

Het juridisch statuut van het Universitair Centrum Limburg

Brigite VAN SOEST

Hendrik STRYCKERS

INLEIDING

Het onderwerp van deze studie is het juridisch statuut van het Universitair Centrum Limburg.

De gestelde vraag is, rudimentair geschetst, deze : is het Centrum een privaat rechtspersoon — en kan het Centrum bijgevolg beschouwd worden als een 'vrije universiteit' in de zin van de vrije universiteiten van Leuven en Brussel — of is het Centrum daarentegen te rangschikken onder de hoofding van 'administratieve overheid' ?

Indien het een administratieve overheid is dan heeft de Raad van State annulatiebevoegdheid ten overstaan van haar akten overeenkomstig artikel 9 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

Daar echter het begrip administratieve overheid in voornoemde organieke wet van de Raad van State helemaal niet gepreciseerd of omschreven wordt, zal het onderzoek naar de inhoud van dit begrip in rechtsleer en rechtspraak de grootste brok van deze studie uitmaken.

Wat betreft de rechtspraak van de Raad van State zal de grootste aandacht besteed worden aan het recente arrest van 1 juni 1972 inzake de Université libre de Bruxelles, omdat hierin naar onze opvatting een bruikbare definitie van het begrip administratieve overheid wordt gegeven.

HOOFDSTUK I. HET BEGRIIP 'ADMINISTRATIEVE OVERHEID'. (1)

Het is voor deze studie van belang het begrip 'administratieve overheid' nader te omschrijven.

Indien in de wet van 23 december 1946 een duidelijke en afdoende omschrijving van het begrip zou te vinden zijn, ware het wellicht eenvoudig om het gestelde probleem op te lossen.

Evenmin als in de wet zelf kan men in de parlementaire voorbereiding

(1) In artikel 9 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

een noemenswaardige bruikbare definitie van het begrip 'administratieve overheid' vinden. De wet van 23 december 1946 bepaalt de annulatiebevoegdheid van de Raad van State tot de akten en reglementen van de verschillende administratieve overheden en de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

De doctrinale en jurisprudentiële ontwikkeling is daarom van belang en inzonderheid de recente arresten inzake de *Université libre de Bruxelles* (2).

A. Het begrip 'Administratieve overheid' in het kader van de annulatiebevoegdheid van de Raad van State - onderzoek naar de rechtsleer.

Volgens Professor A. MAST dekt het begrip 'Administratieve overheid' de organen van het Centraal Rijksbestuur, de organen van de gemeenten en provincies en de organen van de door de overheid tot stand gebrachte instellingen die met een openbare dienst belast zijn (3).

Deze omschrijving is omvattender dan die van Professor L. MOUREAU die de Koning, de ministers, de provinciale en gemeentelijke overheden en de openbare instellingen als administratieve overheden aanzag (4). Deze omschrijving dateert wel vóór het totstandkomen van de organieke wet van de Raad van State.

P. WIGNY gaat grotendeels akkoord met Professor A. MAST : administratieve overheden zijn de Staat, de provincies, de gemeenten en de parastatale instellingen (5).

In 1952 gaf Professor P. DE VISSCHER een duidelijke en belangrijke omschrijving van het begrip in een nota ter commentariëring van arresten. Hij stelde drie criteria voorop waaraan een administratieve overheid moet voldoen :

1. oprichting door de overheid
 2. het verzorgen van een openbare dienst
 3. onder het toezicht staan van de overheid die ze heeft opgericht (6).
- In het verslag uitgebracht ter gelegenheid van het Belgisch-Italiaans akkoord in december 1964, vindt men een interessante definitie die werd overgenomen uit de conclusies bij het arrest van het Hof van Cassatie van 27 november 1957 van procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT :

«Het karakter van administratieve overheden, als bedoeld in artikel 9 van de wet van 23 december 1946, bezitten de niet onder de rechterlijke of onder de wetgevende macht ressorterende instellingen of lichamen die door een openbare macht zijn opgericht om in een openbare dienst of een dienst van openbaar nut te voorzien, waarvan

(2) Arresten nrs. 15.326 tot 15.328 van 1 juni 1972 inzake *FUSS, WATTIER en NEJSZATEN t/ Université libre de Bruxelles*.

(3) MAST, A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, 1964, nr. 505.

(4) MOUREAU, L., *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique*, Brussel-Parijs, 1937, blz. 276.

(5) WIGNY, P., *Droit administratif*, 4e uitgave, Brussel, 1962, blz. 173.

(6) *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 1952, blz. 139.

die macht de organisatieregelen en de werkwijze of de statuten bepaalt en kan wijzigen, en waaraan de bevoegdheid is opgedragen om beslissingen vast te stellen, die uitwerking hebben ten aanzien van derden».

H. BUCH en M. DUMONT voegden eraan toe dat deze bepaling nog niet volledig is daar

«de rechtspraak tegelijk aanneemt dat de met een publiekrechtelijke opdracht belaste private personen het kenmerk van een administratieve overheid vertonen en weigert als handelingen van administratieve overheden aan te merken, de handelingen waarbij een overheid naar privaatrechtelijke methodes optreedt» (7).

B. Onderzoek naar de rechtspraak van de Raad van State.

Algemeen mag gesteld worden dat de Raad van State aan het begrip 'administratieve overheid' steeds een ruime betekenis heeft toegekend, al kan men betreuren dat deze brede opvatting niet nog ruimer haar toepassing vindt gezien het steeds grotere en meer ingrijpende optreden van de overheid. Dat men onder het begrip 'overheid' niet enkel het centrale rijksbestuur, de provincies en gemeenten mag verstaan, is in dit kader makkelijk te begrijpen; en dus ook bijvoorbeeld dat de steeds in aantal toenemende 'parastatale instellingen' als dusdanig moeten beschouwd worden om de burger tegen deze 'opdringende' overheidsbemoeiing te beschermen (8).

