KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 januari 1987 door de Ministers van Onderwijs verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een nationale dienst voor gemeenschappelijke gemeenschapsaangelegenheden en voor wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, behorend tot de bevoegdheid van de Ministers van Onderwijs, en wijziging van de organieke personeelsformaties van het Ministerie van Onderwijs en van het "Ministère de l'Education nationale", heeft op 28 januari 1987 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 23 janvier 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "instituant un service national pour les affaires communautaires communes et pour les établissements scientifiques de l'Etat relevant de la compétence des Ministres de l'Education nationale, et modifiant le cadre organique du Ministère de l'Education nationale et du "Ministerie van Onderwijs", heeft op 28 januari 1987 het volgend advies gegeven :

I. Algemene opmerkingen.

1. Het ontwerp strekt ertoe, onder de benaming "Nationale Dienst voor gemeenschappelijke gemeenschapsaangelegenheden en wetenschappelijke inrichtingen van de Staat", bij de Ministers van Onderwijs een gemeenschappelijke bestuurscel op te richten, gevormd door tweeëntwintig ambtenaren, in gelijken getale door de Minister van Onderwijs en de "Ministre de l'Education Nationale" aan te wijzen tussen de ambtenaren van hun diensten. Die ambtenaren blijven, wat hun personeelsformatie en hun rechtspositie betreft, behoren tot de respectieve ministeries waaruit zij afkomstig zijn.

Voor het oprichten en organiseren van de diensten van het algemeen bestuur put de Koning zijn bevoegdheid in de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet, waarnaar in de aanhef terecht wordt verwezen.

Opgemerkt dient echter te worden dat door het voorgelegde koninklijk besluit, bij de Ministers van Onderwijs een nieuw stelsel van gemeenschappelijke diensten wordt georganiseerd dat komt te staan naast het systeem opgericht bij het koninklijk besluit van 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding. Met betrekking tot de gemeenschappelijke diensten bepaalt dit zogenaamd splitsingsbesluit, meer bepaald artikel 4, wat volgt :

.../...

"De terzake bevoegde Ministers, van het ene en het andere taalstelsel, handelen gezamenlijk om de structuur, de organisatie en de modaliteiten van gemeenschappelijke werking voor beide Ministeries vast te stellen van de hierna vermelde diensten :

1° de juridische dienst;
2° de dienst voor programmatie en documentatie;
3° de vertaaldiensten;
4° de dienst didactische films en andere audiovisuele middelen;
5° de dienst voor wetenschappelijk onderzoek;
6° de dienst voor internationale betrekkingen;
7° de dienst van culturele zaken van het Duitse taalgebied".

Aan de Raad van State is niet meegedeeld waarom die nieuwe gemeenschappelijke dienst wordt opgericht bij een autonoom koninklijk besluit en niet bij wege van een besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 september 1969. Indien het stelsel van het ontwerp wordt aangehouden, zal ermee rekening moeten worden gehouden dat de nieuwe bepalingen een juxtapositie zijn van hetgeen in het splitsingsbesluit is gesteld.

2. Uit de bepalingen van het ontworpen artikel 2 volgt dat de nieuwe bestuurscel belast wordt met het beheer van de dossiers die de "bicommunautaire" aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en - in zover zij daarin al niet begrepen zijn - de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die onder de beide Ministers van Onderwijs ressorteren, betreffen.

De uitdrukking "Nationale Dienst voor gemeenschappelijke Gemeenschapsaangelegenheden en wetenschappelijke inrichtingen van de Staat" is vrij rijk om de beperkte bestuurscel, die zal worden opgericht, aan te duiden. Men zou kunnen volstaan met de benaming : "Bestuur voor de gemeenschapsaangelegenheden en de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat".

.../...

3. De artikelen 1, 3, 4 en 5 betreffen de organisatie van de op te richten dienst; artikel 2 betreft de taakomschrijving. Om redenen van interne logica verdient het de voorkeur die bepalingen op een meer systematische wijze te ordenen.

