gebruikt in het te wijzigen artikel 55ter, schrijve men in artikel 1, a, van het ontwerp : "de diensten voor studierichting" i.p.v. "de diensten voor studieoriëntering".

De wijzigingen van artikel 6 van de wet van 2 augustus 1960, voorgesteld door artikel 3, a, en b, van het ontwerp, hebben dezelfde strekking als de wijziging van artikel 55ter, van de wet van 28 april 1953, voorgesteld in artikel 1, a, van het ontwerp, met name, zoals reeds eerder is aangehaald, de staatstegemoetkoming onder de vorm van rentebonificatie ten voordele van onroerende investeringen in de sociale sector, van de universitaire instellingen -zowel rijksinstellingen als gesubsidieerde instellingen- voortaan te beperken tot studentenrestaurants en -tehuizen.

Aangezien artikel 9bis, § 2, eerste lid, van de wet van 22 april 1958 niet door het ontwerp in dezelfde zin wordt gewijzigd, zal de hiervoren omschreven beperking niet gelden voor de staatstegemoetkoming die eveneens ten behoeve van investeringen in de sociale sector, onder de vorm van toelagen, aan de rijksuniversitaire instellingen wordt toegekend.

.../...

3. Artikel 1, b, van het ontwerp luidt beter als volgt :

"b) het artikel wordt aangevuld met het volgende lid : (voorts zoals in het ontwerp)".

4. Zoals de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp is gesteld, wordt het gehele thans vigerende artikel 15 van de wet van 22 april 1958 vervangen door de bepalingen die in genoemd artikel 2 van het ontwerp worden voorgesteld.

De redenen waarom artikel 55ter van de wet van 28 april 1953 nog niet wordt opgeheven, en die betrekking hebben op de vrijwaring van de trekkingsrechten op de nog niet gebruikte kredieten, blijken nochtans evenzeer te gelden om ook artikel 15 van de wet van 22 april 1958 nog te behouden. De Regering zal derhalve moeten nagaan of niet beter alleen het laatste lid van bedoeld artikel 15 vervangen wordt door de in het ontwerp voorgestelde bepalingen. In dat laatste geval zou de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moeten aanvangen met de woorden : "Artikel 15, tweede lid, van de wet van 22 april 1958 ...".

Alleszins zou "het beschikbaar saldo der vorige jaren" in het ontwerp nader moeten worden omschreven. Over de draagwijdte van die bepaling heeft de gemachtigde van de Regering geen uitsluitsel kunnen geven.

5. Hoewel in verschillende bewoordingen gesteld, hebben het tweede in artikel 2 van het ontwerp voorgestelde nieuwe lid van artikel 15 van de wet van 22 april 1958 en het enige in artikel 3, c, van het ontwerp voorgestelde nieuwe lid van artikel 8bis van de wet van 2 augustus 1960 hetzelfde doel en dezelfde draagwijdte, te weten als beginsel te stellen dat de wetgever de tegemoetkoming van de Staat in de onroerende investeringen zowel van de rijksinstellingen als van de gesubsidieerde instellingen voor universitair onderwijs voortaan "samen" zal vaststellen.

In werkelijkheid beperkt die bepaling zich ertoe een gedragsregel aan de wetgever op te leggen. Het is evenwel duidelijk dat de wetgever hierdoor voor de toekomst niet gebonden is en dat hij de bevoegdheid behoudt om te gelegener tijd, te bepalen of hij de staatstegemoetkomingen voor de rijksuniversitaire instellingen en voor de vrije, gesubsidieerde universitaire instellingen samen of afzonderlijk zal vaststellen. Aan de andere kant is met die bepaling het bedrag zelf nog niet vastgesteld. In die zin is die bepaling niet meer dan een belofte.

Volgens de gemachtigde van de Regering betekent "samen" gelijktijdig.

Voorts mag worden opgemerkt dat volgens het verslag aan de Koning het zou gaan om de "minimum financiële middelen". Dat staat niet in de tekst van het ontwerp en hoeft erin ook niet uitdrukkelijk te worden gesteld, gelet op de bedoeling van de Regering om aan de betrokken universitaire instelling een minimum van financiële middelen te waarborgen.