In dit verband is er wel een verschil in toepassingsgebied van artikel 7, paragraaf 1, en dit van artikel 9 van de organieke wet van de Raad van State. In artikel 7 zijn woordelijk opgesomd: de Staat, de provincies en de gemeenten (i.v.m. advies inzake geschillen over vergoedingen), terwijl de tekst van artikel 9 als volgt luidt:

«De afdeling administratie doet uitspraak bij wijze van arresten over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken».

De woorden 'akten en reglementen' houden in dat het moet gaan om een overheid in de zin van dat er een beslissingsbevoegdheid moet zijn ten overstaan van derden.

Annulatiebevoegdheid t.o.v. akten van de wetgevende macht.

De Raad van State zal zich bevoegd verklaren wanneer het om akten van de wetgevende macht gaat. Het begrip 'administratieve overheid' staat tegenover wetgevende en rechterlijke overheid en dus zijn deze

(7) BUCH, H. en DUMONT, M., «*De procedures voor het uitwerken van de akten der administratieve overheden (België)*», in Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht, 1965, nr. 4, blz. 253, en voetnota 1.

(8) Parlem. Hand., Senaat, 4 december 1946; Parlem. Hand., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5-11 december 1946.

laatste bijgevoeg ipso facto onttrokken aan de bevoegdheid van de Raad van State. Over deze aangelegenheid was er trouwens bij de voorbereidende werken van de organieke wet géén enkele moeilijkheid. Alhoewel strikt met de wetgevende macht verbonden, is de administratie het 'uitvoerend orgaan' en is het tegenover dit technisch kader dat de Raad van State haar annulatiebevoegdheid bezit (9).

Annulatiebevoegdheid t.o.v. akten van Rechterlijke macht.

Algemeen geldt voor de Rechterlijke macht hetzelfde als voor de wetgevende macht, zoals hiervoor uiteengezet : de Raad van State weigert kennis te nemen van vorderingen tegen akten van de Rechterlijke macht, dus van Hoven en Rechtbanken (10). Dit is vanzelfsprekend in het kader van de scheiding der machten, daar de Raad van State niet het Hof van Cassatie is.

De Raad van State verklaart zich zélfs onbevoegd wanneer de akten van de Rechterlijke macht een administratief karakter hebben (11). Aangeeft zij dat het criterium 'Rechterlijke macht' door de Raad van State functioneel wordt opgevat (12).

Een open vraag is of akten van organen, behorend tot de Rechterlijke macht, die een louter administratieve functie hebben, vallen onder de bevoegdheid van de Raad van State.

Annulatiebevoegdheid t.o.v. akten uitgaande van organen die niet tot de uitvoerende macht behoren of die geen beslissingsbevoegdheid bezitten die dwingend is tegenover derden.

Zoals hoger uiteengezet is er in artikel 9 van de organieke wet sprake van 'akten en reglementen' wat inhoudt dat er een beslissingsbevoegdheid is die bindend of dwingend is tegenover derden en dat dus een administratieve overheid existentieel dit kenmerk moet bezitten.

Daarom moeten organen van administratieve overheden onder de leiding van de beslissingsbevoegde overheid staan en op gezag van deze overheid alléén beslissingen nemen om als administratieve overheid te kunnen worden beschouwd. Dit toezichtscriterium vinden we ook terug in het derde criterium van de definitie van Professor P. DE VISSCHER, voornoemd.

(9) Arresten : Nr 1790 van 12/8/1952 inzake *COULON*,
Nr 9633 van 16/10/1962 inzake *PERSOONS*.

(10) Arresten : bijvoorbeeld nr. 8702 van 30/5/1961 inzake *NEIRINCK* en nr. 9648 van 23/10/1962 inzake *BOGAERTS*.

(11) Arresten : bijvoorbeeld nr. 295 van 24/3/1950 inzake *DUBOIS*, nr. 5201 van 15/6/1956 inzake *GROOTAERT*, nr. 10411 van 4/2/1964 inzake *FLETCHER*.

(12) Arrest : nr. 9342 van 4/5/1962 inzake *GELDOF*.

Indien dit criterium niet aanwezig is, zal de Raad van State zich ook onbevoegd verklaren (13).

Het arrest nr. 97 van 13 juli 1949 inzake Bonheure (14).

Dit arrest verdient in het kader van het bestudeerde probleem een ruimere aandacht omdat de Raad van State het karakter van administratieve overheid toekent aan een instelling waarin particuliere personen en vennootschappen, naast openbare besturen, een ruim aandeel hebben (zgn. 'gemengde' publiekrechtelijke verenigingen) en ook omdat eiser en tegenpartij in het arrest van 1 juni 1972 inzake de *Université libre de Bruxelles* het arrest *Bonheure* citeren.

