

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e september 1985 door de Ministers van Onderwijs verzocht hun, bin-
nen een termijn van ten hoogste
drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit zonder opschrift dat betrekking heeft op de werking van de wetenschappelijke raden van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die onder de Ministers van Onderwijs ressorteren, heeft de 3e oktober 1985 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 26 septembre 1985, d'une demande d'avis, dans
un délai ne dépassant pas trois
jours, sur un projet d'arrêté ministériel dépourvu d'intitulé relatif au fonctionnement des conseils scientifiques des établissements scientifiques de l'Etat ressortissant aux Ministres de l'Education nationale, a donné le 3 octobre 1985 l'avis suivant :

Het ontwerp van ministerieel besluit - dat geen opschrift draagt - betreft de werking van de wetenschappelijke raden van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die afhangen van de Ministers van Onderwijs.

De bepalingen van het ontwerp kunnen in drie groepen worden ingedeeld :

- a) de eerste groep betreft de wijze waarop de wetenschappelijke raden geldig kunnen vergaderen en beraadslagen (artikel 1);
- b) de tweede groep van bepalingen betreft het optreden van de wetenschappelijke raden bij de benoemingen in leidinggevende functies van het wetenschappelijk personeel van die inrichtingen (artikel 2), bij de bevorderingen van het administratief, technisch, vak- en dienstpersoneel en de organisatie van de examens voor verhoging in graad van deze personeelsleden (artikelen 3 en 4) en bij de toekenning van hogere functies (artikel 5). Aldus betreffen zij het statuut van de betrokken personeelsleden;
- c) de derde groep van bepalingen betreft de advies- en planningbevoegdheid van de wetenschappelijke raden ter zake van het wetenschappelijk onderzoek (artikelen 6 en 7).

+

.../...

Uit de verwijzingen in de aanhef en uit de aan de Raad van State verstrekte toelichting blijkt dat het ontwerp rechtsgrond zou moeten vinden in het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, inzonderheid in artikel 7, §§ 1 en 5, luidende als volgt :

"Artikel 7. § 1. Een wetenschappelijke Raad wordt door Ons ingesteld bij iedere wetenschappelijke Rijksinrichting op de voordracht van de bevoegde Minister.

...

§ 5. De Raad verstrekt advies aan de bevoegde Minister over kwesties van wetenschappelijke aard die verband houden met de uitvoering van de taken van de inrichting.

Hij kan de opdracht krijgen advies te verstrekken inzake benoeming tot de leidinggevende functies.

Bovendien kan hij optreden als directieraad, zoals bepaald in het administratief statuut van het rijkspersoneel. In dit laatste geval zijn alleen de leden van de inrichting stemgerechtigd en wordt het voorzitterschap waargenomen door het inrichtingshoofd".

Met die bepalingen is aan de Ministers van Onderwijs niet de bevoegdheid opgedragen om de werking van de wetenschappelijke raden van de onder hen ressorterende wetenschappelijke inrichtingen te reglementeren of de bevoegdheid ervan te bepalen.

De Ministers van Onderwijs kunnen zich evenmin beroepen op de inrichtingsbevoegdheid waarover zij als hiërarchische hoofden van een departement beschikken om de werking van hun diensten te regelen. De bedoelde wetenschappelijke inrichtingen worden in de regel inderdaad beschouwd als diensten van algemeen bestuur waaraan slechts voor het beheer van hun

.../...

eigen patrimonium rechtspersoonlijkheid is verleend (zie het advies van de Raad van State L. 15.936/1 van 21 december 1983 bij het koninklijk besluit nr 275 van 31 december 1983, Belgisch Staatsblad van 13 januari 1984, p. 395). Als diensten van algemeen bestuur staan zij onder het gezag van de Ministers waaronder zij ressorteren. Doch dat gezag verleent de Ministers niet de bevoegdheid om regelen vast te stellen zoals die welke in het ontwerp zijn opgenomen.

