

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 30 november 1990 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie", heeft op 6 december 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 30 novembre 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie", a donné le 6 décembre 1990 l'avis suivant :

1. Gelet op de korte termijn die hem werd toegemeten, heeft de Raad van State aan het hem voorgelegde ontwerp geen grondig onderzoek kunnen wijden.

Belangrijke bijkomende redenen daarvoor waren de complexiteit van de door het ontwerp opgeworpen problemen en het feit dat de gemachtigde van de Regering zich niet gedurende de nodige tijd ter beschikking van de Raad van State heeft kunnen stellen om het ontwerp voldoende toe te lichten.

2. Het ontwerp strekt ertoe het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie (hierna het I.H.E. te noemen) om te vormen tot een (nog altijd nationaal blijvende) instelling van openbaar nut van categorie B in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het doel dat met die wijziging van rechtsvorm wordt nagestreefd is, volgens de memorie van toelichting, "het (I.H.E.) in staat te stellen de financiële bijdragen van de Gemeenschappen en de Gewesten te ontvangen en te beheren". Er zouden bovendien in het beheerscomité en in de wetenschappelijke raad in wier (her)inrichting het ontwerp voorziet tevens vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten worden benoemd (artikelen 5, § 2, en 12, § 1, 2E, van het ontwerp).

3. De ontworpen verandering van de rechtsvorm van het I.H.E. stuit op een dubbel bezwaar.

.../...

3.1. Op korte termijn is zij niet bestaanbaar met het samenwerkingsakkoord dat op 22 maart 1990 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten werd gesloten "aangaande de financiering, de werking en het beheer van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie over de periode 1990-1994" (B.S. 19 mei 1990, pp. 10.188-10.190).

Een essentieel verschil tussen beide regelingen is dat het voornoemde samenwerkingsakkoord niet in de herinrichting van het I.H.E. als een instelling van openbaar nut voorziet maar het laat voortbestaan als een wetenschappelijke inrichting van de Staat, met dien verstande dat voor de financiering ervan wordt voorzien in de inschrijving op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu van een fonds dat mede door de Gemeenschappen en de Gewesten zou worden gefinancierd en beheerd. Ook het "medebeheerscomité" waarvan sprake in het samenwerkingsakkoord en het "beheerscomité" in de oprichting waarvan het ontwerp voorziet, vertonen onderlinge grote verschillen zowel wat hun opdracht als hun samenstelling betreft. Ook de samenstelling van de wetenschappelijke raad wordt in het samenwerkingsakkoord anders geregeld dan in het thans voorgelegde ontwerp.

Er moet tevens worden vastgesteld dat de nationale overheid aan het voornoemde samenwerkingsakkoord reeds uitvoering heeft gegeven door twee koninklijke besluiten van 24 april 1990 (B.S. 5 september 1990), waarbij respectievelijk het in het samenwerkingsakkoord bedoelde medebeheerscomité werd opgericht en de samenstelling van de wetenschappelijke raad in overeenstemming werd gebracht met de ter zake in het samenwerkingsakkoord opgenomen regeling.

.../...

Volgens de gemachtigde van de Regering zou het samenwerkingsakkoord van 22 maart 1990 ingevolge het wetsontwerp komen te vervallen of op zijn minst als voorbijgestreefd te beschouwen zijn.

Die zienswijze kan niet worden bijgetreden.

Welke praktische, of zelfs juridische tekortkomingen het voornoemde samenwerkingsakkoord ook moge vertonen, aan de gelding ervan kan voortijdig slechts een einde worden gemaakt hetzij door de gezamenlijke wil van alle betrokken partijen, hetzij door een rechterlijke beslissing. Zolang zulks niet is gebeurd, blijven de partijen door het akkoord gebonden en kunnen zij niet eenzijdig handelingen verrichten welke met dat akkoord onbestaanbaar zijn.

Getoetst aan het samenwerkingsakkoord van 22 maart 1990 is het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp dus op zijn minst voorbarig.

3.2. Het ontwerp stuit echter ook nog op een tweede bezwaar.

Het organiseert een verplichte samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en doet in die mate afbreuk aan het exclusief karakter van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

.../...

Daargelaten de vraag of, met betrekking tot de voorschriften van het ontwerp inzake de samenstelling en de benoeming van de leden van het beheerscomité en van de wetenschappelijke raad, toepassing zou kunnen worden gemaakt van artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - in welk geval voor het uitvaardigen van die bepalingen toch nog altijd het akkoord van de diverse betrokken Executieven zou vereist zijn -, moet worden vastgesteld dat de door het ontwerp georganiseerde samenwerking veel verder reikt en het tot stand brengen van een dergelijke samenwerking alleen mogelijk is in de mate dat daarover met toepassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord zal zijn gesloten.

