

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 januari 1987 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 3 augustus 1960 houdende toekenning van sociale voordelen aan de universiteiten en gelijkgestelde inrichtingen", heeft op 18 juni 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 26 janvier 1987, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés", a donné le 18 juin 1987 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel wijzigt op fundamentele wijze de wet van 3 augustus 1960 houdende toekenning van sociale voordelen aan de universiteiten en gelijkgestelde inrichtingen.

Na de wijzigingen die aan bedoelde wet werden aangebracht, achtereenvolgens inzonderheid door het koninklijk besluit nr. 412 van 25 april 1986 en het koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, welke besluiten bekrachtigd werden door artikel 7, 2° en 4° van de wet van 15 december 1986, luidt de tekst ervan als volgt :

"Artikel 1. Aan de universiteiten en aan de inrichtingen die ermee gelijkgesteld zijn, krachtens de gecoördineerde wetten op de toekenning van de academische graden en het programma der universitaire examens, worden jaarlijks toelagen toegekend met de hierna volgende doeleinden : werking der sociale diensten, der oriënteringsdiensten, der spijshuizen en studentenhuizen, bijdrage tot de bouw, de modernisering, de vergroting en de geschiktmaking van de daartoe bestemde gebouwen.

Artikel 2. Koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, art. 7 - Voor elke universitaire instelling worden deze toelagen berekend op basis van het aantal regelmatig ingeschreven studenten op 1 februari van het voorgaande jaar die in aanmerking komen voor de berekening van de werkingstoelage zoals bepaald in artikel 30, § 1, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van universitaire instellingen.

.../...

In de universitaire instellingen vermeld onder de letters a) tot f) van artikel 25 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, wordt een bedrag van 9000 F per student toegekend voor de eerste 5 000 studenten en een bedrag van 6 000 F per student boven de 5 000.

In de universitaire instellingen vermeld onder de letters g) tot p) wordt een bedrag van 9 000 F per student toegekend voor de eerste 2 500 studenten en een bedrag van 6 000 F per student boven de 2 500.

Deze basisbedragen worden vanaf 1 januari 1988 jaarlijks aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen, overeenkomstig de formule :

$$\frac{\text{basisbedrag} \times \text{indexcijfer maand januari}}{\text{indexcijfer maand januari 1987}}$$

Dit bedrag wordt aangepast tot het lagere honderdtal.]

Artikel 3. [Koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, art. 8 -De toelagen worden ingeschreven in de begroting van het betrokken Ministerie van Onderwijs.

Ze worden driemaandelijks uitbetaald.]

Artikel 4. De universiteiten en de ermee gelijkgestelde inrichtingen moeten aan het toezicht van de Minister [die het universitair onderwijs onder zijn bevoegdheid heeft] hun begroting en rekeningen alsmede een verslag houdende verantwoording van het gebruik der toegekende toelagen, onderwerpen.

Deze bescheiden moeten jaarlijks ingeleverd worden in de loop van het derde kwartaal van het kalenderjaar.

(Aldus gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, art. 9.)

Artikel 5. Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1961".

.../...

2. Overeenkomstig artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet zijn de Gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs, met dien verstande dat aan hun bevoegdheid zijn onttrokken en aan de nationale overheid worden voorbehouden, de materies die betrekking hebben "op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen".

Niet betwist is dat voor de toepassing van artikel 59bis de term "onderwijs" in zijn brede betekenis hoort te worden genomen (Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr 402, blz. 21; Gedr. St., Kamer v. Volksv., B.Z. 1968, nr. 31/2, blz. 8 en 9). De overgangsbepaling van artikel 132 van de Grondwet en de commentaren bij de betrokken grondwetsherziening (P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Brussel 1972, nr. 116) doen ervan blijken dat het universitair onderwijs mede bedoeld is in artikel 59bis. Het universitair onderwijs is overigens een vorm van hoger onderwijs als bedoeld in de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs.

Er moet derhalve worden nagegaan in hoeverre de materies die in dit wetsvoorstel worden behandeld, tot de bevoegdheid van de nationale of van de gemeenschapswetgever behoren.

