

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 februari 1995 door de Minister van Wetenschapsbeleid en Infrastructuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen, conform artikel 6bis, § 2, 4º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993", heeft op 13 april 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, le 21 février 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "désignant les établissements scientifiques fédéraux, conformément à l'article 6bis, § 2, 4º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 16 juillet 1993", a donné le 13 avril 1995 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

*

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Luidens artikel 6bis, § 2, 4º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de federale overheid bevoegd voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. Dezelfde bijzondere wetsbepaling draagt de Koning op deze instellingen aan te wijzen bij een in Ministerraad overlegd besluit. Voor elke latere wijziging van dat besluit zal evenwel het eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen nodig zijn.

.../...

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan deze bijzondere-wetsbepaling en wijst te dien einde negentien "federale wetenschappelijke instellingen" aan (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

De redactie van het opschrift dient nauwer aan te sluiten bij de terminologie van artikel 6bis, § 2, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin sprake is van "federale wetenschappelijke en culturele instellingen" in plaats van, zoals in het ontwerp, van "federale wetenschappelijke instellingen". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1 van het ontwerp.

Bovendien zou het opschrift aan duidelijkheid winnen zo het bondiger ware geformuleerd.

Om deze redenen redigere men het opschrift als volgt :

-
- (1) Men zal vaststellen dat niet alle bestaande wetenschappelijke inrichtingen, opgericht met toepassing van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, werden opgenomen in de lijst van het ontwerp. Zo worden bijvoorbeeld niet vermeld het "Instituut voor Scheikundig Onderzoek" (zie koninklijk besluit van 21 april 1965) en het "Centrum voor onderzoek van de menselijke factoren" (zie koninklijk besluit van 28 september 1967).

.../...

"Koninklijk besluit tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen".

Aanhef.

Het tweede tot het twaalfde lid van de aanhef dienen te worden geschrapt, omdat de in deze leden vermelde koninklijke besluiten geen rechtsgrond vormen voor het ontwerp.

Voordrachtformule.

Alle ministers die blijkens artikel 3 van het ontwerp belast zijn met de uitvoering van het besluit, dienen dit tevens voor te dragen aan de Koning. De voordrachtformule zal dan ook op dit punt moeten worden aangevuld. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt wat de ondertekening van het besluit betreft.

Artikel 1.

1. De wetenschappelijke en culturele instellingen worden in artikel 1 gegroepeerd en vervolgens opgesomd al naar de Minister waaronder zij ressorteren. Volgens de regels van de formele legistiek dient in dat geval bij de opsomming de rangorde van de Ministers worden in acht genomen zoals die is vastgesteld in het meest recente benoemingsbesluit van de regering.

.../...

2. De paragrafen moeten worden ingedeeld in 1°, 2°, 3° en niet in 1, 2, 3 ... De woorden "de minister tot wiens bevoegdheid (het wetenschapsbeleid, de landbouw ...) behoort" worden vervangen door de woorden "De Minister bevoegd voor (het wetenschapsbeleid, de landbouw ...)".

3. In het 1°, a., worden "het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën" aangewezen als federale wetenschappelijke en culturele instelling. Vraag is of met de aangehaalde woorden ook het "Navorsings- en Studiecentrum voor de geschiedenis van de tweede wereldoorlog" wordt bedoeld dat bij ministerieel besluit van 3 november 1971 als een autonoom centrum werd opgericht bij het Algemeen Rijksarchief.

4. In het 1°, k., wordt de Belgische Geologische Dienst vermeld evenwel "onder voorbehoud van de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat". Daarover ondervraagd door de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde van de regering de volgende uitleg verschaft :

"Le Service Géologique de Belgique (S.G.B.) n'a pas encore été érigé en établissement scientifique de l'Etat.

Le Conseil des Ministres ayant chargé le Ministre de la Politique scientifique de lui soumettre des propositions de restructuration de cet organisme (point 2 de la notification du C.M. du 15/12/94 susvisée), la procédure relative à l'octroi du statut

.../...

d'établissement scientifique au S.G.B., à la détermination du niveau de cet établissement scientifique et à sa localisation définitive a été suivie dans le cadre de la Commission interministérielle de la Politique scientifique.