Bij de wet van 23 juli 1926 werd de regering ertoe gemachtigd een spoorwegmaatschappij tot stand te brengen. Deze wet legt meteen het statuut van deze maatschappij in zéér grote mate vast. In het K.B. van 7/8/1926, waarbij de maatschappij effectief werd opgericht, werden de statuten verder uitgewerkt. De maatschappij heeft de vorm van een naamloze vennootschap en kreeg het recht toegewezen de spoorwegdienst gedurende vijf jaar te exploiteren. De Staat bracht het recht in om het spoorweginfrastructuur en de daarbijhorende installaties te exploiteren gedurende deze periode. Hiervoor werden tien miljoen aandelen met een nominale waarde van honderd frank elk aan de Staat toegekend; deze behoudt daarbij de eigendom van het net daar alleen het recht te exploiteren voorwerp uitmaakt van inbreng. Aan de particuliere inschrijvers werden twintig miljoen preferentie of gepriviligeerde aandelen toegekend met een nominale waarde van vijfhonderd frank elk; zij worden preferente aandelen genoemd omdat zij recht geven op dividend. Aan de Staatsaandelen, die aldus nominaal in minderheid zijn, werden evenwel in de algemene vergadering tien miljoen stemmen toegekend terwijl de preferente aandelen slechts recht hebben op twee miljoen stemmen.

In dit arrest diende de Raad van State uitspraak te doen over een verzoek tot nietigverklaring, ingediend door een bediende van de N.M.B.S., tegen een weigering van deze maatschappij om tot een herziening van zijn loopbaan over te gaan; hij vroeg namelijk de benoeming tot aangestelde of assistent. Deze maatschappij beweert echter dat zij een particuliere, zelfstandige en dus van de Staat onafhankelijke onderneming is en dat

(13) Arrest nr. 3682 van 24/11/1954 inzake *HOZAY*. De Raad van State stelde vast dat de benoeming en het ontslag van bedienden van een militaire kantine gebeurden volgens de statuten van de V.Z.W. zonder dat de overheid, en meer bepaald de Minister, daarbij een interventierecht bezit. Het ontslag gaat bijgevolg niet uit van een administratieve overheid, noch van een privaatrechtelijke persoon, die als administratieve overheid optreedt.

(14) DE MEYER, J., «Administratieve overheden en openbare besturen. De Nationale maatschappij der Belgische Spoorwegen tussen het Hof van Verbreking en de Raad van State», in R.W. 1951-1952, kol. 1313-1342.

DUBELLOU, A., «De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen», in Tijdschrift voor bestuurswetenschappen, 1950, blz. 138-144, e.v.

de Raad van State bijgevolg niet bevoegd is haar beslissingen nietig te verklaren. De Raad van State ontkent evenwel deze stellingname en overweegt integendeel dat deze maatschappij een administratieve overheid is op grond van de volgende redenen :

1. De statuten worden door de wet van 23 juni 1926 en in bijkomende orde bij K.B. vastgesteld ; zij dienen op het bureau van de wetgevende kamers neergelegd te worden ; ook de wijzigingen van de statuten moeten door de regering, in overeenstemming met de bepalingen van de wet, gedaan worden.

2. De leden van het college van commissarissen worden door beide wetgevende kamers benoemd.

3. De maatschappij heeft het recht niet om zelf haar raad van beheer samen te stellen ; de leden van deze raad worden overeenkomstig artikel 7 van deze wet benoemd door de Koning, door het personeel en in één geval door de Kamer van Volksvertegenwoordigers terwijl de bevoegde minister van rechtswege de raad van beheer voorzigt. Aan de aandeelhouders is alle recht van voorstelling ontzegd. In dit verband bepaalt de wet dat de raad van beheer eenentwintig leden omvat ; tien ervan worden vrij door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd met een drie-vierde meerderheid ; acht andere leden worden eveneens door de Koning benoemd doch op voordracht ; vijf op voordracht van een openbare instelling, namelijk het Delgingsfonds en drie op voordracht van een aantal professionele raden ; de drie overige leden worden door het personeel van de maatschappij benoemd. De Minister van Verkeerswezen mag de Raad voorzitten en aan de stemming deelnemen.

4. De maatschappij is slechts zelfstandig voor zover het de regeling van het inwendig bestuur en het beheer betreft en in de mate waarin de Staat deze zelfstandigheid aan de maatschappij verleent. De Raad wijst er op dat uit de memorie van toelichting en uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Staat slechts zijn overheidsmacht heeft beperkt in de mate dat de omstandigheden dit opdrongen n. l. in zoverre dit nodig was om 'de in de overheidsbedrijven belegde kapitalen roerend te maken ; aan de maatschappij wordt slechts een uitbatingsrecht van 75 jaar toegewezen terwijl de Staat eigenaar blijft van het spoorwegnet.

5. De bedrijvigheid van deze maatschappij is niet gericht op de bevreemding van particulier winstbejag maar op de bevordering van het algemeen welzijn.

De Raad van State stelt hier duidelijk dat een administratieve overheid haar karakter niet verliest wanneer zij opgericht wordt in een privaatrechtelijke vorm en naast middelen van administratieve aard bij haar werking gebruik maakt van privaatrechtelijke middelen.

Hieruit kan men opmaken dat het begrip administratieve overheid de instellingen behelst die door de overheidsmacht werden tot stand gebracht om onder haar gezag een openbare dienst waar te nemen. Dit stemt overeen met de twee vorige criteria vooropgesteld door Pro-

fessor P. DE VISSCHER, namelijk 1 en 2, zodat de gehele definitie wel bruikbaar schijnt.

Opvallend is dat in het arrest inzake de *Université libre de Bruxelles* beide partijen in hun besluiten de drie criteria van Professor P. DE VISSCHER gebruiken.

Annulatiebevoegdheid t.o.v. akten van functionele openbare diensten

Het *organiek criterium* van een administratieve overheid is niet determinant voor de Raad van State. Belangrijker schijnt het *functioneel criterium* te zijn : het uitoefenen van een openbare dienst of functie en niet in de eerste plaats of de instelling al dan niet door een overheid werd opgericht.