6. Luidens artikel 3. d, van het ontwerp worden het tweede en het derde lid van artikel 8ter van de wet van 2 augustus 1960 door het volgende lid vervangen :

"De in het eerste lid bedoelde toelagen worden slechts verleend voor leningen ten behoeve van de in hetzelfde lid bedoelde verrichtingen bestemd voor studentenrestaurants en -tehuizen die voldoen aan de normen bepaald bij in Ministerraad overlegd besluit".

Vooreerst zal de Regering moeten nagaan of, zoals voor artikel 55ter van de wet van 28 april 1953, er geen reden is om ook het bepaalde in de twee bedoelde leden van artikel 8ter van de wet van 2 augustus 1960 nog niet op te heffen.

Voorts blijkt de nieuwe bepaling voorgesteld door artikel 3, c, van het ontwerp, te dupleren met artikel 6bis, eerste lid, van de wet van 2 augustus 1960, dat luidt :

"De normen door de Koning bepaald voor de universitaire inrichtingen. geheel of gedeeltelijk gefinancierd op kosten van de Staat krachtens de bepalingen van artikel 10bis van de wet van 22 april 1958, (...), zijn van toepassing op de investeringen van de vrije universitaire instellingen gefinancierd, krachtens onderhavige wet, met staatstussenkomst."

De Regering zal moeten nagaan of er grond bestaat om die nieuwe bepaling toch aan de wet van 2 augustus toe te voegen.

7. Zo ingevolge de opmerkingen die hierboven onder 5 en 6 zijn gemaakt de ontworpen bepalingen van artikel 3, c en d. worden weggelaten, dan zal ook de vermelding van inzonderheid de artikelen 8bis en 8ter in de verwijzing naar de wet van 2 augustus 1960, in het vierde lid van de aanhef, eveneens weggelaten moeten worden.

8. Gelet op de uiteenzetting van de gemachtigde ambtenaar en ermee rekening houdende dat de artikelen 4 en 5 van het ontwerp autonome bepalingen zijn, waren deze vollediger en correcter gesteld als volgt :

"Artikel 4. -

Het bedrag van de kredieten en toelagen bedoeld in artikel 9bis van de wet van 22 april 1958 tot oprichting van een Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk en houdende sommige maatregelen betreffende de onroerende installaties in de inrichtingen voor universitair onderwijs die geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden op kosten van de Staat, bedraagt gezamenlijk ... (voorts zoals in het ontwerp).".

"Artikel 5. -

Het bedrag van de leningen bedoeld in artikel 6 van de wet van 2 augustus 1960 betreffende de tussenkomst van de Staat in de financiering van de vrije universiteiten en van diverse inrichtingen voor hoger onderwijs en voor wetenschappelijk onderzoek, bedraagt gezamenlijk ... (voorts zoals in het ontwerp).".

9. Het verdient aanbeveling in artikel 6 van het ontwerp duidelijkheidshalve te schrijven : "... stelt het bedrag vast dat aan elk van de instellingen bedoeld in de artikelen 4 en 5 zal worden toegekend, ... en derwijze dat de bedragen bedoeld in die artikelen bij voorrang ...".

10. De Raad van State heeft niet de tijd gehad om na te gaan of de erkenning van het dringend karakter van de werken bedoeld in artikel 7, 1°, van het ontwerp kan worden ingepast in de opdrachten van het Ministerieel Comité voor Wetenschapsbeleid, zoals die in dezes organiek reglement zijn vastgesteld.

Alleszins dient ermee rekening te worden gehouden dat ingeval de toetsing van het dringend karakter van die werken aan voornoemd Comité wordt opgedragen bij wege van een koninklijk besluit dat kracht van wet heeft, die opdracht, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, § 3 van de wet van 2 februari 1982, niet meer kan worden gewijzigd dan bij een wet.