Onder voorbehoud van wat in de artikelsgewijze opmerkingen wordt aangestipt, kan hoofdstuk I als volgt worden gestructureerd :

- artikel 1 blijft;
- de artikelen 3 en 5 worden de artikelen 2 en 3;
- artikel 4 blijft;
- artikel 2 wordt artikel 5.

De artikelsgewijze bespreking volgt de voorgestelde structuur.

II. Bijzondere opmerkingen.

Aanhef.

In de tweede aanhefbepaling moeten de wijzigende besluiten van 27 mei 1977, 20 juli 1978 en 29 juni 1982 worden geschrapt.

In de derde verwijzing schrappe men de woorden "... 19 mei 1983".

Het koninklijk besluit van 26 januari 1982 tot afbakening van de ministeriële bevoegdheden inzake de gemeenschappelijke gemeenschapsaangelegenheden vormt geen rechtsgrond voor dit ontwerp; het wordt er evenmin door gewijzigd. De verwijzing naar dit koninklijk besluit mag dan ook in haar geheel geschrapt worden.

.../...

Artikel 1.

Gelet op de hierboven onder I. 2. vermelde opmerking ware artikel 1 redactioneel beter gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Onder de benaming "(Bestuur voor de gemeenschapsaangelegenheden en de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat)", hierna genoemd (het Bestuur), wordt bij de Ministers van Onderwijs een gemeenschappelijke dienst opgericht".

Het spreekt vanzelf dat een dergelijk bestuur, dat ondanks zijn bijzondere aard een dienst blijft van het centraal bestuur zonder eigen rechtspersoonlijkheid, zoals de departementale diensten aan het hiërarchisch gezag van de betrokken Ministers onderworpen is. De laatste zin van het ontwerp-artikel voegt dan ook niets toe en is in het tekstvoorstel niet hernomen.

Nieuw artikel 2 (artikel 3 van het ontwerp).

Dit artikel ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 2.-

(Het Bestuur) wordt gevormd door elf ambtenaren aangewezen door de Minister van Onderwijs en elf ambtenaren aangewezen door de "Ministre de l'Education nationale".

.../...

Nieuw artikel 3 (artikel 5 van het ontwerp).

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de aangewezen ambtenaren tot de personeelsformatie van hun oorspronkelijk departement blijven behoren en onderworpen blijven aan de regels inzake personeelsbeheer van dat departement. Deze bedoeling kan als volgt worden weergegeven :

"Artikel 3.-

De aangewezen ambtenaren blijven, wat de personeelsformatie en hun rechtstoestand betreft, behoren tot het ministerie van waaruit zij aangewezen zijn".

Artikel 4.

De volgende redactie wordt aanbevolen :

"Artikel 4.-

(Het Bestuur) wordt om beurten voor een termijn van twee jaar geleid door de bestuursdirecteur aangewezen respectievelijk door de Minister van Onderwijs en de "Ministre de l'Education nationale", te beginnen met de bestuursdirecteur met de meeste dienstcanciënniteit".

Het artikel voorziet niet in de opvolging van een bestuursdirecteur die om reden van overlijden, ontslag of oprustst elling of om een andere reden, zijn mandaat voortijdig beëindigt.

.../...

Nieuw Artikel 5 (artikel 2 van het ontwerp).

Uit de aan de Raad verstrekte inlichtingen blijkt dat het de bedoeling is de nieuwe dienst te belasten met de afhandeling van de dossiers betreffende onder meer de gemeenschapsaangelegenheden waarvoor de Gemeenschapsraden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad niet bevoegd zijn. Die gemeenschapsaangelegenheden zijn beperkt tot de culturele aangelegenheden en de internationale culturele samenwerking bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1° en 3°, van de Grondwet.

De bepalingen van 1° en 2° kunnen dan ook in één tekst worden samengevoegd.

+

Onder 3° wordt gesteld dat de nieuwe dienst belast is "met de uitoefening van het gezag" over de opgesomde wetenschappelijke inrichtingen en hun groeperingen.