Bijvoorbeeld in het arrest en advies nr. 3307 van 10 april 1954 inzake *De Leener* kan men deze redenering volgen. De Raad van State stelt daarbij wel duidelijk voorop dat de uitoefening van een openbare dienst of functie ook moet gebeuren volgens de regels van het publiek recht. Ook in het arrest nr. 5707 van 18 juni 1957 inzake de *P.V.B.A. Elwaut* past de Raad van State hun functioneel criterium toe door deze P.V.B.A. als administratieve overheid te beschouwen op grond van 'de opdracht van algemeen belang die haar is toegekend, beheerst door het publiek recht, zonder het organiek criterium erbij te betrekken.

Nochtans moet men erkennen dat de Raad, behoudens één enkele uitzondering, een instelling slechts dan als administratieve overheid beschouwt aan de hand van het functioneel criterium, indien dit ook zou gebeuren door toetsing aan het organiek criterium.

Het zou dus overdreven zijn aan te nemen dat de rol van het organiek criterium is uitgespeeld, eerder moet men aannemen dat de Raad van State een zekere hiërarchie der criteria toepast.

Hierna volgt een uitvoerige bespreking van het reeds eerder aangehaalde arrest van 1 juni 1972 inzake de *Université libre de Bruxelles*. Dit blijkt ons interessant omdat eiser en verweerder in hun memories haast uitsluitend gebruik maken van de gekende drie criteria van Professor P. DE VISSCHER, welke ook in de rechtspraak van de Raad van State steeds zijn terug te vinden.

HOOFDSTUK II. DE ARRESTEN VAN 1 JUNI 1972 RAAD VAN STATE NRS. 15.326 TOT 15.328 INZAKE : FUSS, WATTIER EN NEJSZATEN T/ UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES.

Summiere omschrijving der feiten

«Overwegende dat de raad van beheer van de *Université libre de Bruxelles*, in buitengewone vergadering bijeengekomen, na bepaalde incidenten, op 8 september 1970 beslist heeft de student Fuss voorgoed uit de universiteit te weren en hem de toegang tot de campus te ver-

bieden ; dat van die beslissing op 9 september 1970 kennis is gegeven aan verzoeker ; dat verzoeker op 11 september 1970, voor zover als nodig, beroep heeft ingesteld bij de voorzitter van de tuchtcommissie van de Université libre de Bruxelles ; dat verzoekers raadslieden dezelfde dag de voorzitter, de rector en de secretaris van de universiteit bij brief verzocht hebben de bewuste beslissing zonder meer ongedaan te maken ; dat de voorzitter van de raad van beheer verzoeker op 6 oktober 1970 heeft laten weten dat de raad hem op 19 oktober zou horen om definitief te beschikken over het ten zijnen laste samengestelde dossier betreffende 'zijn gedragingen tijdens de in het academisch restaurant veroorzaakte wanordelijkheden' ; dat de raad van beheer op 19 oktober 1970 beslist heeft, de zaak op 9 november 1970 te doen vaststellen ; dat de raad van beheer op 9 november 1970 besloten heeft verzoeker voorgoed uit de universiteit te weren».

Ten gronde

Verzoeker neemt de bevoegdheid van de Raad van State zonder meer aan, terwijl de tegenpartij zich beroept op de onbevoegdheid van de Raad van State omdat de Université libre de Bruxelles geen administratieve overheid is in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

a. Argumentatie van de tegenpartij :

De tegenpartij voert aan dat, om te kunnen stellen dat de Université libre de Bruxelles al dan niet een administratieve overheid is in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946, men eerst het juridisch statuut van de universiteit nader moet omschrijven.

Zij haalt het advies aan van de Raad van State, gegeven op 20 november 1969 naar aanleiding van een wetsvoorstel dat later de wet werd van 28 mei 1970 tot wijziging van de wet van 12 augustus 1911 houdende toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de hogescholen te Brussel en Leuven en tot wijziging 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 (15).

Het advies komt in grote lijnen hierop neer dat het geven van rechtspersoonlijkheid aan een vrije universiteit niet inhoudt dat deze gelijkgesteld wordt aan een publiekrechtelijke instelling. Buiten hetgeen vervat ligt in de statuten kan de Staat géén enkele verplichting opleggen afgezien van het kenbaar maken van hun rekeningen (artikel 71 van de wet van 9 april 1965). Een belangrijke passage lijkt ons de volgende :

(15) B.S. van 25 juni 1970, blz. 6876.

«Si les universités ne sont pas des établissements publics, elles ne sont pas non plus des établissements d'utilité publique au sens de la loi du 21 juin 1921. Il s'ensuit que leurs statuts ne doivent pas être approuvés. La personnalité juridique ne leur est pas accordée par le Roi. Les tribunaux civils ne peuvent pas prononcer la révocation de leurs administrateurs. Si une université donnait à des biens une destination contraire à la loi, il appartiendrait au seul législateur d'intervenir et, le cas échéant, de leur retirer la personnalité juridique» (16).

Vervolgens onderzoekt de tegenpartij het begrip 'administratieve overheid'. Daarbij gebruikt zij de drie criteria die door Professor P. DE VISSCHER in 1952 werden vooropgesteld, nl. :

- 1. opgericht door de overheid
- 2. zij moet een openbare dienst verzorgen
- 3. zij moet onder het toezicht staan van de overheid die ze heeft opgericht (17)

De tegenpartij toetst dan deze criteria aan de Université libre de Bruxelles :

ad - 1. De openbare macht is niet tussengekomen in de oprichting van de universiteit. Zij is ontstaan uit privaat-initiatief.