3. Het lijdt geen twijfel dat in artikel 59bis van de Grondwet met de term "toelagen" in de eerste plaats zijn bedoeld, de wedde-, werkings- en uitrustingstoelagen bepaald in de schoolpactwet van 29 mei 1959.

Uit de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling, meer bepaald uit interventies tijdens de bespreking in de Senaatscommissie, blijkt niettemin dat in de term "toelagen" ook andere subsidiëeringsvormen en met name de dotaties aan de universiteiten, begrepen zijn (Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 23). In het verder verloop van de parlementaire besprekingen is die zienswijze niet tegengesproken.

De wet van 3 augustus 1960, die aansluit op vorige maatregelen tot de democratisering van het universitair onderwijs en uitdrukkelijk in de context daarvan werd gesitueerd, is een organisatie van financiële tegemoetkomingen, aan de universiteiten en aan de daarmee gelijkgestelde inrichtingen, voor de werking van de sociale diensten, de oriënteringsdiensten, de spijshuizen en studentenhuizen en voor de bouw of verbouwing van de voor die diensten bestemde gebouwen, welke behoeften als onderwijsbehoeften of als bij het betrokken onderwijs onmiddellijk aansluitende behoeften werden beschouwd (Gedr. St., Senaat, 1959-1960, nr. 396, blz. 1 en nr. 494, blz. 26) en sindsdien dat karakter hebben behouden, zoals mag blijken onder meer uit de jaarlijkse inschrijving van de kredieten op de nationale uitgavenbegrotingen voor Onderwijs. De in de wet van 3 augustus 1960 opgenomen financiële tegemoetkomingen hebben dan ook onmiskenbaar het kenmerk van toelagen als bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet.

.../...

4. Het voorstel wijzigt de wet van 3 augustus 1960 inzonderheid op twee essentiële punten.

Vooreerst wordt de toekenning van sociale voordelen verruimd tot alle inrichtingen van hoger onderwijs, zoals die vermeld zijn in artikel 1, § 3, van de wet van 7 juli 1970.

Vervolgens wordt het oogmerk van de financiële tegemoetkoming, dat in de vigerende tekst is beperkt tot de "werking der sociale diensten, der oriënteringsdiensten, der spijshuizen en studentenhuizen, (de) bijdrage tot de bouw, de modernisering, de vergroting en de geschiktmaking van de daartoe bestemde gebouwen", niet langer in de wet op een nauwkeurige wijze omschreven. In de plaats daarvan komt een bepaling waarbij aan de Koning overgelaten wordt de "sociale voordelen ten behoeve van de studenten" te omschrijven, dienvolgens de bestemming van de gelden aan te wijzen. Niettemin blijkt uit de toelichting dat de indieners met hun voorstel in essentie beogen wat in de wet van 3 augustus 1960 is bedoeld, te weten het financieren van behoeften die aansluiten bij het verstrekken van onderwijs, in dit geval van het hoger onderwijs in zijn geheelheid genomen, het hoger onderwijs van het korte type inbegrepen.

Die ontleding doet ervan blijken dat, doordat de aard en de wijze van toekenning van de tegemoetkoming behouden blijft, de voorgestelde regeling, zoals die welke in de wet van 3 augustus 1960 is vervat, een zaak is van "toelagen" in de zin van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet, welke vaststelling volstaat om ertoe te besluiten dat het voorstel tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

.../...

5. De bepalingen van het voorstel die de vaststelling der inschrijvingsgelden regelen en waarover verder in dit advies onder artikel 2 wordt uitgeweid, hangen nauw samen met het recht van vrije schoolkeuze. Als zodanig betreffen zij, minstens wat de inrichtingen voor buiten-universitair hoger onderwijs aangaat, de schoolvrede en zijn zij eveneens zaak van de nationale wetgever.

6. Zoals het is opgevat, vervangt het wetsvoorstel de wet van 3 augustus 1960 in haar geheel, op één artikel na. Bovendien wordt de vigerende inwerkingtredingsbepaling omgevormd in een overgangsbepaling en wordt, met artikel 6 van het voorstel, aan de bestaande wetgeving een autonoom artikel toegevoegd. Met het ene en het andere rekening gehouden, zou het om wetgevingstechnische redenen aanbeveling verdienen, het voorstel niet als een wijzigende wet doch als een autonome wet voor te stellen, met opheffing in voorkomend geval van de wet van 3 augustus 1960.