L'aspect budgétaire de ce dossier ainsi que les questions relatives au personnel devant encore être résolus, un projet de restructuration du Service Géologique de Belgique n'a pas encore pu être soumis au Conseil des Ministres".

Uit de tekst van artikel 6bis, § 2, 4º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1) en de parlementaire voorbereiding ervan (2) en uit de bedoeling van de stellers van het ontwerp om enkel de wetenschappelijke instellingen in de zin van het koninklijk besluit van 20 april 1965 in de lijst op te nemen, volgt dat de Belgische Geologische Dienst, opgericht bij koninklijk besluit van 16 december 1896, vooralsnog niet kan worden opgenomen in de lijst van dit ontwerp omdat deze dienst nog geen instelling is in de

(1) In deze bepaling is sprake van "federale wetenschappelijke en culturele instellingen met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening". Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 verrichten de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat "activiteiten die betrekking hebben op het wetenschappelijk onderzoek, alsook opdrachten van openbaar dienstbetoon in verband met deze activiteiten".

(2) Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 is geworden, Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, blz. 31-32, en het Senaatsverslag over dit ontwerp, nr. 558/5, blz. 168.

zin van het voornoemde koninklijk besluit van 20 april 1965. In afwachting schrappe men derhalve de bepaling sub 1°, k.

Zodra deze Dienst het statuut van wetenschappelijke instelling van de Staat zal hebben verkregen, kan hij worden vermeld op de ontworpen lijst. Die vermelding zal evenwel onderworpen zijn aan het voorafgaand en eensluidend advies van de Gemeenschappen en Gewesten indien het statuut van wetenschappelijke instelling aan de Dienst wordt verleend na de totstandkoming van het voorgelegde besluit.

5. De wetenschappelijke instellingen moeten met hun juiste benaming worden vermeld. Men schrijve derhalve in 2°, c., "Landbouweconomisch Instituut" in plaats van "het Centrum voor Landbouweconomie" (zie het koninklijk besluit van 30 april 1970), in 2°, e., "Nationaal Instituut voor Diergeneeskundig Onderzoek" in plaats van "het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie" (zie het koninklijk besluit van 21 april 1965) en in 5° "het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie" in plaats van "het Nationaal Instituut voor Criminalistiek" (zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 5 november 1971, vervangen bij koninklijk besluit van 29 november 1994).

Indien de Regering het wenselijk zou oordelen de benaming van de bedoelde instellingen te wijzigen, dient zulks te gebeuren in afzonderlijke koninklijke besluiten houdende wijziging van de koninklijke besluiten waarbij deze instellingen werden opgericht.

.../...

6. In 3^o wordt het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie vermeld. Die instelling is, volgens de thans vigerende reglementering, opgericht als een wetenschappelijke instelling van de Staat in de zin van het koninklijk besluit van 20 april 1965. Overeenkomstig artikel 190 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, zal deze instelling worden omgevormd tot een instelling met rechtspersoonlijkheid van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het is niet duidelijk of het Instituut alsdan het karakter van wetenschappelijke instelling behoudt (1).

Hierop gewezen heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verschaft :

"Le chapitre de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses qui concerne la transformation de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie en parastatal de type A n'est pas entré en vigueur à ce jour.

-
- (1) Blijkens de parlementaire voorbereiding van artikel 190 van de wet van 21 december 1994 is het de bedoeling "aan het Instituut de mogelijkheid te bieden om de continuïteit van de opdrachten te verzekeren op het gebied van de volksgezondheid bij toepassing van artikel 6bis, § 2, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993" (Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1, blz. 85) en, "bij de vaststelling van het organiek statuut van het I.H.E. de bijzondere bepalingen opgenomen in het koninklijk besluit van 20 april 1965 (over te nemen)" (Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1218/3, blz. 20).

.../...

Il s'indique de ce fait de reprendre cette institution dans la liste des établissements scientifiques fédéraux".

Artikel 2.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de gewone regel van inwerkingtreding van reglementaire besluiten.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Selon l'article 6bis, § 2, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. La même disposition de la loi spéciale charge le Roi de désigner ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des Gouvernements de Communauté et de Région sera toutefois requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté.

.../...

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à mettre en oeuvre la disposition précitée de la loi spéciale et désigne à cette fin dix-neuf "établissements scientifiques fédéraux" (1).