4. De Raad van State wil er ten slotte ook nog op wijzen dat, gelet op de korte termijn waarbinnen hij advies diende te geven, niet heeft kunnen nagaan - en, gelet op wat hiervoren werd uiteengezet, ook niet meer behoefde na te gaan - welke voorafgaande formaliteiten onder meer inzake de administratieve en begrotingscontrole en inzake de syndicale raadpleging met betrekking tot het voor advies voorgelegde ontwerp dienden te worden in acht genomen, noch of desgevallend die formaliteiten op een correcte manier werden vervuld.

.../...

1. Vu le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu consacrer un examen approfondi au projet qui lui a été soumis.

D'autres motifs importants à cet état de choses résident en outre dans la complexité des problèmes soulevés par le projet et dans le fait que le délégué du Gouvernement n'a pu se mettre à la disposition du Conseil d'Etat le temps nécessaire afin de lui fournir les explications adéquates sur le projet.

2. Le projet vise à transformer l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie (ci-après dénommé l'I.H.E.) en organisme d'intérêt public (toujours national) de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'objectif poursuivi par cette modification de la forme juridique est, selon l'exposé des motifs, "de lui (l'I.H.E.) permettre de percevoir et de gérer les contributions financières des Communautés et des Régions".

Par ailleurs, des représentants des Communautés et des Régions seraient également nommés au sein du comité de gestion et du conseil scientifique dont le projet prévoit la (re)création (articles 5, § 2, et 12, § 1er, 2E, du projet).

3. La modification en projet de la forme juridique de l'I.H.E. soulève une double objection.

3.1. A court terme, elle est incompatible avec l'accord de coopération conclu le 22 mars 1990 entre l'Etat, les

.../...

Communautés et les Régions "sur le financement, le fonctionnement et la gestion de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie pour la période 1990-1994" (M.B. 19 mai 1990, pp. 10.188-10.190).

Une différence essentielle entre les deux régimes tient en ce que l'accord de coopération précité ne prévoit pas le réaménagement de l'I.H.E. en tant qu'organisme d'intérêt public mais le maintient en tant qu'établissement scientifique de l'Etat, étant entendu que son financement sera assuré par l'inscription, au budget du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement, d'un fonds financé et géré avec le concours des Communautés et des Régions. Le "comité de cogestion" dont il est question dans l'accord de coopération et le "comité de gestion" dont le projet prévoit la création, présentent eux aussi d'importantes différences tant en ce qui concerne leur mission qu'en ce qui concerne leur composition. La composition du conseil scientifique est également réglée différemment dans l'accord de coopération et dans le projet présentement sous examen.

Il y a lieu de constater en outre que l'autorité nationale a déjà mis à exécution l'accord de coopération précité dans deux arrêtés royaux du 24 avril 1990 (M.B. 5 septembre 1990), l'un créant le comité de cogestion visé dans l'accord de coopération et l'autre conformant la composition du conseil scientifique aux dispositions y afférentes figurant dans l'accord de coopération.

Selon le délégué du Gouvernement, l'accord de coopération du 22 mars 1990 deviendrait sans objet à la suite

.../...

du projet de loi ou devrait, pour le moins, être considéré comme dépassé.

Ce point de vue ne peut être admis.

Quels que soient les défauts pratiques, ou même juridiques, de l'accord de coopération précité, il ne peut être mis fin prématurément à sa validité que par la volonté conjuguée de toutes les parties concernées ou par une décision judiciaire.

Tant que tel n'est pas le cas, les parties demeurent liées par l'accord et elles ne peuvent accomplir unilatéralement des actes incompatibles avec cet accord.

Vu à la lumière de l'accord de coopération du 22 mars 1990, le projet soumis actuellement au Conseil d'Etat est donc pour le moins prématuré.

3.2. Le projet fait toutefois l'objet d'une seconde objection.

Il organise une coopération obligatoire entre l'Etat, les Communautés et les Régions et porte atteinte, dans cette mesure, au caractère exclusif des compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Indépendamment de la question de savoir si, pour les dispositions du projet concernant la composition et la nomination des membres du comité de gestion et du conseil scientifique, il pourrait être fait application de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - auquel cas l'accord des différents Exé-

.../...

cutifs concernés serait néanmoins toujours requis pour l'élaboration de ces dispositions -, il y a lieu de constater que la coopération organisée par le projet va beaucoup plus loin et que la mise en place d'une telle coopération n'est possible que dans la mesure où l'Etat, les Communautés et les Régions auront, à cet égard, conclu au préalable un accord de coopération en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

4. Le Conseil d'Etat tient enfin à souligner que, vu le bref délai dans lequel il devait rendre son avis, il n'a pu vérifier - il ne devait d'ailleurs plus le faire compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus - quelles formalités préalables, notamment en matière de contrôle administratif et budgétaire et en matière de consultation syndicale, devaient être accomplies concernant le projet soumis pour avis ni si, le cas échéant, ces formalités avaient été remplies correctement.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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. B. SEUTIN, adjunctauditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.