Weliswaar is deze openbare macht in 1911 tussenbeide gekomen om aan de universiteit de rechtspersoonlijkheid toe te kennen (18) maar deze interventie is niet gelijk te stellen aan een tussenkomst in de oprichting van de universiteit.

ad - 2. De universiteit beoogt inderdaad een doel dat kan omschreven worden als 'het verzorgen van een openbare dienst'.

Maar dit criterium is géén monopolie van een administratieve overheid of publiekrechtelijk organisme (19)

ad - 3. De Université libre de Bruxelles geniet een volledige onafhankelijkheid ten overstaan van de gevestigde macht en kan over géén enkel prerogatief beschikken die aan publiekrechtelijke organen zijn toegekend.

Ook in de werking van de universiteit is geen inmenging van de openbare macht te onderkennen. Deze openbare macht beschikt niet over de mogelijkheid controle of gezag uit te oefenen.

Hieruit ondermeer concludeert de tegenpartij dat de Université libre de Bruxelles geen administratieve overheid is en dat de Raad van State bijgevolg onbevoegd is.

(16) Doc. parl., Ch., 1969-1970, nr. 546-1, blz. 4 en 5.

(17) Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger, 1952, blz. 139.

(18) Wet van 12 augustus 1911, gewijzigd door de wetten van 9 april 1965 en van 28 mei 1970.

(19) Cfr. Noot CAMBIER bij het arrest *Bonheure* van 13 juli 1949, C. CAMBIER, *Observations*, in J.T. 1949, blz. 642-643.

b. *Argumentatie van de verzoekende partij :*

Verzoeker verwerpt het argument gebaseerd op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 20 november 1969, hogervernoemd, daar het enige relevante uit dit advies is, dat de wet van 12 augustus 1911 enkel tot het burgerlijk recht behoort.

Evenals de tegenpartij citeert verzoeker het arrest *Bonheure* om aan te tonen dat de Raad van State geëvolueerd is van een doctrinale omschrijving van het begrip administratieve overheid naar een analyserende houding wat betreft de verschillende kenmerken van het organisme in casu. Daarom meent verzoeker dat het volstaat enkel het functioneel aspect van de Université libre de Bruxelles te onderzoeken om aan te tonen dat de universiteit een administratieve overheid is in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946.

Daar waar de tegenpartij ontkent dat de universiteit beantwoordt aan de 3 voornoemde criteria van Professor P. DE VISSCHER, stelt verzoeker het tegengestelde.

ad - 1. a. Wat betreft het ontstaan van de universiteit, kan men niet loochenen dat zij opgericht werd door privé-initiatief. Slechts feitelijk bestaande, was zij vóór de wet van 12 augustus 1911 bijna juridisch ondefinieerbaar (20).

b. Tegenpartij stelt dat de tussenkomst van de wetgever in 1911 niet te vergelijken is met een tussenkomst bij het ontstaan van het organisme. De wijze van werken van de wetgevende overheid in 1911 is totaal vergelijkbaar met die van de wet van 27 juni 1921.

c. Artikel 7 van de wet van 28 mei 1970 ontbindt de Université libre de Bruxelles en bepaalt dat zij blijft bestaan als tweetalige universiteit, nodig voor de liquidatie. De andere artikels van deze wet bepalen de voorwaarden, reglementen en het formele kader waarin de nieuwe Université libre de Bruxelles zich zal bevinden na de sluiting van de liquidatie. Hieruit volgt dat de Université libre de Bruxelles opgeheven of ontbonden werd door de wetgevende handeling, namelijk de wet van 28 mei 1970. Hierbij heeft het privaats initiatief géén enkele rol gespeeld, noch de leidende organen van de universiteit.

ad - 2. a. Tegenpartij geeft toe dat de universiteit een doel nastreeft dat als 'het verzorgen van een openbare dienst' kan omschreven worden. In het reeds geciteerde arrest *Bonheure* kan men lezen : «De bedrijvigheid van deze maatschappij (N.M.B.S.) is niet gericht op de bevrediging van particulier winstbejag maar op de bevordering van het algemeen welzijn». Het onderwijs is van publiek belang omdat het ingericht wordt door de Staat. De Staatsinterventie door middel van controle en subsidies in het zogenaamde 'vrij' onderwijs is enkel te rechtvaardigen wegens het karakter van openbaar nut.

(20) Vgl. VAUTHIER, M., *Précis de droit administratif de la Belgique*, 3de uitgave, Brussel, 1950, vol. 2, blz. 609-610.

b. Verzoeker besluit hieruit dat de Université libre de Bruxelles een administratieve overheid is in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 (21).

ad - 3. a. Het privaat karakter van het beheer impliceert dat de publieke overheid zich beperkt tot het reglementeren van het geheel en de particulieren blijven meester van het (dagelijks) bestuur (22). Hieruit volgt dat de afwezigheid in 'de interne 'keuken' van de openbare macht zonder belang is voor onderhavig probleem.

b. Het criterium van 'toezicht' is niet determinerend, vindt verzoeker en verwijst naar de arresten nr. 1069 en 2021 waarin de Raad van State de Orde der Geneesheren en de Orde der Apothekers erkent als administratieve overheid in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946.

c. De Staatsinterventie in het vrij onderwijs gebeurt door reglementeringen, op het gebied van de bepaling van het budget ; de Staat betaalt de kosten en de toegang tot het hoger onderwijs, de toekenning van de academische graden, het homologeren van de diploma's ; de Staat kent de wettelijke gevolgen toe aan de academische graden. De gesubsidiëerde universiteiten moeten aan de bevoegde minister hun begroting en rekeningen alsmede een verslag houdende verantwoording van het gebruik der toegekende toelagen meedelen. Zij moeten een beperking van wedden en andere voordelen aanvaarden, in die zin dat deze niet hoger mogen zijn dan de bedragen die de Staat voor dezelfde ambten uitkeert. Deze toestanden staan in sterk contrast met bijvoorbeeld die van de Orde der Geneesheren waar geen financiële staatscontrole bestaat.