+

Men zal opmerken dat de bepalingen van het ontwerp van een zelfde aard zijn als die vervat, hetzij in het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, hetzij in de koninklijke besluiten van 21 april 1965 en 16 juni 1970 die het statuut van het wetenschappelijk personeel, respectievelijk het administratief en het technisch personeel en het vak- en dienstpersoneel der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat betreffen.

De bepalingen van het ontwerp zijn inderdaad zaak van de Koning.

Voor het vaststellen van de bepalingen welke het statuut van het personeel raken (artikelen 2, 3, 4 en 5), ontleent de Koning de nodige bevoegdheid aan artikel 66, tweede lid, van de Grondwet - althans voor zover het gaat om de per-

.../...

soneelsleden die ambtenaren van het algemeen bestuur zijn (+) - uiteraard met naleving van de gestelde vormvereisten.

Voor het vaststellen van de bepalingen welke de werking en de bevoegdheid van de wetenschappelijke raden van de bedoelde wetenschappelijke inrichtingen betreffen (artikelen 1, 6, 7 en 8), ontleent de Koning, in zijn hoedanigheid van hoofd van de uitvoerende macht, de nodige bevoegdheid aan artikel 29 van de Grondwet.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp van ministerieel besluit moet omgewerkt worden tot een ontwerp van koninklijk besluit en dat het niet in zoverre gereed is dat het door de Raad van State verder kan worden onderzocht.

Wel mag de aandacht erop gevestigd worden dat, zo de Koning de bevoegdheid heeft om, met naleving van de gestelde vormvereisten, regelen als in het ontwerp vervat vast te stellen, zodanige voorzieningen erop neerkomen dat de werking en de bevoegdheid van de wetenschappelijke raden van de onder de Ministers van Onderwijs ressorterende wetenschappelijke inrichtingen georganiseerd zouden worden volgens regelen die afwijken van

.../...

(+) Uit de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie, blijkt dat het personeel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat "ambtenaren bij het algemeen bestuur" zijn als bedoeld in artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, met uitzondering in voorkomend geval van het zogeheten patrimoniumpersoneel, dat is het personeel dat benoemd is door de bestuurscommissie van het vermogen, bedoeld in de wet van 27 juni 1930, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 275 van 31 december 1983, die aan een aantal wetenschappelijke inrichtingen een tot het beheer van het eigen vermogen beperkte rechtspersoonlijkheid verleent (zie de arresten Squilbeck, nrs 12.153 en 12.154 van 12 januari 1967).

hetgeen voor de andere wetenschappelijke inrichtingen de regel is. De Regering zal moeten oordelen of een zodanige oplossing doorgang kan vinden.

Le projet d'arrêté ministériel - qui n'a pas d'intitulé - concerne le fonctionnement des conseils scientifiques des établissements scientifiques de l'Etat dépendant des Ministres de l'Education nationale.

Les dispositions du projet peuvent être réparties en trois groupes :

- a) le premier groupe concerne les conditions qui doivent être réunies pour que les conseils scientifiques puissent siéger et délibérer valablement (article 1er);
- b) le deuxième groupe de dispositions a trait à l'intervention des conseils scientifiques lors des nominations aux fonctions dirigeantes du personnel scientifique des établissements susvisés (article 2), lors des promotions du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service et de l'organisation des examens pour avancement de grade de ces différentes catégories de personnel (articles 3 et 4), et lors de l'attribution de fonctions supérieures (article 5). Ce deuxième groupe de dispositions concerne donc le statut des membres du personnel intéressés;
- c) le troisième groupe de dispositions est relatif à la compétence d'avis et de planification des conseils scientifiques en matière de recherche scientifique (articles 6 et 7).

A en juger par les références du préambule et les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le projet devrait trouver son fondement légal dans l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat, notamment dans l'article 7, §§ 1er et 5, de cet arrêté, qui s'énonce comme suit :

"Article 7. § 1. Un Conseil scientifique est institué par Nous sur proposition du Ministre compétent auprès de tout établissement scientifique de l'Etat.

...

§ 5. Le Conseil donne ses avis au Ministre compétent sur les questions d'ordre scientifique qui concernent l'accomplissement des tâches de l'établissement.

Il peut être appelé à assumer une mission d'avis en matière de nominations aux fonctions dirigeantes.

