

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 mei 1986 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de rechtspersoonlijkheid aan het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie voor het beheer van zijn vermogen wordt verleend" heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 1 oktober 1986, en na vanwege de betrokken Minister op 27 november 1986 mededeling te hebben gekregen van het door artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 voorgeschreven akkoord van de Minister van Begroting, op 3 december 1986 het volgende advies definitief aangenomen :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 2 mai 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "accordant la personnalité juridique à l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie pour la gestion de son patrimoine", après avoir examiné l'affaire à la séance du 1er octobre 1986 et après avoir reçu communication, par le Ministre intéressé, le 27 novembre 1986, de l'accord du Ministre du Budget prescrit par l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961, a adopté définitivement, le 3 décembre 1986 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp heeft tot doel de rechtspersoonlijkheid te verlenen aan het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, dat bij koninklijk besluit van 24 november 1951 (B.S. 1 januari 1952) bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin werd opgericht en bij koninklijk besluit van 6 maart 1968 (B.S. 6 april 1968) wetenschappelijke inrichting is geworden. Het regelt verder de samenstelling en het beheer van het eigen vermogen van de nieuwe rechtspersoon, alsmede het toezicht dat erop zal worden uitgeoefend.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in de wet van 27 juni 1930 waarbij de rechtspersoonlijkheid verleend wordt aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen.

Hoewel in het opschrift van de genoemde wet enkel sprake is van de inrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen, mag worden aangenomen dat het de bedoeling is geweest dat de wet zou gelden voor alle wetenschappelijke en kunstinrichtingen en dat de verwijzing naar het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen - die trouwens alleen in het opschrift van de wet voorkomt - enkel haar oorsprong vindt in een toen bestaande feitelijke toestand, zonder dat daaraan enige beperkende betekenis moet worden gehecht.

Meer in het bijzonder dient de rechtsgrond van het ontwerp niet alleen in artikel 1, tweede lid, maar ook in artikel 2 van de genoemde wet van 27 juni 1930 te worden gezocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. De eerste aanhefverwijzing stelle men als volgt :
"Gelet op de wet van 27 juni 1930 waarbij ..., inzonderheid op de artikelen 1, tweede lid, en 2;".
2. De tweede en de derde aanhefverwijzing vulle men aan, respectievelijk met de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 maart 1968" en met de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 29 juli 1975".
3. Overwegingen dienen in de aanhef alleen te worden opgenomen in zoverre zij een bijzondere redengeving bevatten.
4. Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, is voor een ontwerp als het onderhavige het akkoord van de Minister van Financiën vereist. Blijkens het koninklijk besluit van 6 maart 1973 (B.S. 14 maart 1973) waarbij de respectieve bevoegdheden van de Minister van Financiën en de Minister van Begroting werden afgebakend, wordt die bevoegdheid thans echter uitgeoefend door de Minister van Begroting.

De verwijzing naar het akkoord van de Minister van Financiën dient derhalve te worden geschrapt. De verwijzing naar het akkoord van de Minister van Begroting moet daarentegen worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop het bedoelde akkoord werd gegeven.

5. De Ministers van Financiën en van Begroting zijn beiden belast met de toepassing van het besluit, zodat het past, enerzijds, de Minister van Financiën te betrekken bij de voordracht (laatste lid van de aanhef), de uitvoering (laatste artikel van het bepalend gedeelte) en de medeondertekening van het ontwerp en, anderzijds, bij de vermelding van de Minister van Wetenschapsbeleid ook gewag te maken van zijn titel van Minister van Begroting.

De Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid en de Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie zijn daarentegen enkel bij het ontwerp betrokken in zover zij bevoegd zijn respectievelijk voor Volksgezondheid en voor Leefmilieu. Het verdient derhalve aanbeveling ze enkel met die titels te vermelden.

Het is bovendien gebruikelijk de Ministers en de Staatssecretarissen te vermelden in de volgorde waarin ze voorkomen in het besluit waarbij zij tot die ambten werden benoemd.

.../...

Indeling van het bepalend gedeelte.

Wanneer artikelen worden gegroepeerd, gebeurt dat in de eerste plaats in hoofdstukken. Er wordt dan geen enkel artikel buiten die indeling gelaten.

Het ontwerp zou als volgt kunnen worden ingedeeld :

- Hoofdstuk I : Rechtspersoonlijkheid.
- Hoofdstuk II : Beheerscommissie.
- Hoofdstuk III : Beheer van het eigen vermogen.
- Hoofdstuk IV : Toezicht.
- Hoofdstuk V : Slotbepalingen. (Het is overbodig te spreken van Overgangsbepalingen, vermits het ontwerp geen dergelijke bepalingen bevat).

Artikel 1.

1. Om goed het onderscheid tot zijn recht te laten komen tussen de goederen die het Instituut als autonome rechtspersoon bezit, enerzijds, en de goederen die het Rijk ter beschikking van het Instituut stelt, anderzijds, spreke men overal in het ontwerp waar de eerstgenoemde goederen worden bedoeld van het "eigen vermogen".