Rekening gehouden met het beperkt aantal artikelen lijkt het bovendien niet aangewezen de indeling in hoofdstukken te behouden.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Uit de verwijzing naar artikel 1, § 3, van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs volgt dat het wetsvoorstel van algemene toepassing zal zijn op alle inrichtingen van het hoger onderwijs, daarin begrepen de inrichtingen van het maritiem hoger onderwijs, die door de wet van 15 juli 1985 aan de opsomming van artikel 1, § 3, van bedoelde wet werden toegevoegd.

Zoals in de algemene opmerkingen reeds werd vermeld, wordt in het wetsvoorstel niet bepaald welke sociale voordelen voor een toepassing van de wet in aanmerking komen.

Het voorstel belast de Koning ermee te bepalen "wat als sociale voordelen ten behoeve van de studenten dient te worden verstaan". Op die wijze wordt aan de Koning overgelaten te bepalen wat voor subsidiëring in aanmerking komt. Die delegatie is te ruim om bestaanbaar te zijn met de aard van een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid die het onderwijs krachtens artikel 17 van de Grondwet is. In het voorstel zullen minstens de criteria horen te worden opgenomen aan de hand waarvan het gedelegeerde gebied kan worden afgebakend.

Artikel 2.

1. Indien het voorstel in de vorm van een wijzigende wet wordt behouden, dient de inleidende zin als volgt te worden geschreven :

.../...

"Artikel 2 van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, wordt vervangen door de volgende bepaling : ...".

2. Het eerste lid bepaalt dat voor elke inrichting van hoger onderwijs, de toelagen berekend worden op basis van het aantal op 1 februari van het voorgaand jaar regelmatig ingeschreven studenten.

Wat de universiteiten en de daarmee gelijkgestelde inrichtingen betreft, worden bedoeld, zoals in de vigerende wet, de studenten die in aanmerking komen voor de berekening der werkingstoelagen, bepaald in artikel 30 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

Voor de andere inrichtingen van hoger onderwijs worden voor de berekening van de toelagen in aanmerking genomen "de regelmatig ingeschreven studenten, zoals bepaald door de Koning".

Men mag aannemen dat aldus verwezen wordt naar de delegatie vervat in artikel 9bis van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, ingevoegd bij de wet van 21 juni 1985, waarbij aan de Koning de bevoegdheid is verleend om voor het buiten-universitair hoger onderwijs te bepalen wat dient verstaan te worden onder "regelmatig ingeschreven student" en "student die in aanmerking komt voor de financiering". Terloops kan men opmerken dat, voor de toepassing van de voorgestelde regeling op de inrichtingen van het buiten-universitair hoger onderwijs, het onderscheid tussen die twee begrippen niet wordt aangehouden, wat wel het geval is voor de universitaire instellingen.

.../...

3. Het voorstel bepaalt niet op welke wijze het in artikel 3 beschikbaar gestelde globale krediet over de inrichtingen zal verdeeld worden, tenzij uit de algemene formulering moet worden afgeleid dat, ongeacht het aantal studenten per betrokken inrichting, het op een gelijke wijze zal worden verdeeld op de enkele basis van de studenten die voor de financiering van de sociale voordelen in aanmerking komen.

4. In het tweede lid van artikel 2 wordt bepaald dat de sociale toelagen per inrichting zullen worden aangevuld met ten minste een vijfde van het door de studenten verschuldigde inschrijvingsgeld. Het voorstel bevat dan een aantal voorzieningen met betrekking tot de vaststelling van de inschrijvingsgelden.

Meer bepaald wordt aan de Koning opgedragen het minimuminschrijvingsgeld vast te stellen dat verschuldigd is "door de studenten van de inrichtingen van hoger onderwijs". Zoals de tekst is gesteld, is hij van toepassing op de geheelheid van het hoger onderwijs, het universitair onderwijs inbegrepen.