Il peut en outre intervenir en qualité de Conseil de direction prévu par le statut administratif du personnel de l'Etat. Dans ce dernier cas, seuls les membres appartenant à l'établissement ont voix délibérative et la présidence est assumée par le chef de l'établissement".

Les dispositions reproduites ci-dessus ne confèrent pas aux Ministres de l'Education nationale le pouvoir de régler le fonctionnement des conseils scientifiques des établissements scientifiques qui relèvent de leur autorité ou d'en déterminer la compétence.

Les Ministres de l'Education nationale ne peuvent pas davantage exciper du pouvoir d'organisation dont ils disposent en tant que chefs hiérarchiques d'un département pour régler le fonctionnement de leurs services. En effet, les établissements scientifiques visés sont considérés en

règle générale comme des services d'administration générale qui ne sont dotés de la personnalité juridique que pour la gestion de leur patrimoine propre (voir l'avis du Conseil d'Etat L. 15.936/1 du 21 décembre 1983 concernant l'arrêté royal n° 275 du 31 décembre 1983, Moniteur belge du 13 janvier 1984, p. 395). En tant que services d'administration générale, ils sont placés sous l'autorité des Ministres dont ils relèvent. Cette autorité ne confère cependant pas aux Ministres le pouvoir d'établir des règles telles que celles que prévoit le projet.

+

L'on remarquera que les dispositions en projet sont de même nature que celles qui font l'objet d'une part, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat et, d'autre part, des arrêtés royaux des 21 avril 1965 et 16 juin 1970, qui concernent respectivement le statut du personnel scientifique et celui du personnel administratif et technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat.

C'est, en effet, au Roi qu'il appartient de prendre les dispositions en projet.

A l'égard des dispositions touchant le statut du personnel (articles 2, 3, 4 et 5), ce pouvoir Lui revient en vertu de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, du moins dans la mesure où il s'agit des membres

.../...

du personnel qui sont fonctionnaires d'administration générale (+) et pour autant, bien entendu, que soient respectées les formalités prescrites.

A l'égard des dispositions relatives au fonctionnement et à la compétence des conseils scientifiques des établissements scientifiques visés (articles 1er, 6, 7 et 8), ce pouvoir Lui appartient en vertu de l'article 29 de la Constitution, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif.

Force est dès lors de conclure que le projet d'arrêté ministériel doit être transformé en un projet d'arrêté royal et que, tel qu'il se présente, il n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

On peut cependant signaler que, si le Roi peut certes, dans le respect des formalités requises, édicter des dispositions comme celles qui sont prévues par le projet, ces dispositions auraient néanmoins pour conséquence que le fonctionnement et la compétence des conseils scientifiques des établissements scientifiques relevant des Ministres de l'Education nationale seraient organisés selon des règles qui s'écarteraient du régime applicable aux autres établissements scientifiques. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il est opportun de faire aboutir une telle solution.

(+) Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration, que les membres du personnel des établissements scientifiques de l'Etat sont des fonctionnaires "d'administration générale" au sens de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, à l'exception, le cas échéant, du personnel dit "de patrimoine", c'est-à-dire le personnel nommé par la commission administrative du patrimoine, prévue par loi du 27 juin 1930, modifiée par l'arrêté royal n° 275 du 31 décembre 1983, qui accorde à certains établissements scientifiques une personnalité civile limitée à la gestion de leur patrimoine propre (voir les arrêts Squilbeck, n°s 12.153 et 12.154 du 12 janvier 1967).

De kamer was samengesteld uit	La chambre était composée de
de Heer : H. COREMANS,	kamervoorzitter,
Monsieur :	président de chambre,
de Heer : J. VERMEIRE,	
Monsieur :	staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,	conseillers d'Etat,
Madame :	
de Heren : G. SCHRANS,	assessoren van de
Messieurs :	afdeling wetgeving,
J. HERBOTS,	assesseurs de la
	section de législation,
Mevrouw : M. BENARD,	griffier,
Madame :	greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VAN DER GUCHT, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. R. VAN DER GUCHT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. COREMANS.