Het betreft hier de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die, opgericht door de wet van 27 juni 1930 en tot Staatsdiensten met afzonderlijk beheer omgevormd door het koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986, onder het gezamenlijk gezag van de beide Ministers van Onderwijs staan. De uitoefening van dat gezag behoort aan de Ministers zelf en kan door de Koning niet aan een dienst of een ambtenaar worden overgedragen. De aangehaalde uitdrukking moet dan ook geschrapt worden.

+

.../...

Voor een aantal van de instellingen, is de opsomming in 3° niet meer dan een explicitatie van wat reeds in 1° is gezegd.

+

Met het ene en het andere rekening houdende, wordt het volgende tekstvoorstel in overweging gegeven :

"Artikel 5.-

(Het Bestuur) is belast met het beheer van de dossiers die betrekking hebben op :

1° de aangelegenheden bepaald in artikel 59bis, § 2, 1° en 3°, van de Grondwet waarvoor de Gemeenschappen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad niet bevoegd zijn;

2° de onder de beide Ministers van Onderwijs ressorterende wetenschappelijke inrichtingen van de Staat en hun groeperingen, met name :
- (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 8.

Men vulle de inleidende zin als volgt aan :

"... en Franse Cultuur, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 5 november 1976, 23 november 1976, 17 maart 1977, 20 februari 1978, 2 april 1979, 27 december 1979, 4 april 1980, 31 januari 1985, 25 februari 1985, 11 juni 1985 en 5 juli 1985, worden ...".

.../...

Artikel 9.

De inleidende zin van dit artikel dient eveneens aangevuld te worden :

"... en Franse Cultuur, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 april 1980, 29 juni 1982, 21 januari 1983, 25 februari 1985, 11 juni 1985 en 5 juli 1985, worden ...".

Artikel 10.

De bepaling van artikel 10 is blijkbaar niet meer dan de gevolgtrekking uit de taakomschrijving van de nieuwe dienst. Zij heeft evenwel het voordeel van de klaarheid, ook wat de onmiddellijke toepassing van het besluit betreft. Zij zou in een ministeriële omzendbrief kunnen opgenomen worden.

Slotopmerking.

Gelet op wat voorafgaat, lijkt het aangewezen in het opschrift van het onworpen besluit de inhoud van het besluit op een bondigere wijze als volgt weer te geven :

"Koninklijk besluit waarbij, bij de Ministers van Onderwijs, "(het Bestuur) voor de gemeenschapsaangelegenheden en de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat" wordt opgericht".

Ook het opschrift van hoofdstuk I zal, wat de benaming van de betrokken dienst betreft, dienen te worden aangepast.

I. Observations générales.

1. Le projet a pour but d'instituer auprès des Ministres de l'Education nationale, sous la dénomination "Service national pour les affaires communautaires communes et pour les établissements scientifiques de l'Etat", une cellule administrative commune composée de vingt-deux fonctionnaires, à désigner en nombre égal par le Ministre de l'Education nationale et le "Minister van Onderwijs" parmi les fonctionnaires de leurs services. Ces fonctionnaires continuent, en ce qui concerne leur cadre organique et leur situation juridique, à relever de leurs ministères d'origine respectifs.

Le Roi tient le pouvoir de créer et d'organiser des services d'administration générale des articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution, auxquels le préambule fait référence à juste titre.

Il y a toutefois lieu d'observer que l'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat organise, auprès des Ministres de l'Education nationale, un nouveau système de services communs qui vient se juxtaposer au système mis en place par l'arrêté royal du 25 septembre 1969 portant dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture. En ce qui concerne les services communs, cet arrêté de dédoublement dispose, plus particulièrement en son article 4, ce qui suit :

.../...