Luidens artikel 39, eerste lid, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, gewijzigd bij artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986, bekrachtigd bij artikel 7, 4°, van de wet van 15 december 1986, wordt in de universiteiten en de daarmee gelijkgestelde inrichtingen, het inschrijvingsgeld, vanaf het academiejaar 1986-1987, vastgesteld door de respectieve raden van beheer. Het bedrag van de inschrijvingsgelden mag niet lager zijn dan dit van toepassing voor het academiejaar 1985-1986. Vraag is of het tot de bedoeling van de indieners van het voorstel behoort de regel van dat artikel 39 te wijzigen. Indien het de bedoeling is die regel te wijzigen, zal in het voorstel een bepaling tot wijziging van het bedoelde artikel moeten worden opgenomen. Indien zulks niet de bedoeling is,

.../...

is het geraden uit de tekst te doen blijken dat de bedoelde voorstelbepaling zich beperkt tot het buiten-universitair hoger onderwijs.

Volgens de tweede zin van het tweede lid zal vanaf een bepaalde tijd het inschrijvingsgeld in de inrichtingen van hoger onderwijs van het lange type ten minste hetzelfde zijn als dat bepaald in het koninklijk besluit van 4 augustus 1972. Bedoeld is het koninklijk besluit van 4 augustus 1972 tot vaststelling van het bedrag van de inschrijvingsgelden in de universitaire instellingen.

In het nieuwe artikel 39 van de wet van 27 juli 1971 is, zoals al is opgemerkt, de bevoegdheid om het bedrag van de inschrijvingsgelden te bepalen, overgedragen aan de raden van beheer van de universitaire instellingen. Aan de Koning is ter zake geen bevoegdheid meer gelaten. Daaruit volgt dat, sinds de aanvang van het academiejaar 1986-1987, het koninklijk besluit van 4 augustus 1972 zonder gelding is (1).

Een bepaling van gelijkschakeling van het bedrag der inschrijvingsgelden in de inrichtingen voor buiten-universitair hoger onderwijs met het bedrag dat in de universitaire instellingen van toepassing is, zal met die stand van wetgeving rekening horen te houden.

Ten slotte, wat het buiten-universitair hoger onderwijs betreft, dupleert de bepaling van de eerste zin van het derde lid van artikel 2, met de bepaling van artikel 12, § 2, van de schoolpactwet van 29 mei 1959, zoals zij vervangen is door het koninklijk besluit nr. 462 van 17 september 1986, in de mate dat beide bepalingen aan de Koning opdragen het minimuminschrijvingsgeld, verschuldigd door de studenten van het hoger onderwijs van het lange type, vast te stellen, en tevens toestaan een deel van dat inschrijvingsgeld voor sociale doeleinden aan te wenden.

.../...

(1) Aan de Raad van State is meegedeeld dat de uitdrukkelijke opheffing van het koninklijk besluit van 4 augustus 1972

Artikel 3.

In de inleidende zin dient melding te worden gemaakt van het wijzigend koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986.

Voorts schrijve men : "De toelagen bedoeld in artikel 2, eerste lid, worden ingeschreven op de begroting van het betrokken Ministerie van Onderwijs ...".

Artikel 4.

Vraag is of men de regel welke in het vigerende artikel 4 van de wet van 3 augustus 1960 is opgenomen, zonder meer voor alle inrichtingen van het hoger onderwijs kan overnemen. Met dat voorbehoud stelle men de nieuwe zinsnede als volgt :

"Alle inrichtingen van hoger onderwijs bedoeld in artikel 1 ...".

De uitbreiding van het toepassingsgebied zal overigens tot gevolg hebben dat de woorden "die het universitair onderwijs onder zijn bevoegdheid heeft" dienen te worden vervangen door de woorden "tot wiens bevoegdheid het hoger onderwijs behoort".

Tenslotte wordt opgemerkt dat ook artikel 4 van de wet van 3 augustus 1960 door het koninklijk besluit nr. 434 van 5 augustus 1986 is gewijzigd.

.../...

Artikelen 5 en 6.

De artikelen 5 en 6 regelen de inwerkingtreding en de geleidelijke toepassing van de nieuwe voorzieningen.

In artikel 5 schrappe men, ter vereenvoudiging van de tekst, de woorden "niet is uitgevaardigd of".