11. Het is niet duidelijk om welke redenen de toetsing van het dringend karakter van werken als bedoeld in artikel 7, 1°, d, van het ontwerp, aan genoemd Comité moet worden opgedragen, terwijl dat Comité niet hoeft geraadpleegd te worden over de verwerving van "zware" wetenschappelijke apparatuur.

12. Indien het niet mogelijk is in de tekst zelf van het ontwerp het begrip "zware wetenschappelijke apparatuur" nader

te omschrijven, moet minstens in het Verslag aan de Koning een passende verduidelijking van het begrip worden gegeven of moeten in het Verslag minstens de criteria worden aangegeven die moeten toelaten uit te maken of een wetenschappelijke apparatuur wegens zijn "zware aard" al dan niet onder de toepassing van de regel valt.

13. In artikel 7, 2°, van het ontwerp wordt aan de Koning opdracht gegeven om bij een in Ministerraad overlegd besluit de regels te bepalen die moeten worden nageleefd opdat een universitaire instelling aanspraak kan maken op de financiële middelen bedoeld in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp voor de verwerving van de wetenschappelijke apparatuur welke in dezelfde bepaling is bedoeld.

Die nog te bepalen regels maken een essentieel bestanddeel uit van de regeling die in artikel 7 van het ontwerp, op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 wordt vastgesteld. Die regels zullen dan ook, krachtens artikel 4, § 1, van die wet, door de Koning bepaald moeten worden vóór het verstrijken van de Hem verleende bijzondere machten.

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

1. Les articles 1 et 3, a, et b, du projet ont pour but de limiter dorénavant aux restaurants et homes pour étudiants la bonification d'intérêt pour les prêts accordés en faveur des investissements immobiliers dans le secteur social, des institutions universitaires. Ils tendent donc directement à une réduction des dépenses publiques et, par là, constituent une mise en oeuvre de l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Les articles 2 et 3, c, du projet, quant à eux, ont pour but de faire fixer simultanément par la loi le montant des crédits et des subventions destinés aux investissements immobiliers effectués par les institutions universitaires de l'Etat visées par la loi du 22 avril 1958 et le montant des emprunts bénéficiant de la garantie de l'Etat et des subventions - intérêts destinés aux investissements immobiliers effectués par les institutions universitaires subventionnées visées par la loi du 2 août 1960.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, ces mesures sont, elles aussi, conçues comme un moyen de limiter et de maîtriser les dépenses publiques. Dans cette mesure, elles entrent dans le cadre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

Enfin, les articles 4, 5, 6 et 7 du projet comportent une série de mesures destinées à aider les institutions d'enseignement universitaire à rembourser les dettes résultant pour elles du préfinancement de leurs investissements immobiliers des années écoulées, afin de compenser partiellement la réduction des allocations de fonctionnement qui découle des mesures d'économies

.../...

fixées par l'arrêté royal n°81 du 31 juillet 1982 modifiant certaines lois relatives à l'enseignement universitaire.

Ces articles contiennent donc une série de "mesures d'accompagnement" des dispositions prévues par l'arrêté royal n°81 du 31 juillet 1982; comme l'arrêté royal n°81, ils trouvent leur fondement légal dans l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982.

2. Par souci de concordance avec la terminologie utilisée dans l'article 55ter à modifier, il conviendrait, dans le texte néerlandais de l'article 1er, a, du projet, d'écrire "de diensten voor studierichting" au lieu de "de diensten voor studieoriëntering".

Les modifications apportées à l'article 6 de la loi du 2 août 1960 par l'article 3, a, et b, du projet, ont la même portée que la modification de l'article 55ter de la loi du 28 avril 1953 proposée à l'article 1er, a, du projet, cette portée étant, ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, de limiter dorénavant aux seuls restaurants et homes pour étudiants, l'intervention de l'Etat accordée sous forme de bonification d'intérêt en faveur des investissements immobiliers effectués dans le secteur social tant par les institutions universitaires de l'Etat que par les institutions subventionnées

Puisque le projet ne modifie pas l'article 9bis, § 2, alinéa 1er, de la loi du 22 avril 1958 dans le même sens, la restriction qui vient d'être indiquée ne vaudra pas pour l'intervention de l'Etat qui est accordée aux institutions universitaires de l'Etat, également en faveur d'investissements dans le secteur social, sous forme de subventions.