"Les Ministres compétents en la matière, de l'un et l'autre régime linguistique, agissent en commun pour fixer la structure, l'organisation et les modalités de fonctionnement en commun pour les deux Ministères des services ci-après :

1° le service juridique;
2° le service de la programmation et de la documentation;
3° le service de traduction;
4° le service cinéma didactique et autres moyens audio-visuels;
5° le service de la recherche scientifique;
6° le service des relations internationales;
7° le service des affaires culturelles de la région de langue allemande".

Il n'a pas été communiqué au Conseil d'Etat pourquoi ce nouveau service commun est créé par un arrêté royal autonome et non par la voie d'un arrêté modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1969. Si la formule du projet est maintenue, il faudra tenir compte du fait que les nouvelles dispositions sont en juxtaposition avec celles de l'arrêté de 1969.

2. Il résulte des dispositions de l'article 2 du projet que la nouvelle cellule administrative est chargée de la gestion des dossiers concernant les affaires "bicommunautaires" dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et - dans la mesure où ils n'entrent pas déjà dans cette notion - les établissements scientifiques de l'Etat qui ressortissent aux deux Ministres de l'Education nationale.

La dénomination "Service national pour les affaires communautaires communes et pour les établissements scientifiques de l'Etat" est assez prolixe pour désigner la cellule administrative restreinte qui sera créée. La dénomination suivante pourrait suffire : "Administration des affaires communautaires des établissements scientifiques de l'Etat".

3. Les articles ler, 3, 4 et 5 concernant l'organisation du service à créer; l'article 2 en définit la mission. Par souci de logique interne, il serait préférable d'ordonner ces dispositions d'une manière plus systématique.

Sous réserve des observations qui seront formulées au sujet des différents articles, le chapitre Ier pourrait être structuré comme suit :

- l'article ler est maintenu;
- les articles 3 et 5 deviennent les articles 2 et 3;
- l'article 4 est maintenu;
- l'article 2 devient l'article 5.

L'examen des articles est présenté selon la structure proposée ci-avant.

II. Observations particulières.

Préambule.

A l'alinéa 2 du préambule, il y a lieu de supprimer la référence aux arrêtés modificatifs des 27 mai 1977, 20 juillet 1978 et 29 juin 1982.

A l'alinéa 3, il convient de supprimer les mots "19 mai 1983".

L'arrêté royal du 26 janvier 1982 délimitant les attributions ministérielles à l'égard des affaires communautaires communes ne constitue pas un fondement légal du présent projet, et il n'est pas davantage modifié par celui-ci. La référence à cet arrêté royal peut dès lors être supprimée dans son entier.

Article ler.

Eu égard à l'observation formulée au point I.2. ci-avant, l'article ler serait mieux rédigé comme suit :

"Article ler.-

Il est créé auprès des Ministres de l'Education nationale un service commun, dénommé "(Administration des affaires communautaires et des établissements scientifiques de l'Etat)", dénommée ci-après (l'Administration)".

Il va sans dire qu'une telle administration, malgré sa nature particulière, demeure un service de l'administration centrale n'ayant pas de personnalité juridique distincte et est dès lors soumise, comme les services départementaux, à l'autorité hiérarchique des Ministres concernés. La dernière phrase de l'article ler du projet n'ajoute donc rien. Aussi n'a-t-elle pas été reprise dans le texte proposé ci-dessus.

.../...

Nouvel article 2 (article 3 du projet).

Il serait préférable de rédiger cet article comme suit :

"Article 2.-

(L'Administration) est composée de onze fonctionnaires désignés par le Ministre de l'Education nationale et de onze fonctionnaires désignés par le "Minister van Onderwijs"".

Nouvel article 3 (article 5 du projet).

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que les fonctionnaires désignés continueraient à faire partie du cadre organique de leur département d'origine et resteraient soumis aux règles qui régissent la gestion du personnel de ce département. Cette intention peut être rendue comme suit :

"Article 3.-

Les fonctionnaires désignés continuent, en ce qui concerne le cadre organique et leur situation juridique, à relever du ministère à partir duquel leur désignation a été faite".

Article 4.