Verzoeker verklaart dat de Université libre de Bruxelles, krachtens de haar verleende opdracht van openbaar belang, zich onbetwistbaar overheidsprerogatieven toegekend heeft gezien, die ondenkbaar zijn als ze geen administratieve overheid was : de onteigening. Het begrip van onteigening zelf is gebaseerd op het van-openbaar-nut-zijn. Artikel 68 van de wet van 9 april 1965 bepaalt dat op verzoek van de vrije universiteiten de Koning voor rekening en op naam van deze universiteiten zou overgaan tot de onteigening ten algemenen nutte.

c. Overwegingen van de Raad van State :

In zijn antwoord op de memories der beide partijen gebruikt de auditeur eveneens de door partijen aangehaalde drie criteria.

1ste criterium : oprichting door de overheid

De Université libre de Bruxelles werd niet opgericht door de wet van 27 juni 1911. Zij werd echter gesticht op 20 november 1834. De tussen-

(21) Vgl. J. PUTZEYS, noot bij het arrest *De Leener*, nr 3307, R.J.D.A., 1954, blz. 188 ; HERBIET, R.J.D.A., blz. 169, nr. 45 ; vgl de arresten *Garnier*, nr. 4031, R.J.D.A., 1955, blz. 115, en *Elwaut*, nr. 5707.

(22) DEMBOUR, J., *Droit administratif*, nr 41, blz. 74.

komst van de wetgever bleef beperkt tot het toekennen van de rechtspersoonlijkheid.

Ook de overheidsinterventie van 28 mei 1970, waarbij de universiteit werd ontbonden en twee nieuwe universiteiten werden opgericht, vond plaats op privé-initiatief, op aanvraag van de universiteit zelf. Daar zij de rechtspersoonlijkheid had verkregen door een akte van de wetgever, was een identieke akte nodig om deze rechtspersoonlijkheid in te trekken. Het privé-initiatief en de gezagdragende organen van de universiteit hebben bij voornoemde akten een determinerende rol gespeeld.

2de criterium: openbare dienst

De woorden 'openbare dienst' dekken een begrip dat onderhevig is aan voortdurende verandering en waarvan de betekenis niet altijd even duidelijk is.

Niet alle instellingen die een openbare dienst vervullen zijn administratieve overheden.

Het is niet omdat een privaatorganisme subsidies van de Staat, provincie of gemeente ontvangt dat zij ipso facto een openbare dienst uitmaakt en bijgevolg een administratieve overheid is.

Verzoeker verwijst o.m. naar de arresten *De Leener* en *Elwaut* om te bewijzen dat de universiteit een administratieve overheid is. Hierdoor heeft eiser echter niet kunnen bewijzen dat de universiteit belast werd met een opdracht van algemeen belang, hetzij door de wetgever, hetzij door een administratieve overheid.

Van belang is dus dat deze openbare dienst (van algemeen belang) wordt uitgeoefend onder gezag van de overheid.

3de criterium: onder het gezag van een overheid

De gecoördineerde wetten van 31 december 1949 regelen weliswaar de toelating tot het hoger onderwijs en het verlenen van academische graden.

Deze reglementering moet echter door elke universiteit toegepast worden, of zij nu door staatsinterventie of door privé-initiatief werd opgericht, of zij gesubsidieerd wordt door het Rijk of niet, speelt hierin geen rol. Het doel is te doen nagaan of de examinandi een toereikende wetenschappelijke kennis bezitten. De homologatiecommissie, al heeft zij tot opdracht na te gaan of aan de eisen van wet en verordening is voldaan en op grond daarvan de wettelijke gevolgen te verbinden aan de door universiteiten verleende titels, heeft niet het recht zich in te laten met de werking van de universiteiten, mag hun handelingen niet vernietigen en mag evenmin beroep instellen bij de bevoegde minister tegen hun handelingen.

De universiteiten zijn wettelijk niet verplicht de door hen afgegeven diploma's te laten bekrachtigen; dit is een recht waarover diploma-bezitters vrij beschikken.

Verzoeker betoogt dat de Staat de werkzaamheden van de universiteit reglementeert omdat een reeks wettelijke bepalingen zijn financiële bijdrage organiseren en omdat het gezag dat de overheid ten aanzien

van vrije universiteiten uitoefent, bevestiging vindt in artikel 4 van de wet van 3 augustus 1960. Het staat vast dat gesubsidieerde universiteiten aan de bevoegde minister «hun begroting en rekeningen alsmede een verslag houdende verantwoording van het gebruik der toegekende toelagen» moeten mededelen, dat zij een beperking van wedden en andere voordelen moeten aanvaarden, in die zin dat deze niet hoger mogen zijn dan de bedragen die de Staat voor dezelfde ambten uitkeert.

Het staatstoezicht is echter beperkt tot het nagaan van de besteding van de toelagen, het wordt niet uitgeoefend op de werking en de organisatie van de universiteit ; het impliceert niet dat de regering beslissingen van de academische overheid mag verbieden of opschorten, het brengt niet met zich mee dat de vrije universiteiten gelijkgesteld worden met diensten die onder het gezag van de overheid werken.