In artikel 6 wordt gesteld dat de organieke regeling bedoeld in het wetsvoorstel, slechts volledige uitwerking zal hebben nadat de Koning, na advies van de Vaste raad voor het hoger onderwijs bedoeld in artikel 7 van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, in een vijfjarenplan de geleidelijke toepassing van de regeling op de inrichtingen van hoger onderwijs andere dan de universiteiten en de daarmee gelijkgestelde inrichtingen, zal hebben vastgesteld.

Die bepaling houdt in dat de Koning, binnen de tijdslimiet bepaald in het derde lid, ertoe gemachtigd wordt bij wege van een vijfjarenplan de inwerkingtreding en de wijze van geleidelijke toepassing van de wet te regelen.

Dergelijke delegatie is te ruim om bestaanbaar te zijn met het boven in dit advies al aangehaalde artikel 17 van de Grondwet. Het is zaak van de wetgever om, ook voor de periode van overgang, in de wet de voorzieningen op te nemen welke essentieel zijn voor het bedoelde financieringsmechanisme. Het voorstel is op dat punt aan aanvulling toe.

.../...

Overigens is het onjuist te stellen dat "de organieke regeling" algehele uitwerking heeft, eenmaal het vijfjarenplan zal zijn vastgesteld. De nagestreefde gelijkheid tussen de studenten van het universitair onderwijs en die van het buiten-universitair hoger onderwijs zal pas bij de afloop van de overgangsregeling bewerkstelligd zijn.

Wat de bepaling van het derde lid betreft, is niet duidelijk wat met "de eerste toepassing van deze wet" bedoeld wordt (in de Franse tekst : "la mise en application de la présente loi").

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat modifie fondamentalement la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés.

A la suite des modifications successives qui y ont été apportées, notamment par l'arrêté royal n° 412 du 25 avril 1986 et par l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, arrêtés confirmés par l'article 7, 2° et 4°, de la loi du 15 décembre 1986, le texte de cette loi est libellé comme suit :

"Article 1er. Il est accordé aux universités et établissements y assimilés en vertu des lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, des subventions annuelles qui doivent servir aux fins ci-après : fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes étudiantins, contribution à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des immeubles affectés à ces objets.

Article 2. /Arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, art. 7 - Pour chaque institution universitaire ces subventions sont calculées sur la base du nombre d'étudiants régulièrement inscrits au 1er février de l'année précédente et qui entrent en ligne de compte pour le calcul de l'allocation de fonctionnement comme fixé à l'article 30, § 1, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

.../...

Dans les institutions universitaires reprises sous les lettres a) à f) de l'article 25 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, un montant de 9.000 F par étudiant est attribué pour les 5.000 premiers étudiants et un montant de 6.000 F par étudiant au-delà de 5.000.

Dans les institutions universitaires reprises sous les lettres g) à p) un montant de 9.000 F par étudiant est attribué pour les 2.500 premiers étudiants et un montant de 6.000 F par étudiant au-delà de 2.500.

A partir du 1er janvier 1988, ces montants de base sont adaptés annuellement à l'indice des prix à la consommation, conformément à la formule :

$$\frac{\text{montant de base x indice mois janvier}}{\text{indice mois janvier 1987}}$$

Ce montant est ajusté à la centaine inférieure.]

Article 3. [Arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, art. 8 - Ces allocations sont inscrites au budget du Ministère de l'Education nationale concerné.

Elles font l'objet de liquidations trimestrielles.]

Article 4. Les universités et établissements y assimilés, doivent soumettre au contrôle du Ministre [qui a l'enseignement universitaire dans ses attributions] leur budget et comptes ainsi qu'un rapport justifiant l'usage fait des subventions accordées.

Ces documents doivent être fournis annuellement au cours du troisième trimestre de l'année civile.

(Ainsi modifié par l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, art. 9.)

Article 5. La présente loi sort ses effets au 1er janvier 1961".

.../...

2. Conformément à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, les Communautés sont compétentes en matière d'enseignement, étant entendu que les matières qui ont trait "à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire" sont soustraites à leur compétence et réservées à l'autorité nationale.

Il n'est pas contesté que, pour l'application de l'article 59bis, le terme "enseignement" doit être compris au sens large (Doc., Sénat, 1969-1970, n° 402, p. 21; Doc., Chambre des Repr., S.E. 1968, n° 31/2, pp 8 et 9). La disposition transitoire de l'article 132 de la Constitution et les commentaires relatifs à la révision de la Constitution concernée (P. de Stexhe, La révision de la Constitution belge 1968-1971, Bruxelles, 1972, n° 116) font apparaître que l'article 59bis vise également l'enseignement universitaire. Celui-ci est d'ailleurs une forme d'enseignement supérieur au sens de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur.