2. De redactie van het ontwerp zou kunnen worden vereenvoudigd door in artikel 1 te stellen : "Het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, hierna het Instituut genoemd, ..." en dan verder in het ontwerp alleen nog te spreken van "het Instituut".

.../...

Artikel 2.

1. De opsomming van dit artikel dient uiteraard volledig te zijn. Dit blijkt niet het geval te zijn, vermits er, bijvoorbeeld, geen sprake in is noch van onroerende goederen, noch van de opbrengst voortkomend uit de vervreemding van onroerende goederen, hoewel blijkens artikel 11 de bestuurscommissie kan worden gemachtigd onroerende goederen onder bezwarende titel te verkrijgen of te vervreemden.

2. De redactie van 1° kan als volgt worden verbeterd : "... of andere diensten verricht op verzoek van een overheidsdienst of, binnen het raam van de opdracht van het Instituut, ten behoeve van particulieren, ongeacht of het natuurlijke dan wel rechtspersonen betreft;".

3. In 3° is er onder meer sprake van "geoogste producten". De vraag rijst of het gebruik van die term wel zin heeft in verband met het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie.

Artikel 3.

1. In verband met 1° wil het de Raad van State voorkomen, dat er ook een regeling zou moeten worden getroffen die het mogelijk zou maken dat een andere ambtenaar de directeur van het Instituut zou vervangen, wanneer deze verhinderd is of diens ambt vacant is.

2. In de Nederlandse tekst van 2°, schrijve men :
"2° vier leden van het wetenschappelijk personeel ...".

3. Daar het volgens de gemachtigde ambtenaar niet de bedoeling is benevens de effectieve leden ook plaatsvervangers te benoemen, stelle men de laatste volzin van 2° beter als volgt : "De persoon die wordt aangewezen om een lid in de loop van diens mandaat op te volgen, voleindigt dat mandaat".

4. De redactie van 3° verbeter men als volgt : "3° vier leden door Ons aangewezen onder de personen die representatief zijn voor het maatschappelijk, wetenschappelijk en economisch leven van het land, namelijk twee franstaligen en twee nederlandstaligen. Van iedere taalgroep wordt het ene lid benoemd op de voordracht van Onze Minister onder wie het Instituut ressorteert, het andere lid op de voordracht van Onze Minister (en Onze Staatssecretaris) tot wiens (wier) bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort. De mandaten worden verleend voor drie jaar en zijn hernieuwbaar. De persoon die wordt aangewezen om een lid in de loop van diens mandaat op te volgen, voleindigt dat mandaat".

Artikel 4.

Deze bepaling zou moeten worden aangevuld, indien wordt ingegaan op de bij de bespreking van artikel 3 (onder punt 1) gedane suggestie in verband met de vervanging van de directeur.

Artikel 5.

In de Nederlandse tekst leze men "de agenda" in plaats van "het agenda".

Artikel 6.

Men schrijve "Het mandaat van lid" in plaats van "De functie van lid". De zinsnede "die door hen moeten betaald worden" is overbodig en wordt derhalve beter geschrapt.

Artikel 7.

1. Zoals deze bepaling is geredigeerd, belet ze alleen het treffen van beslissingen en staat ze dus het houden van beraadslagingen niet in de weg.

2. In de Franse tekst schrijve men in 2° : "l'objet de la décision".

3. De bepaling betreffende de minimumtermijn gedurende welke de leden in het bezit moeten zijn van de oproepingsbrief, neme men op in een afzonderlijk lid.

4. Men kan zich afvragen of het niet wenselijk is ook ten behoeve van de leden van de beheerscommissie te voorzien in een recht van inzage van de dossiers, zoals dat in artikel 18, § 2, vierde lid, gebeurt ten behoeve van de regeringscommissaris.

Artikel 8.

In de Franse tekst schrijve men "En cas de parité" in plaats van "En cas d'ex aequo".

Artikel 9.

Bij dit artikel moet worden opgemerkt dat het gebruikelijk is een door een autonoom bestuursorgaan vastgesteld reglement van orde (niet : huishoudelijk reglement) aan de goedkeuring van de Koning te onderwerpen.

Artikel 10.

Men stelde de eerste volzin van dit artikel beter als volgt : "Van de beraadslagingen en de beslissingen van de beheerscommissie worden notulen opgemaakt, die worden ondertekend door de voorzitter".

Er zou ook moeten worden bepaald wie met de redactie van de notulen zal belast zijn. Bovendien zou ook die persoon de notulen mede moeten ondertekenen.

Artikel 11.

1. Zoals in artikel 3, spreke men ook hier van de Minister onder wie het Instituut ressorteert en van de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort.

2. Het ware juridisch correcter in het tweede lid te schrijven "het Instituut" in plaats van "de beheerscommissie".

Artikel 12.

1. In 2° schrijve men "doeleinden" in plaats van "posten".

2. De redactie van paragraaf 1, 4°, zou als volgt kunnen worden verbeterd :

"4° de retributies krachtens wets- of verordeningsbepalingen door derden betaald, voor de opdrachten welke krachtens die wets- of verordeningsbepalingen moeten worden uitgevoerd".