Tenslotte verwijst verzoeker naar een onteigeningsrecht.

Onteigening ten behoeve van vrije universiteiten moet in verband worden gebracht : ten eerste met onteigening ten algemenen nutte volgens de gecoördineerde mijnwetgeving ; die wetten voorzien onder artikel 113 in onteigening van goederen voor het aanleggen van verbindingen met een particuliere vennootschap en dat een mijnvennootschap daarom nog geen administratieve overheid wordt ; ten tweede : met de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten, waarvan o.m. artikel 16 bepaalt dat Staat, provincies, gemeenten en andere door de Koning aangewezen publiekrechtelijke personen industriële terreinen, die volgens artikel 18 aan particulieren kunnen worden verkocht, ten algemenen nutte mogen onteigenen.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 9 april 1965 verwijst uitdrukkelijk naar die wet.

Onteigening ten behoeve van universiteiten ligt inderdaad anders dan onteigening ten behoeve van een particulier bedrijf : onroerende goederen op grond van de wet van 18 juli 1959 worden immers ten behoeve van de Staat onteigend en dan aan een particulier bedrijf verkocht, terwijl goederen, die op grond van artikel 68 van de wet van 9 april 1965 worden onteigend, rechtstreeks door de Staat uit naam en ten voordele van de universiteiten verkregen worden en de wetgever die procedure uitsluitend met financiële en fiscale overwegingen verantwoordt. De wetgever heeft echter noch aan particuliere bedrijven, noch aan vrije universiteiten enig onteigeningsrecht verleend. Dit recht blijft een overheidsprerogatief.

Conclusie van de auditeur

De auditeur neemt aan, samen met partijen, zich baserend op het arrest *Bonheure*, dat de definitie van administratieve overheid drie essentiële elementen bevat :

- de administratieve overheid wordt opgericht door het *openbaar gezag*.
- de administratieve overheid verzekert een *openbaar belang*.

— de administratieve overheid verzekert deze *dienst onder gezag van de overheid* die haar heeft opgericht.

De auditeur besluit dat op grond van de voorgaande overwegingen, de Université libre de Bruxelles niet aan deze drie criteria voldoet en bijgevolg géén administratieve overheid is.

HOOFDSTUK III. HET UNIVERSITAIR CENTRUM LIMBURG.

In het licht van de voorgaande uiteenzettingen over het begrip administratieve overheid wordt nu het juridisch statuut van het Universitair Centrum Limburg onder de loupe genomen.

De moeilijkheid is dat het hier gaat om een instelling in oprichting zodat het onderzoek uitsluitend haar bronnen zoekt in de voorbereidende werken van de wet en van de parlementaire werken naar aanleiding van de wet, verslagen van commissies en dies meer.

Wet van 28 mei 1971 ; art. 1 : «Er wordt een Universitair Centrum Limburg opgericht. Het geniet de rechtspersoonlijkheid ...».

Het Universitair Centrum Limburg werd door de wetgever opgericht als een *vrije instelling* met specifieke kenmerken die haar onderscheiden van een rijksuniversiteit. Dit eigen karakter werd door de wetgever als volgt omschreven :

«Het Universitair Centrum Limburg is naar analogie met de Universitaire Instelling Antwerpen een door het Rijk gesubsidieerde vrije inrichting. De banden tussen het Centrum en het Rijk zijn evenwel lossere dan die tussen het Rijk en de Universitaire Instelling Antwerpen, wegens de eigen doelgerichtheid van deze laatste — integratie in de Universiteit Antwerpen samen met het R.U.C.A. en de U.F.S.I.A. — en gelet op het feit dat het Centrum geroepen is zichzelf zelfstandig te ontwikkelen. Het medezeggingschap van de Staat in het Centrum wordt dan ook beperkt tot het voorschrijven van algemene richtlijnen voor de structuur en werking en een controle door de regeringscommissaris en de inspecteur van financiën. In geval van geschillen kan evenwel beroep gedaan worden op de Minister van Nationale Opvoeding» (23).

Ook in het verslag van de commissie aan de Kamer treft men een verklaring aan van de bevoegde minister in die zin :

«De Minister preciseert verder dat het hier gaat om een vrije instelling, die door het Rijk zal worden gesubsidieerd en waarbij aan dit laatste toezeggingsschap wordt toebedeeld vooral dan op het vlak van de controle» (24).

Dezelfde bewoordingen vindt men terug bij de verslaggever tijdens de openbare zitting van de Kamer d.d. 1 april 1971 (25).

Ook verslaggeefster Mevrouw CRAEYBECKX-ORIJ spreekt zich uit in dezelfde zin :

(23) Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, nr 907/1, blz. 2.

(24) Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, nr. 907/4, blz. 5.

(25) Parl. Hand., Kamer, 1 april 1971, blz. 8.

«Het wordt een vrije instelling, niet in de zin van de traditionele vrije instellingen zoals wij die in ons land kennen, er is hier meer inspraak vanwege het Rijk, bijzonder in de aanvangsperiode, alhoewel deze inspraak iets minder sterk wordt beklemtoond dan bij het Universitair Centrum Antwerpen, het is ook iets minder vrij te noemen dan het Centrum Limburg (26).

Verslag van de Senaat : «De Minister verstrekt hierover (het probleem van de financiering) de nodige uitleg. Oorspronkelijk was eenzelfde stelsel voorzien als voor Antwerpen. Van Limburgse zijde zelf echter kwamen er bezwaren : in functie van de sociologische achtergrond heeft men het wenselijk geoordeeld de raad van beheer samen te stellen en de instelling meer gelijkenis te doen vertonen met een vrije dan wel met een rijksuniversiteit» (27).