Il y a lieu dès lors de vérifier dans quelle mesure les matières qui font l'objet de la présente proposition de loi, relèvent de la compétence du législateur national ou de celle du législateur communautaire.

3. Il n'y a pas de doute que le terme "subsides" utilisé à l'article 59bis de la Constitution vise principalement les subventions-traitements, les subventions de fonctionnement et les subventions d'équipement prévues par la loi consécutive au Pacte scolaire du 29 mai 1959.

.../...

Il ressort néanmoins des travaux préparatoires de cette disposition constitutionnelle et, plus particulièrement, des interventions entendues lors de son examen en commission du Sénat, que le terme "subsides" s'entend également d'autres formes de subvention notamment des dotations aux universités (Doc., Sénat, 1969-1970, n° 402, p. 23). Cette conception n'a pas été réfutée au cours des travaux préparatoires ultérieurs.

La loi du 3 août 1960, qui s'inscrit dans le prolongement de mesures antérieures de démocratisation de l'enseignement universitaire et qui fut située expressément dans le contexte de cette démocratisation, organise les interventions financières accordées aux universités et établissements y assimilés pour le fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes étudiants et pour la construction ou la transformation des immeubles affectés à ces services, besoins qui furent considérés comme besoins propres à l'enseignement ou se rattachant immédiatement à l'enseignement concerné (Doc., Sénat, 1959-1960, n° 396, p. 1, et n° 494, p. 26) et qui ont conservé ce caractère depuis lors, ainsi qu'il ressort notamment de l'inscription annuelle des crédits aux budgets nationaux des dépenses de l'Education nationale. Les interventions financières prévues par la loi du 3 août 1960 ont dès lors incontestablement le caractère de subsides au sens de l'article 59bis de la Constitution.

.../...

4. La proposition modifie la loi du 3 août 1960 en particulier sur deux points essentiels.

D'une part, l'octroi d'avantages sociaux est étendu à tous les établissements d'enseignement supérieur visés à l'article 1er, § 3, de la loi du 7 juillet 1970.

D'autre part, l'objectif de l'intervention financière, qui, dans le texte en vigueur, se limite au "fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes estudiantins, (à la) contribution à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des immeubles affectés à ces objets", n'est plus défini avec précision dans la loi. La définition des interventions financières est remplacée par une disposition qui charge le Roi de définir les "avantages sociaux aux étudiants" et de déterminer en conséquence l'affectation des fonds. Néanmoins, il ressort des développements que les auteurs de la proposition visent en substance ce que la loi du 3 août 1960 entend réaliser, à savoir le financement des besoins se rattachant à l'enseignement, en l'espèce à l'enseignement supérieur pris dans sa totalité, y compris l'enseignement supérieur de type court.

Il ressort de cette analyse que, dès lors que la nature de l'intervention et les modalités de son octroi sont maintenues, la réglementation proposée, de même que celle de la loi du 3 août 1960, concerne des "subsides" au sens de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, et cette constatation suffit pour conclure que la proposition entre dans les compétences du législateur national.

.../...

5. Les dispositions de la proposition qui règlent la fixation des droits d'inscription et qui seront soumises ci-après à un examen approfondi, dans l'analyse que le présent avis consacre à l'article 2, sont intimement liées au droit du libre choix d'un établissement d'enseignement. En tant que telles, elles ont trait à la paix scolaire, du moins en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur non universitaire, et relèvent également de la compétence du législateur national.

6. Telle qu'elle est conçue, la proposition de loi remplace, à un article près, la loi du 3 août 1960 dans sa totalité. En outre, l'actuelle disposition relative à l'entrée en vigueur est transformée en une disposition transitoire et l'article 6 de la proposition ajoute à la législation existante une disposition autonome. Compte tenu de ce qui précède, il serait recommandé pour des raisons de technique législative, de présenter la proposition, non pas sous la forme d'une loi modificative, mais sous celle d'une loi autonome, qui abrogerait éventuellement la loi du 3 août 1960.