3. In paragraaf 2 schrijve men "en" in plaats van "en/of".

Artikel 13.

1. Er blijkt niet uit deze bepaling door wie de rekenplichtige zal worden "gekozen" of "aangeworven", noch onder wiens gezag hij zal staan. Bovendien wordt niets bepaald omtrent de kwalificaties welke hij zal moeten hebben.

2. In het eerste lid schrijve men "Het beheer van de ontvangsten en uitgaven" in plaats van "De behandeling van de gelden en het beheer van de uitgaven", en in de Nederlandse tekst leze men "de rekenplichtige van het eigen vermogen" in plaats van "de rekenplichtige van het patrimonium".

.../...

Artikel 14.

1. De Nederlandse en de Franse tekst van het eerste lid zijn niet met elkaar in overeenstemming. In de Nederlandse tekst is er enkel sprake van "aanwerven", "bijkomende werkingskosten" en "voorwaarden van aanstelling", terwijl de Franse tekst gewag maakt van "engager et employer", "la charge de leur traitement et les frais de fonctionnement" en "les conditions des emplois". Al die verschillen moeten uiteraard worden weggewerkt. Men precisere bovendien wat onder "voorwaarden van aanstelling" (conditions des emplois) moet worden verstaan en, meer bepaald, of men hiermee enkel de bezoldiging bedoelt of ook nog andere voorwaarden (bv. bekwaamheidsvereisten).

Volgens de gemachtigde van de Regering, zou het de bedoeling zijn om, ten laste van het eigen vermogen van het Instituut, alleen maar personeel onder contract aan te werven. Het ware wenselijk dat zulks uitdrukkelijk uit de tekst zou blijken.

2. Ter wille van de eenheid in de terminologie, schrijven men ook hier, in de Nederlandse tekst, "eigen vermogen" in plaats van "patrimonium".

3. Indien ten laste van het eigen vermogen alleen personeel onder contract zal worden aangeworven, is het tweede lid van artikel 14 overbodig, daar de wetgeving op de maatschappelijke zekerheid ipso facto op dat personeel van toepassing zal zijn.

.../...

Artikel 15.

1. Bij dit artikel kan men zich afvragen of er geen onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de bevoegdheid tot het nemen van de beslissing om in rechte te treden en, anderzijds, de bevoegdheid om het Instituut in rechte te vertegenwoordigen, en of de eerstgenoemde bevoegdheid niet aan de beheerscommissie moet worden opgedragen.

2. Men schrijve in ieder geval niet "het uitvoeren van rechtsvorderingen", maar wel "het voeren van rechtsgedingen".

3. Het is tevens overbodig te spreken van "de titularis voorzitter", te meer daar die term pas hier voor de eerste maal wordt gebruikt. Het spreekt immers vanzelf dat, bij verhindering van de voorzitter, diens bevoegdheden zullen worden uitgeoefend door de persoon die hem vervangt, tenware een uitdrukkelijk voorschrift dat zou verbieden.

Artikel 16.

1. Artikel 16 heeft betrekking op de rekeningen, terwijl artikel 17 handelt over de begrotingen. Om de chronologie te eerbiedigen, verdient het aanbeveling de beide artikelen onderling van plaats te verwisselen.

.../...

2. In fine van het tweede lid, specifiëre men dat het gaat om de Minister onder wie het Instituut ressorteert.

3. Bij het 2° van het derde lid moet worden opgemerkt, dat de Nederlandse term "uitvoerige staat" niet het equivalent is van de Franse term "état exhaustif".

4. In de Nederlandse tekst van het derde lid, leze men in 1° "... over haar activiteiten ..." en in 2° "... en voor de aanvaarding waarvan Onze machtiging ...".

Artikel 17.

Luidens het tweede lid van dit artikel, is de begroting van het Instituut onderworpen aan de goedkeuring van drie ministers en moet die goedkeuring worden verleend (of geweigerd) binnen twee maand na de indiening ervan. De tekst bepaalt echter niet of de begroting door het Instituut slechts bij één van die ministers of bij alle drie moet worden ingediend. In de hypothese dat de begroting slechts bij één minister zou moeten worden ingediend, bepaalt het ontwerp niet bij welke minister dat dient te gebeuren, hoe de andere ministers er dan kennis van zullen krijgen en welke waarborg zij zullen hebben dat zij over voldoende tijd zullen kunnen beschikken om die begroting te onderzoeken.

.../...

Artikel 18.

1. Blijkens paragraaf 2, eerste lid, en paragraaf 3, eerste lid, oefent de regeringscommissaris toezicht uit op alle beslissingen van de beheerscommissie. Desalniettemin is op verschillende plaatsen in paragraaf 2 enkel sprake van "de punten (of de kwesties) die tot zijn bevoegdheid behoren". Volgens de gemachtigde van de Regering, wil men er met die zinsneden enkel op wijzen dat de regeringscommissaris zich bijvoorbeeld niet mag inlaten met de inhoudelijke aspecten van onderzoekprogramma's. Die toevoegingen kunnen echter voor verwarring zorgen en worden derhalve beter achterwege gelaten.