.../...

3. L'article 1er, b, du projet gagnerait à être rédigé comme suit :

"b) l'article est complété par l'alinéa suivant: (suite comme au projet)".

4. De la manière dont la phrase liminaire de l'article 2 du projet est rédigée, c'est tout l'article 15 actuellement en vigueur de la loi du 22 avril 1958 qui est remplacé par les dispositions proposées à l'article 2 du projet.

Les raisons qu'il y a de ne pas encore abroger l'article 55ter de la loi du 28 avril 1953, et qui concernent la sauvegarde des droits de tirage sur les crédits non encore épuisés, justifieraient tout autant, semble-t-il, le maintien provisoire de l'article 15 de la loi du 22 avril 1958. Il appartiendra dès lors au Gouvernement d'apprécier s'il ne vaudrait pas mieux remplacer uniquement le dernier alinéa de l'article 15 en question par les dispositions proposées dans le projet. Dans ce cas, la phrase liminaire de l'article 2 du projet devrait commencer par les mots : "L'article 15, alinéa 2, de la loi du 22 avril 1958 ...".

Il faudra en tout état de cause préciser dans le projet la notion de "solde disponible des années antérieures". Le délégué du Gouvernement n'a pu fixer le Conseil d'Etat sur la portée de cette disposition.

5. Encore qu'ils soient libellés différemment, le second alinéa nouveau de l'article 15 de la loi du 22 avril 1958 proposé par l'article 2 du projet et le seul alinéa nouveau que l'article 3, c, du projet se propose d'ajouter à l'article 8bis de la loi du 2 août 1960, ont le même but et la même portée : poser le principe que dorénavant le législateur fixera l'intervention de l'Etat dans les investissements immobiliers "conjointement" pour les institutions de l'Etat et pour les institutions d'enseignement universitaire subventionnées.

En fait, cette disposition se borne à indiquer au législateur une ligne de conduite. Il est clair toutefois qu'elle n'engage pas le législateur pour l'avenir et que celui-ci conserve le pouvoir de déterminer en temps opportun s'il fixera les interventions de l'Etat conjointement ou séparément pour les institutions universitaires de l'Etat et pour les institutions universitaires libres subventionnées. Par ailleurs, cette disposition ne fixe pas déjà le montant même des interventions. En ce sens, elle n'est qu'une promesse.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement les mots "conjointement avec" signifient "en même temps que".

Il y a lieu d'observer en outre que, d'après le rapport du Roi, il s'agirait des "moyens financiers minima". Cette précision ne figure pas dans le texte du projet et ne doit du reste pas y être énoncée expressément, étant donné l'intention du Gouvernement d'assurer à l'institution universitaire intéressée un minimum de moyens financiers.

6. Aux termes de l'article 3, d, du projet, les alinéas 2 et 3 de l'article 8ter de la loi du 2 août 1960 sont remplacés par l'alinéa suivant :

"Les subventions prévues au premier alinéa ne sont accordées que pour les prêts destinés aux opérations visées au même alinéa destinées aux restaurants et homes pour étudiants qui répondent aux normes fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.".

Le Gouvernement aura tout d'abord à examiner si, comme pour l'article 55ter de la loi du 28 avril 1953, il n'y a pas lieu de surseoir à l'abrogation des dispositions qui font l'objet des deux alinéas précités de l'article 8ter de la loi du 2 août 1960.

.../...

D'autre part, la nouvelle disposition proposée à l'article 3, c, du projet paraît faire double emploi avec l'article 6bis, alinéa 1er, de la loi du 2 août 1960, qui est rédigé comme suit :

"Les normes fixées par le Roi pour les institutions universitaires totalement ou partiellement financées aux frais de l'Etat suivant les dispositions de l'article 10bis de la loi du 22 avril 1958, (...), sont d'application pour les investissements des institutions universitaires libres financées, en vertu de la présente loi, avec l'intervention de l'Etat.".