Il est recommandé de rédiger cet article comme suit :

.../...

"Article 4.-

(L'Administration) est dirigée à tour de rôle, pour une durée de deux ans, par l'un des deux directeurs d'administration désignés respectivement par le Ministre de l'Education nationale et par le "Minister van Onderwijs", à commencer par le directeur d'administration ayant la plus grande ancienneté de service".

L'article ne prévoit pas la succession du directeur d'administration qui, par suite de décès, de démission ou d'admission à la pension ou pour toute autre raison, cesse d'exercer son mandat avant terme.

Nouvel article 5 (article 2 du projet).

Il ressort des renseignements fournis au Conseil d'Etat que le Gouvernement a l'intention de charger le nouveau service de l'examen des dossiers qui concernent notamment les affaires communautaires pour lesquelles les Conseils de Communauté ne sont pas compétents dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ces affaires communautaires se limitent aux matières culturelles et à la coopération culturelle internationale, matières visées par l'article 59bis, § 2, 1° et 3°, de la Constitution.

Les dispositions des 1° et 2° peuvent dès lors être fusionnées.

*

Le 3° prévoit que le nouveau service est investi "de l'autorité à exercer" sur les établissements scientifiques de l'Etat qu'il énumère et sur leurs groupements.

.../...

Il s'agit des établissements scientifiques de l'Etat qui, créés par la loi du 27 juin 1930 et transformés en service de l'Etat à gestion séparée par l'arrêté royal n° 504 du 31 décembre 1986, sont soumis à l'autorité conjointe des deux Ministres de l'Education nationale. L'exercice de cette autorité appartient aux Ministres eux-mêmes et ne peut être délégué par le Roi à un service ou à un fonctionnaire. L'expression reproduite ci-avant doit dès lors être supprimée.

*

Pour un certain nombre d'institutions, l'énumération du 3° ne fait qu'expliciter ce qui a déjà été dit au 1°.

*

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de rédiger le texte de cet article comme suit :

"Article 5.-

(L'Administration) est chargée de la gestion des dossiers qui concernent :

1° les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 3°, de la Constitution pour lesquelles les Communautés ne sont pas compétentes dans la région bilingue Bruxelles-Capitale;

2° les établissements scientifiques de l'Etat relevant des deux Ministres de l'Education nationale et leurs groupements, à savoir:
(la suite comme au projet)".

.../...

Article 8.

Il convient de compléter la phrase liminaire de cet article comme suit :

"... et de la Culture française, modifié par les arrêtés royaux des 5 novembre 1976, 23 novembre 1976, 17 mars 1977, 20 février 1978, 2 avril 1979, 27 décembre 1979, 4 avril 1980, 31 janvier 1985, 25 février 1985, 11 juin 1985 et 5 juillet 1985, sont ...".

Article 9.

La phrase liminaire de cet article doit également être complétée :

"... et de la Culture française, modifié par les arrêtés royaux des 4 avril 1980, 29 juin 1982, 21 janvier 1983, 25 février 1985, 11 juin 1985 et 5 juillet 1985, sont ...".

Article 10.

La disposition de cet article ne fait apparemment que tirer les conséquences qui doivent résulter de la définition de la mission du nouveau service. Elle a cependant l'avantage de la clarté, également en ce qui concerne l'application immédiate de l'arrêté. Elle pourrait être reprise dans une circulaire ministérielle.

.../...

Observation finale.

Eu égard à ce qui précède, il paraît préférable que le contenu de l'arrêté en projet soit indiqué dans l'intitulé de manière plus succincte, comme suit :

"Arrêté royal portant création, auprès des Ministres de l'Education nationale, de "(l'Administration) des affaires communautaires et des établissements scientifiques de l'Etat".

Il conviendra également d'adapter l'intitulé du chapitre Ier, en ce qui concerne la dénomination du service visé.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame : conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

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

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

La chambre était composée de

La concordance entre la version 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 adjoint

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

M. BENARD. H. COREMANS.