2. De dringende noodzakelijkheid waarvan sprake in paragraaf 2, derde lid, moet door de regeringscommissaris worden "aanvaard". Het betreft hier uiteraard enkel een mogelijkheid om van de termijn van vijf dagen af te wijken, en niet een vrijstelling van de verplichting om de volledige agenda en alle daarbijkorende bescheiden aan de regeringscommissaris te bezorgen.

3. Waar er in paragraaf 2, vijfde lid (vierde lid van de Franse tekst), sprake is van "beslissingen genomen per delegatie", worden, volgens de gemachtigde van de Regering, bedoeld de beslissingen betreffende uitgaven van minder dan 100.000 frank, m.a.w. de beslissingen waarvoor, luidens artikel 13, derde lid, geen toelating van de beheerscommissie vereist is wanneer zij door de voorzitter worden goedgekeurd.

Liever dan te spreken van "beslissingen genomen per delegatie" - wat trouwens juridisch onjuist is - verwijs men duidelijkheidshalve naar "de beslissingen genomen met toepassing van artikel 13, derde lid".

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 3, eerste lid.

4. De laatste volzin van paragraaf 2, zesde lid (vijfde lid van de Franse tekst), verwerke men in het tweede lid van die paragraaf door deze aan te vullen met de woorden "met raadgevende stem".

5. De indeling van paragraaf 2 in leden moet in de Nederlandse en in de Franse versie geheel parallel lopen.

6. In paragraaf 3, eerste lid, wordt bepaald in welke gevallen de regeringscommissaris beroep kan instellen (niet : verhaal indienen) bij de Minister onder wie hij ressorteert. Die bepaling is minder ruim dan paragraaf 2, eerste lid, luidens welke bepaling de regeringscommissaris er tevens moet over waken dat de beheerscommissie geen beslissingen neemt die de financiën van het eigen vermogen in het gedrang kan brengen.

Daar het volgens de gemachtigde van de Regering niet de bedoeling is dat paragraaf 3, eerste lid, een beperkter toepassingsgebied zou hebben dan paragraaf 2, eerste lid, dient de eerstgenoemde bepaling te worden aangepast.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor de beslissingen die de bevoegde Minister met toepassing van paragraaf 4 kan nemen.

7. Men kan zich tevens afvragen of het toepassingsgebied van artikel 18, §§ 2, 3 en 4, ook niet moet worden uitgebreid tot de beslissingen die met toepassing van artikel 13, derde lid, worden genomen.

.../...

8. In de laatste volzin van paragraaf 4, eerste lid, moet in de Franse tekst worden gelezen : "Dans la même notification, le Ministre demande que, dans les trente jours, la commission administrative soit prenne une nouvelle décision ..., soit retire sa décision" in plaats van "Le Ministre invite dans le même acte que dans les trente jours la Commission ...". Men zou er overigens goed aan doen, de Franse tekst van het ontwerp, en wellicht ook de Nederlandse tekst, in zijn geheel nog eens taalkundig te bekijken.

9. Luidens het vierde lid van paragraaf 4, zou het instellen van een rechtsvordering door de beheerscommissie tegen de maatregel waarbij de Minister een beslissing van de beheerscommissie zou hebben vernietigd, die vernietiging opschorten tot het gerecht definitief uitspraak zal hebben gedaan.

Volgens een van de beginselen van ons administratief recht worden de eenzijdige rechtshandelingen van een administratief orgaan geacht wettig te zijn, zonder dat het bestuur - in tegenstelling tot de particulier wiens schuldvordering door zijn schuldenaar wordt betwist - een beroep moet doen op de rechter (privilège du préalable). Dat vermoeden van wettigheid kan evenwel voor de rechter worden bestreden, hetzij door een exceptie van onwettigheid (artikel 107, Grondwet), hetzij door een rechtstreekse vordering voor de gewone of voor de administratieve rechter. De ingestelde vordering zal evenwel in beginsel, d.i. tenzij de wet er anders over beschikt, de gevolgen van de bestreden rechtshandeling niet opschorten (A. Mast en J. Dujardin, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 9e druk, Story-Scientia, Gent, 1984, nr. 8).

.../...

De wetsbepalingen waarin het voor advies voorgelegde ontwerp zijn rechtsgrond vindt, machtigen de Koning om aan andere wetenschappelijke en kunstinrichtingen van de Staat dan die vermeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 27 juni 1930, onder de door Hem te bepalen voorwaarden, eveneens de rechtspersoonlijkheid te verlenen (artikel 1, tweede lid, van de wet), alsmede om de samenstelling en de bevoegdheid te bepalen van de bestuurscommissies welke die inrichtingen tegenover derden vertegenwoordigen (artikel 2 van de wet).

Die machtiging is echter in te algemene termen gesteld om daaruit te kunnen afleiden dat de Koning er de bevoegdheid zou kunnen uit putten om af te wijken van het hiervoren in herinnering gebrachte beginsel dat het instellen van een rechtsvoordering de uitvoerbaarheid van een administratieve rechtshandeling niet opschort.