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il y a lieu, néanmoins, d'ajouter à la loi du 2 août 1960 la nouvelle disposition en projet.

7. Si, suite aux observations faites dans les points 5 et 6 ci-dessus, les dispositions proposées à l'article 3, c et d, sont omises, il y aura lieu de supprimer aussi, à l'alinéa 4 du préambule, la mention particulière que la référence à la loi du 2 août 1960 fait des articles 8bis et 8ter de cette loi.

8. Eu égard à l'exposé qu'en a fait le fonctionnaire délégué et à leur caractère autonome, les dispositions des articles 4 et 5 du projet seraient plus complètement et plus correctement rédigées comme suit :

"Article 4. -

Le montant des crédits et subventions visés à l'article 9bis de la loi du 22 avril 1958 portant création d'un Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat et portant certaines mesures relatives aux installations immobilières dans les institutions d'enseignement universitaire totalement ou partiellement financés aux frais de l'Etat s'élève pour ... (suite comme au projet).".

.../...

"Article 5.-

Le montant des prêts visés à l'article 6 de la loi du 2 août 1960 relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres et de diverses institutions d'enseignement supérieur et de recherche scientifique s'élève, pour.... (suite comme au projet)".

9. Par souci de clarté, il est recommandé d'écrire à l'article 6 du projet : "...fixe le montant qui sera attribué à chacune des institutions visées aux articles 4 et 5... et de façon à affecter les montants visés à ces articles par priorité...".

10. Faute de temps, le C.E. n'a pu examiner si la reconnaissance du caractère urgent des travaux dont il est question à l'article 7, 1°, du projet, peut se rattacher aux missions du Comité ministériel de la politique scientifique, telles qu'elles sont définies dans le règlement organique de ce comité.

Il importe en tout cas de ne pas perdre de vue que si la vérification du caractère urgent de ces travaux est confiée audit comité par un arrêté royal ayant force de loi, il ne sera possible, conformément aux dispositions de l'article 4, § 3, de la loi du 2 février 1982, de modifier cette attribution ~~que~~ par une loi.

11. On n'aperçoit pas pour quels motifs la vérification du caractère urgent des travaux visés à l'article 7, 1°, d, du projet doit être confiée au Comité précité alors que la consultation de ce comité n'est pas requise pour l'acquisition de "matériel scientifique lourd".

12. S'il s'avère impossible de définir la notion de "appareillage (et non pas "matériel", comme dans le projet) scientifique lourd", dans le texte même du projet, il faudra donner à tout le moins dans le rapport au Roi des précisions adéquates sur

la portée de cette notion ou indiquer dans ce rapport au moins les critères permettant de déterminer si, en raison de son caractère "lourd" ou "non lourd", un appareillage scientifique tombe ou ne tombe pas sous l'application de la règle visée.

13. L'article 7, 2°, du projet charge le Roi de fixer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les règles qui doivent être respectées pour qu'une institution universitaire puisse prétendre aux moyens financiers prévus par les articles 4 et 5 du projet pour l'acquisition de l'appareillage scientifique visé par cette disposition.

Ces règles, qui restent à déterminer, constitueront un élément essentiel de la réglementation établie par l'article 7 du projet sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. Elles devront dès lors, en vertu de l'article 4, § 1er, de cette loi, être fixées par le Roi avant l'expiration des pouvoirs spéciaux qui Lui ont été attribués.

De kamer was samengesteld uit	La chambre était composée de
de Heren : H. ADRIAENS,	voorzitter,
Messieurs :	président,
H. COREMANS,	staatsraden,
Gh. TACQ,	conseillers d'Etat,
G. SCHRANS,	assessoren van de
J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
	assesseurs de la
	section de législation,
Mevrouw : M. BENARD,	griffier.
Madame :	greffier.

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. H. 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. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.