Tijdens de openbare vergadering van de senaat d.d. 25 mei 1971 verklaarde de verslaggever het volgende :

«Voor Limburg nu werd de politieke beslissing geïnspireerd door gewestelijke realiteiten, door een sociologische achtergrond en meteen kwam er een andere formule uit de bus en wordt het een instelling die meer aanleunt bij een vrije dan bij een rijksuniversiteit (28).

Mag men hieruit afleiden dat het Universitair Centrum Limburg werd opgericht door de wetgever als een vrije instelling met specifieke kenmerken die haar onderscheiden van een rijksuniversiteit ?

Het is zeker dat het Universitair Centrum Limburg specifieke kenmerken vertoont die haar onderscheiden van een rijksuniversiteit.

Niettegenstaande de rijksuniversiteiten reeds over een ruime autonomie beschikken, toch blijven de belangrijkste beslissingen, zoals deze met een financiële weerslag, voorbehouden aan het centraal gezag. Het Universitair Centrum Limburg daarentegen beschikt over de ruimste autonomie. Geen enkele akte of beslissing is onttrokken aan de bevoegdheid van de raad van beheer van het Centrum. Géén enkele akte is onderworpen aan de goedkeuring van de toezichthoudende Overheid. Alleen beschikt de Minister van Nationale Opvoeding, bij toezicht van de regeringscommissaris, over een toezicht op het Centrum.

Terecht leest men dan ook in de memorie van toelichting, zoals hoger werd aangehaald, dat de banden tussen het Centrum en het Rijk losser zijn dan die tussen het Rijk en de Universitaire Instelling Antwerpen. Inderdaad, terwijl de rector en de vice-rector van het Universitair Centrum Limburg door de raad van beheer benoemd worden, benoemt de Koning de rector en de vice-rector van de Universitaire Instelling Antwerpen. In deze laatste instelling worden voorzitter en ondervoorzitter van de raad van beheer, alsmede acht leden die in de raad van beheer representatief zijn voor de openbare, economische, sociale en culturele milieus door de Koning benoemd. Daarentegen worden voorzitter en ondervoorzitter van de raad van beheer alsmede de leden die de sociale, economische en openbare sector vertegenwoordigen door de raad van beheer benoemd. Men mag derhalve ook aanvaarden dat het Centrum meer aanleunt bij een vrije dan bij een rijksuniversiteit.

(26) Parl. Hand., *l.c.*, 20 april 1971, blz. 22.

(27) Parl. Besch., 1970-1971, nr. 423, blz. 5.

(28) Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, blz. 1743.

Doch kan men hierdoor bewijzen dat het Universitair Centrum Limburg een vrije instelling is ?

Wanneer in de voorbereidende werken van de wet tot de oprichting van het Universitair Centrum Limburg gesproken wordt over 'een vrije instelling', zo wordt er enkel gewezen op de verhouding tussen het Centrum en het centraal gezag.

Hierdoor wordt enkel beklemtoond dat het Centrum over een *zeer ruime autonomie* beschikt in tegenstelling met het statuut van een rijks-universiteit. Doch nergens wordt er in de voorbereidende werken van de wet verklaard dat het Universitair Centrum een privé-instelling is in de zin van de twee universiteiten Brussel en Leuven. Het woord 'vrij' is hier derhalve dubbelzinnig en misleidend.

Het kan nu niet worden ontkend dat het Centrum het werk is van de wetgevende macht. De wetgever heeft op een zeer omstandige wijze de statuten van deze nieuwe instelling bepaald. Door de oprichting van bedoelde onderwijsinstelling heeft de wetgever willen voorzien in de behoeften van een universitair onderwijs voor de provincie Limburg. Het is de wetgever alléén, die enige wijziging kan brengen aan de statuten van de instelling. Op dit punt beschikt de instelling over géén enkele beslissingsbevoegdheid. Zij kan slechts beslissingen treffen in het kader van de activiteit die de wetgever haar heeft toegekend. Het staat haar niet vrij de haar toegekende activiteit uit te breiden.

Zelfs binnen het kader van de haar toegewezen activiteit blijft zij onder het toezicht van het centraal gezag.

De begroting van het Centrum moet door de Minister van Nationale Opvoeding worden goedgekeurd. Zij wordt als bijlage toegevoegd bij de begroting van het Ministerie van Nationale Opvoeding. De rekeningen dienen eveneens te worden goedgekeurd door de Minister en worden door bemiddeling van de Minister van Financiën overgemaakt voor toezicht en visum aan het Rekenhof (29).

Bij dat Centrum wordt een regeringscommissaris benoemd. Deze is verplicht beroep aan te tekenen bij de Minister van Nationale Opvoeding wanneer een orgaan van het Centrum een beslissing neemt die hij strijdig acht met de wet of de reglementen. Deze beslissingen kunnen door de Minister van Nationale Opvoeding vernietigd worden (30).

Hieruit volgt dat het Universitair Centrum, hoe 'vrij' het ook is tegenover het centraal gezag, meer in het bijzonder in vergelijking tot een rijks-universiteit, door de Staat werd opgericht om, volgens de door de Staat vastgestelde organisatieregelen en onder zijn toezicht, te voorzien in bepaalde behoeften van de bevolking.

(29) Wet van 27 juli 1971, artikel 43.

(30) Artikel 45, § 5 van voornoemde wet.

In deze optiek is het Universitair Centrum Limburg niet gelijk te stellen met een private instelling, of met de bestaande vrije universiteiten Leuven en Brussel en is derhalve eerder een *administratieve overheid* in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.