Het vierde lid van paragraaf 4 dient derhalve te worden geschrapt.

10. Het vijfde lid van paragraaf 4 redigere men beter als volgt :

"Indien de Minister nalaat, binnen dertig dagen na het instellen van het beroep, gebruik te maken van de hem bij deze paragraaf toegekende bevoegdheden, heeft de beslissing volle uitwerking".

11. Men schrijve in de Nederlandse tekst van de paragrafen 3 en 4 overal "beroep" in plaats van "verhaal".

.../...

12. De bepaling van paragraaf 5 zou beter in een apart artikel worden ondergebracht.

Tevens rijst de vraag wat moet worden verstaan onder "beslissingen die een budgettaire of een financiële weerslag hebben". Heeft men de weerslag op het eigen vermogen van het Instituut op het oog, of de weerslag op de rijksfinanciën in het algemeen, of beide ? Ook de term "samenwerking" vergt enige toelichting.

PORTEE DU PROJET.

Le projet a pour objet d'accorder la personnalité juridique à l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, qui a été créé au sein du Ministère de la Santé publique et de la Famille par arrêté royal du 24 novembre 1951 (Moniteur belge du 1er janvier 1952) et qui est devenu un établissement scientifique de l'Etat en vertu de l'arrêté royal du 6 mars 1968 (Moniteur belge du 6 avril 1968). Il règle en outre la composition et la gestion du patrimoine propre de la nouvelle personne morale, ainsi que le contrôle qui sera exercé à son égard.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet trouve son fondement légal dans la loi du 27 juin 1930 accordant la personnalité civile aux établissements scientifiques et artistiques dépendant du Ministère des Sciences et des Arts.

Bien que l'intitulé de la loi précitée ne mentionne que les établissements dépendant du Ministère des Sciences et des Arts, on peut admettre que, dans l'esprit du législateur, cette loi s'appliquerait à tous les établissements scientifiques et artistiques et que la référence au Ministère des Sciences et des Arts - qui ne figure d'ailleurs que dans l'intitulé de la loi - ne trouve son origine que dans une situation de fait qui existait à l'époque, sans qu'il faille y attacher quelque signification restrictive.

Plus particulièrement, il y a lieu d'invoquer comme fondement légal du projet, non seulement l'article 1er, alinéa 2, mais aussi l'article 2 de la loi précitée du 27 juin 1930.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Il convient de rédiger l'alinéa 1er du préambule comme suit : "Vu la loi du 27 juin 1930 accordant ..., notamment les articles 1er, alinéa 2, et 2;".
2. Il convient de compléter les alinéas 2 et 3 du préambule respectivement par les mots "modifié par l'arrêté royal du 6 mars 1968" et par les mots "modifié par l'arrêté royal du 29 juillet 1975".
3. Il ne faut inclure des considérants dans un préambule que dans la mesure où ils contiennent une motivation particulière.
4. Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, un projet tel que celui-ci requiert l'accord du **Ministre des Finances**. En vertu de l'arrêté royal du 6 mars 1973 (Moniteur belge du

14 mars 1973) qui délimite les compétences respectives du Ministre des Finances et du Ministre du Budget, cette compétence est toutefois exercée actuellement par le Ministre du Budget.

Il convient dès lors de supprimer la référence à l'accord du Ministre des Finances. Par contre, la référence à l'accord du Ministre du Budget doit être complétée par l'indication de la date à laquelle cet accord a été donné.

5. Les Ministres des Finances et du Budget sont tous deux chargés de l'application de l'arrêté. Il convient donc, d'une part, d'associer le Ministre des Finances à la proposition (dernier alinéa du préambule), à l'exécution (dernier article du dispositif) et au contreseing du projet et, d'autre part, d'ajouter à la mention du Ministre de la Politique scientifique celle de son titre de Ministre du Budget.

Par contre, le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des Handicapés et le Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale ne sont concernés par le projet que dans la mesure où ils ont respectivement la Santé publique et l'Environnement dans leurs attributions. Il se recommande dès lors de ne les mentionner qu'avec ces titres.

En outre, il est d'usage de mentionner les Ministres et les Secréétaires d'Etat dans l'ordre où ils figurent dans l'arrêté qui les nomme.

.../...

Structure du dispositif.

Le groupement d'articles se fait au premier degré en chapitres. Aucun article ne peut alors être exclu de cette division.

Le projet pourrait être divisé comme suit :

- Chapitre Ier : Personnalité juridique.
- Chapitre II : Commission administrative.
- Chapitre III : Gestion du patrimoine propre.
- Chapitre IV : Contrôle.
- Chapitre V : Dispositions finales. (Il est superflu d'écrire "Dispositions transitoires", puisque le projet ne contient pas de telles dispositions).

Article 1er.

1. Afin de bien marquer la distinction entre les biens que l'Institut possède en tant que personne morale autonome, d'une part, et ceux que l'Etat met à sa disposition, d'autre part, le projet devrait, chaque fois qu'il est question des biens visés en premier lieu, désigner ceux-ci par les termes "le patrimoine propre".