Les articles étant peu nombreux, il ne paraît pas indiqué en outre de maintenir la division en chapitres.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Il résulte de la référence à l'article 1er, § 3, de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur que la proposition de loi sera d'application générale à tous les établissements de l'enseignement supérieur, y compris ceux de l'enseignement supérieur maritime, que la loi du 15 juillet 1985 a ajoutés à l'énumération de l'article 1er, § 3, de la loi susvisée.

Ainsi qu'il a déjà été signalé dans les observations générales, la proposition de loi ne précise pas quels avantages sociaux entreront en ligne de compte pour une application de la loi.

La proposition charge le Roi de définir "ce qu'il y a lieu d'entendre par avantages sociaux aux étudiants". De la sorte, le soin de déterminer ce qui est susceptible d'être subventionné est laissé au Roi. Cette délégation est trop large pour être compatible avec la nature d'une matière qui - tel l'enseignement et ce en vertu de l'article 17 de la Constitution - est réservée au législateur. La proposition devra au moins définir les critères permettant de délimiter le domaine qui fait l'objet de la délégation.

Article 2.

1. Si la proposition est maintenue sous la forme d'une loi modificative, il conviendra de rédiger la phrase liminaire de cet article comme suit :

.../...

"L'article 2 de la même loi, modifié par l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, est remplacé par la disposition suivante : ...".

2. L'alinéa 1er dispose que pour chaque établissement d'enseignement supérieur, les subventions sont calculées sur la base du nombre d'étudiants régulièrement inscrits au 1er février de l'année précédente.

En ce qui concerne les universités et les établissements y assimilés, il s'agit, comme dans la loi en vigueur, des étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement prévues à l'article 30 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

Pour les autres établissements d'enseignement supérieur, les subventions sont calculées sur la base du "nombre des étudiants régulièrement inscrits, tel qu'il est fixé par le Roi".

On peut considérer qu'il est ainsi fait référence à la délégation prévue à l'article 9bis de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, inséré par la loi du 21 juin 1985, article qui attribue au Roi la compétence de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par "étudiant régulièrement inscrit" et "étudiant entrant en ligne de compte pour le financement". On peut observer au passage que, pour l'application de la réglementation proposée aux établissements de l'enseignement supérieur non universitaire, la distinction entre ces deux notions n'est pas retenue, alors qu'elle l'est pour les institutions universitaires.

.../...

3. La proposition ne précise pas de quelle manière le crédit global prévu à l'article 3 sera réparti entre les établissements, à moins qu'il ne faille déduire de la formulation générale que, indépendamment du nombre d'étudiants par établissement concerné, la répartition se fera de manière égale sur la seule base du nombre d'étudiants entrant en ligne de compte pour le financement des avantages sociaux.

4. L'alinéa 2 de l'article 2 prévoit que les subventions sociales seront complétées dans chaque établissement par un cinquième au moins du produit des droits d'inscription dus par les étudiants. Suivent alors un certain nombre de dispositions relatives à la fixation des droits d'inscription.

Plus particulièrement, le Roi est chargé de fixer le droit d'inscription minimum dont seront redevables "les étudiants des établissements d'enseignement supérieur". Tel qu'il est rédigé, le texte est applicable à l'ensemble de l'enseignement supérieur, y compris l'enseignement universitaire.

Aux termes de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, modifié par l'article 2 de l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986, confirmé par l'article 7, 4°, de la loi du 15 décembre 1986, le droit d'inscription dans les universités et les établissements y assimilés est fixé, à partir de l'année académique 1986-1987, par les conseils d'administration respectifs de ces universités et établissements. Le montant des droits

.../...

d'inscription ne peut être inférieur à celui appliqué pour l'année académique 1985-1986. On peut se demander s'il entre dans les intentions des auteurs de la proposition de modifier la règle de cet article 39. Si leur intention est de modifier cette règle, il faudra insérer dans la proposition une disposition modifiant l'article en question. Si telle n'est pas leur intention, il serait préférable que le texte fasse apparaître que la disposition de la proposition en question ne concerne que l'enseignement supérieur non universitaire.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 prévoit qu'à partir d'une période déterminée le droit d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur de type long sera au moins identique à celui prévu par l'arrêté royal du 4 août 1972. Il s'agit de l'arrêté royal du 4 août 1972 fixant le montant des droits d'inscription dans les institutions universitaires.