2. La rédaction du projet serait simplifiée si l'article 1er disposait : " L'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, dénommé ci-après l'Institut, ...", et si dans la suite du projet on se bornait à écrire "l'Institut".

.../...

Article 2.

1. L'énumération de cet article doit évidemment être complète. Il ne semble pas qu'elle le soit, car elle omet de mentionner, par exemple, les immeubles et le produit de l'aliénation d'immeubles, alors qu'aux termes de l'article 11, la commission administrative peut être autorisée à acquérir des immeubles à titre onéreux ou à les aliéner.

2. La rédaction du 1° peut être améliorée comme suit : "... ou autres services rendus à la demande d'un service public ou, dans le cadre de la mission de l'Institut, en faveur de particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales;".

3. Au 3°, il est question, entre autres, de "produits récoltés". On peut se demander si l'emploi de ce terme se justifie à l'égard de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie.

Article 3.

1. En ce qui concerne le 1°, le Conseil d'Etat estime qu'il y aurait lieu de prévoir également une disposition permettant de remplacer le directeur de l'Institut par un autre fonctionnaire lorsqu'il est empêché ou lorsque ses fonctions sont vacantes.

.../...

2. Dans le texte néerlandais du 2°, il convient d'écrire : "2° vier leden van het wetenschappelijk personeel ...".

3. Comme, selon le fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement n'est pas de nommer des membres suppléants à côté des membres effectifs, il serait préférable de rédiger la dernière phrase du 2° comme suit : "La personne désignée pour succéder à un membre au cours du mandat de celui-ci, achève ce mandat".

4. Il convient d'améliorer la rédaction du 3° comme suit : "3° de quatre membres désignés par Nous parmi les personnes représentatives de la vie sociale, scientifique et économique du pays, à savoir deux francophones et deux néerlandophones. Pour chaque groupe linguistique, l'un des membres est nommé sur la proposition de Notre Ministre dont l'Institut relève, l'autre sur la proposition de Notre Ministre (et de Notre Secrétaire d'Etat) qui a (ont) la Politique scientifique dans ses (leurs) attributions. Les mandats sont conférés pour trois ans et sont renouvelables. La personne désignée pour succéder à un membre au cours du mandat de celui-ci, achève ce mandat".

Article 4.

Cette disposition devrait être complétée au cas où le Gouvernement se rallierait à la suggestion relative au remplacement du directeur, formulée lors de l'examen de l'article 3 (au point 1).

Article 5.

Dans le texte néerlandais de cet article, il faut lire "de agenda" au lieu de "het agenda".

Article 6.

Il serait préférable d'écrire dans la première phrase "Le mandat de membre ... n'est pas rémunéré" au lieu de "Les fonctions de membre ... sont gratuites" et, dans la deuxième phrase "Aux membres qui doivent exposer des frais de déplacement et de séjour pour assister aux réunions de la commission administrative, il est alloué ..." en supprimant les mots "qu'elles ont à payer", qui sont superflus. Dans la dernière phrase, il faut alors écrire "ils sont assimilés ...".

Article 7.

1. Telle qu'elle est rédigée, cette disposition exclut uniquement la prise de décisions et ne s'oppose donc pas à ce qu'il soit délibéré.

2. Dans le texte français du 2°, il convient d'écrire : "l'objet de la décision".

3. La disposition relative au délai minimum pendant lequel les membres doivent être en possession de la convocation, devrait faire l'objet d'un alinéa distinct.

4. On peut se demander s'il n'est pas souhaitable que le droit d'obtenir communication des dossiers soit également accordé aux membres de la commission administrative, à l'instar de ce que l'article 18, § 2, alinéa 4, prévoit à l'intention du commissaire du Gouvernement.

Article 8.

Dans le texte français de cet article, il convient d'écrire "En cas de parité" au lieu de "En cas d'ex aequo".

Article 9.

Au sujet de cet article, il y a lieu d'observer qu'il est d'usage de soumettre à l'approbation du Roi le règlement d'ordre intérieur établi par un organe administratif autonome.

Article 10.

Il serait préférable de rédiger la première phrase de cet article comme suit : "Les délibérations et les décisions de la commission administrative font l'objet de procès-verbaux, signés par le président".

Il conviendrait en outre de désigner la personne qui sera chargée de rédiger les procès-verbaux, et cette personne devrait, elle aussi, signer ces procès-verbaux.

.../...

Article 11.

1. Comme à l'article 3, il serait préférable de viser également ici le Ministre dont relève l'Institut et le Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions.

2. A l'alinéa 2, il serait plus exact, du point de vue juridique, d'écrire "l'Institut" au lieu de "elle (c'est-à-dire la commission administrative)".

Article 12.

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, 2°, il convient d'écrire "doeleinden" au lieu de "posten".

2. La rédaction du paragraphe 1er, 4°, pourrait être améliorée comme suit :

"4° les redevances payées par des tiers en vertu de dispositions légales ou réglementaires, pour les tâches qui doivent être effectuées en vertu de ces dispositions légales ou réglementaires".

3. Au paragraphe 2, il convient d'écrire "et" au lieu de "et/ou".

.../...

Article 13.

1. Cette disposition ne précise pas par qui le comptable sera "choisi" ou "recruté", ni de quelle autorité il dépendra. Elle ne spécifie pas non plus les qualifications dont le comptable devra justifier.

2. A l'alinéa 1er, il convient de remplacer les termes "le maniement des fonds et la gestion des dépenses" par "la gestion des recettes et des dépenses", et dans le texte néerlandais il convient d'écrire en outre "de rekenplichtige van het eigen vermogen" au lieu de "de rekenplichtige van het patrimonium".

Article 14.

1. Les textes français et néerlandais de l'alinéa 1er ne concordent pas. Dans le texte néerlandais, il est seulement question de "aanwerven", de "bijkomende werkingskosten" et de "voorwaarden van aanstelling", alors que le texte français parle de "engager et employer", "la charge de leur traitement et les frais de fonctionnement" et "les conditions des emplois". Ces discordances doivent évidemment être éliminées. En outre, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "conditions des emplois" ("voorwaarden van aanstelling") et, plus particulièrement, de spécifier si ce terme vise uniquement la rémunération ou s'étend à d'autres conditions (par exemple des conditions d'aptitude).

.../...

Selon le délégué du Gouvernement, l'intention serait de ne recruter à charge du patrimoine propre de l'Institut que du personnel sous contrat. Il serait souhaitable que cette intention soit énoncée expressément dans le texte.

2. Par souci d'unité dans la terminologie, il convient d'écrire ici encore, dans le texte néerlandais, "eigen vermogen" au lieu de "patrimonium". Dans le texte français, on ajoutera au mot "patrimoine" le mot "propre".

3. Dès lors que seul du personnel sous contrat sera recruté à charge du patrimoine propre, l'alinéa 2 de l'article 14 est superflu, puisque la législation sur la sécurité sociale s'appliquera automatiquement à ce personnel.

Article 15.

1. Au sujet de cet article, on peut se demander s'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre, d'une part, le pouvoir de prendre la décision d'ester en justice et, d'autre part, le pouvoir de représenter l'Institut en justice, et si le premier de ces pouvoirs ne doit pas être attribué à la commission administrative.

2. En tout état de cause, il convient de remplacer les termes "les procédures judiciaires" par les termes "les actions en justice".

3. Par ailleurs, il est superflu de parler du "Président en titre", d'autant plus que ce terme n'est utilisé ici que pour la première fois. En effet, il va sans dire qu'en cas d'empêchement du président, ses pouvoirs seront exercés par la personne qui le remplace, à moins qu'une disposition expresse ne l'interdise.

Article 16.

1. L'article 16 concerne les comptes, tandis que l'article 17 traite des budgets. Pour respecter la chronologie, il se recommande d'intervertir ces deux articles.

2. A la fin de l'alinéa 2, il convient de préciser qu'il s'agit du Ministre dont l'Institut relève.

3. Au sujet du 2° de l'alinéa 3, il y a lieu d'observer que le terme français "état exhaustif" et le terme néerlandais "uitvoerige staat" ne sont pas équivalents.

4. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 3, il convient d'écrire au 1° "... over haar activiteiten ..." et, au 2°, "... en voor de aanvaarding waarvan Onze machtiging ...".

Article 17.

L'alinéa 2 de cet article prévoit que le budget de l'Institut est soumis à l'approbation de trois ministres et que cette approbation doit être donnée (ou refusée) dans les deux mois du dépôt du budget. Le texte ne précise toutefois pas si l'Institut doit présenter son budget à un seul de ces ministres ou à tous les trois. Dans l'hypothèse où le budget ne devrait être présenté qu'à un seul ministre, le projet omet de préciser auprès de

.../...

quel ministre il doit être déposé, de quelle manière les autres ministres en prendront connaissance et quelle garantie ceux-ci auront de disposer d'un délai suffisant pour examiner ce budget.

Article 18.

1. Les paragraphes 2, alinéa 1er, et 3, alinéa 1er, de cet article prévoient que le commissaire du Gouvernement exerce un contrôle sur toutes les décisions de la commission administrative. Or, à plusieurs endroits du paragraphe 2, il est uniquement question des "points (ou des questions) qui ressortissent de (lire : à) (ou relèvent de, ou concernent) sa compétence". Selon le délégué du Gouvernement, ces précisions sont uniquement destinées à attirer l'attention sur le fait que le commissaire du Gouvernement ne pourra pas s'occuper, par exemple, des aspects qui concernent le fond des programmes de recherche. De telles précisions peuvent toutefois prêter à confusion, et il serait dès lors préférable de les omettre.

2. L'urgence dont il est question au paragraphe 2, alinéa 3, doit être "acceptée" par le commissaire du Gouvernement. Il va sans dire qu'il ne s'agit là que d'une possibilité de déroger au délai de cinq jours, et non d'une dispense de l'obligation de faire parvenir au commissaire du Gouvernement l'ordre du jour complet et tous les documents y relatifs.