Le nouvel article 39 de la loi du 27 juillet 1971, ainsi qu'il a déjà été observé, transfère aux conseils d'administration des institutions universitaires la compétence de fixer le montant des droits d'inscription. Il ne reste au Roi aucune compétence en la matière. Il en résulte que, depuis le début de l'année académique 1986-1987, l'arrêté royal du 4 août 1972 n'est plus applicable(1).

Une disposition qui a pour objet d'aligner le montant des droits d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur non universitaire sur le montant appliqué dans les institutions universitaires, devra tenir compte de cet état de la législation.

.../...
(1) Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'abrogation expresse de l'arrêté royal du 4 août 1972 est envisagée et sera bientôt réalisée.

Enfin, en ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, la première phrase de l'alinéa 3 de l'article 2 fait double emploi avec l'article 12, § 2, de la loi du Pacte scolaire du 29 mai 1959, tel qu'il a été remplacé par l'arrêté royal n° 462 du 17 septembre 1986, dans la mesure où ces deux dispositions chargent le Roi de fixer le droit d'inscription minimum dont sont redevables les étudiants de l'enseignement supérieur de type long et autorisent en outre l'affectation d'une fraction de ce droit d'inscription à des fins sociales.

Article 3.

Dans la phrase liminaire de cet article, il y a lieu de mentionner l'arrêté royal modificatif n° 434 du 5 août 1986.

Par ailleurs, il convient d'écrire : "Les subventions visées à l'article 2, alinéa 1er, sont inscrites au budget du Ministère de l'Education nationale concerné ...".

Article 4.

La question se pose de savoir si la règle inscrite à l'article 4 en vigueur de la loi du 3 août 1960, peut être adoptée purement et simplement pour tous les établissements d'enseignement supérieur. Sous cette réserve, il convient de rédiger le nouveau membre de phrase comme suit :

.../...

"Tous les établissements d'enseignement supérieur visés à l'article 1er ...".

Il résulte de cette extension du champ d'application que les termes "qui a l'enseignement universitaire dans ses attributions" devront être remplacés par les termes "qui a l'enseignement supérieur dans ses attributions".

Il convient enfin d'observer que l'article 4 de la loi du 3 août 1960 a lui aussi été modifié par l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986.

Articles 5 et 6.

Les articles 5 et 6 règlent l'entrée en vigueur et la mise en application progressive des nouvelles dispositions.

Pour simplifier le texte de l'article 5, il convient de supprimer les mots "n'aura pas été promulgué ou".

L'article 6 prévoit que les dispositions organiques de la proposition de loi ne sortiront leur plein et entier effet qu'après que le Roi, après avis du Conseil permanent de l'enseignement supérieur prévu à l'article 7 de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, aura fixé, dans un plan quinquennal, les modalités de leur application progressive aux établissements d'enseignement supérieur autres que les universités et les établissements y assimilés.

.../...

Cette disposition implique que le Roi est habilité, dans le délai prévu à l'alinéa 3, à régler par un plan quinquennal l'entrée en vigueur et les modalités d'application progressive de la loi.

Une telle délégation est trop large pour être compatible avec l'article 17 de la Constitution, déjà cité dans le présent avis. C'est au législateur qu'il appartient d'inclure dans la loi, même pour la période transitoire, les dispositions essentielles pour le mécanisme de financement visé. Il y a lieu de compléter la proposition sur ce point.

Par ailleurs, il est inexact d'énoncer que "les dispositions organiques" sortiront leur plein et entier effet dès que le plan quinquennal aura été établi. L'égalité recherchée entre les étudiants de l'enseignement universitaire et ceux de l'enseignement supérieur non universitaire ne sera réalisée qu'à l'expiration du régime transitoire.

En ce qui concerne l'alinéa 3, on n'aperçoit pas clairement ce que signifient les mots "mise en application de la présente loi" (dans le texte néerlandais : "de eerste toepassing van deze wet").

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

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

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par
M. R. AERTGEERTS, auditeur ad-
joint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.