3. Au paragraphe 2, alinéa 4 (alinéa 5 du texte néerlandais), les mots "décisions prises par délégation" visent, selon le délégué du Gouvernement, les décisions relatives à des dépenses inférieures à 100.000 francs, en d'autres termes, les dépenses qui, selon l'article 13, alinéa 3, ne doivent pas être autorisées par la commission administrative si elles ont été visées par le président.

.../...

Plutôt que de parler de "décisions prises par délégation" - expression d'ailleurs incorrecte du point de vue juridique -, il serait préférable de viser "les décisions prises en application de l'article 13, alinéa 3".

La même observation vaut pour le paragraphe 3, alinéa 1er.

4. Il conviendrait d'incorporer le contenu de la dernière phrase du paragraphe 2, alinéa 5 (alinéa 6 du texte néerlandais), dans l'alinéa 2 de ce paragraphe en complétant celui-ci par les mots "avec voix consultative".

5. La division du paragraphe 2 en alinéas doit être parfaitement parallèle dans le texte français et dans le texte néerlandais.

6. Le paragraphe 3, alinéa 1er, définit les cas où le commissaire du Gouvernement peut introduire un recours (et non : "introduit recours", comme le dit le texte du projet) auprès du Ministre dont il relève. Cette disposition est formulée en des termes moins larges que celle du paragraphe 2, alinéa 1er, selon laquelle le commissaire du Gouvernement doit également veiller à ce que la commission administrative ne prenne pas de décision qui pourrait compromettre les finances du patrimoine propre.

.../...

L'intention du Gouvernement n'étant pas, selon son délégué, de donner au paragraphe 3, alinéa 1er, un champ d'application plus restreint que celui du paragraphe 2, alinéa 1er, il y a lieu d'adapter la première disposition.

La même observation vaut mutatis mutandis pour les décisions que le Ministre compétent peut prendre en application du paragraphe 4.

7. On peut se demander en outre si le champ d'application de l'article 18, §§ 2, 3 et 4, ne doit pas également être étendu aux décisions prises en application de l'article 13, alinéa 3.

8. Dans la dernière phrase du paragraphe 4, alinéa 1er, il faut lire : "Dans la même notification, le Ministre demande que, dans les trente jours, la commission administrative, soit prenne une nouvelle décision ..., soit retire sa décision" au lieu de "Le Ministre invite dans le même acte que dans les trente jours la Commission ...". Il y aurait intérêt, par ailleurs, à revoir du point de vue de la correction de la langue l'ensemble du texte français du projet, et sans doute aussi le texte néerlandais.

9. Aux termes de l'alinéa 4 du paragraphe 4, l'introduction, par la commission administrative, d'une action en justice contre la mesure par laquelle le Ministre aurait annulé une décision de la commission administrative, suspendrait cette annulation jusqu'à la décision finale du tribunal.

.../...

Un principe de notre droit administratif veut que les actes unilatéraux d'un organe administratif soient réputés légaux, sans que l'administration - à la différence du particulier dont la créance est contestée par son débiteur - doive recourir au juge (privilège du préalable). Cette présomption de légalité peut toutefois être contestée devant le juge, soit par une exception d'il-légalité (article 107 de la Constitution), soit par une action directe devant le juge ordinaire ou devant le juge administratif. En principe, c'est-à-dire sauf disposition contraire de la loi, l'action intentée ne pourra pas, cependant, suspendre les effets de l'acte attaqué (A. Mast et J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 9e édition, Story-Scientia, Gand, 1984, n° 8).

Les dispositions légales qui procurent au présent projet son fondement légal autorisent le Roi à accorder également la personnalité juridique, aux conditions qu'Il détermine, à des établissements scientifiques et artistiques de l'Etat autres que ceux qui sont mentionnés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1930 (article 1er, alinéa 2, de la loi). Elles L'autorisent aussi à déterminer la composition et la compétence des commissions administratives qui représentent ces établissements vis-à-vis des tiers (article 2 de la loi).

Cette habilitation est toutefois formulée en des termes trop généraux pour qu'il soit permis d'en inférer que le Roi puisse y trouver le pouvoir de déroger au principe rappelé ci-dessus, selon lequel l'introduction d'une action en justice ne suspend pas l'exécution d'un acte administratif.

.../...

Il y a lieu dès lors de supprimer l'alinéa 4 du paragraphe 4.

10. L'alinéa 5 du paragraphe 4 serait mieux rédigé comme suit :

"Si, dans les trente jours de l'introduction du recours, le Ministre omet de faire usage des pouvoirs que lui attribue le présent paragraphe, la décision produit ses pleins et entiers effets".

11. Dans le texte néerlandais des paragraphes 3 et 4, il convient d'écrire chaque fois "beroep" au lieu de "verhaal".

12. La disposition du paragraphe 5 ferait mieux l'objet d'un article distinct.

On peut également se demander ce qu'il y a lieu d'entendre par "décisions ayant une incidence budgétaire ou financière". Vise-t-on l'incidence sur le patrimoine propre de l'Institut ou l'incidence sur les finances de l'Etat en général, ou les deux ? Le terme "collaboration" demande lui aussi quelque explication.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.