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Il conviendrait de mieux harmoniser la rédaction de l'intitulé avec la terminologie de l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, qui fait état d'"établissements scientifiques et culturels fédéraux" et non, comme dans le projet, d'"établissements scientifiques fédéraux". La même observation vaut pour l'article 1er du projet.

Au surplus, une formulation plus concise contribuerait à améliorer la clarté de l'intitulé.

Pour ces motifs, il y aurait lieu de rédiger l'intitulé comme suit :

-
- (1) L'on constatera que la liste figurant dans le projet ne comprend pas tous les établissements scientifiques existants, créés en application de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat. C'est ainsi notamment que ne sont pas mentionnés l'"Institut de Recherches chimiques" (voir arrêté royal du 21 avril 1965) et le "Centre de recherches des facteurs humains" (voir l'arrêté royal du 28 septembre 1967).

.../...

"Arrêté royal désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux".

Préambule.

Il conviendrait de supprimer les alinéas 2 à 12 du préambule, les arrêtés royaux mentionnés dans ces alinéas ne procurant aucun fondement légal au projet.

Formule de proposition.

Tous les ministres qui, selon l'article 3 du projet, sont chargés de l'exécution de celui-ci, doivent également le proposer au Roi. Il y aurait lieu, dès lors, de compléter sur ce point la formule de proposition. La même observation peut être faite en ce qui concerne la signature de l'arrêté.

Article 1er.

1. L'article 1er groupe et énumère ensuite les établissements scientifiques et culturels, selon le Ministre auquel ils ressortissent. Selon les règles de la légistique formelle, il convient dans ce cas d'observer, dans l'énumération, l'ordre de préséance des Ministres tel qu'il est fixé dans l'arrêté de nomination le plus récent du gouvernement.

.../...

2. Il y aurait lieu de subdiviser les paragraphes en 1^o, 2^o, 3^o et non en 1, 2, 3, ... Dans le texte néerlandais, il conviendrait de remplacer les mots "de minister tot wiens bevoegdheid (het wetenschapsbeleid, de landbouw ...) behoort" par les mots "de Minister bevoegd voor (het wetenschapsbeleid, de landbouw ...)".

3. Au point 1^o, a., "les Archives générales du Royaume et les Archives de l'Etat dans les provinces" sont désignées comme établissement scientifique et culturel fédéral. La question se pose de savoir si les mots cités visent également le "Centre de recherches et d'études historiques de la seconde guerre mondiale", créé par arrêté ministériel du 3 novembre 1971 en tant que centre autonome près les Archives générales du Royaume.

4. Le point 1^o, k., mentionne le Service géologique de Belgique, ce toutefois "sous réserve des dispositions de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat". Interrogé à ce sujet par l'auditeur rapporteur, le délégué du Gouvernement a fourni les précisions suivantes :

"Le Service Géologique de Belgique (S.G.B.) n'a pas encore été érigé en établissement scientifique de l'Etat.

Le Conseil des Ministres ayant chargé le Ministre de la Politique scientifique de lui soumettre des propositions de restructuration de cet organisme (point 2 de la notification du C.M. du 15/12/94 susvisée), la procédure relative à l'octroi du statut d'établissement scientifique au S.G.B., à la détermina-

.../...

tion du niveau de cet établissement scientifique et à sa localisation définitive a été suivie dans le cadre de la Commission interministérielle de la Politique scientifique.

L'aspect budgétaire de ce dossier ainsi que les questions relatives au personnel devant encore être résolus, un projet de restructuration du Service Géologique de Belgique n'a pas encore pu être soumis au Conseil des Ministres".

Il résulte du texte de l'article 6bis, § 2, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (1) et des travaux préparatoires de cette loi (2) ainsi que de la volonté des auteurs du projet de n'inclure dans cette liste que les établissements scientifiques au sens de l'arrêté royal du 20 avril 1965, que le Service géologique de Belgique, créé par arrêté royal du 16 décembre 1896 ne peut, à l'heure actuelle, être inclus dans la liste du présent projet, dès lors que ce service n'est pas encore un établissement au sens de l'arrêté royal précité du 20 avril 1965. En attendant, il conviendrait, dès lors, de supprimer la disposition figurant au 1^o, k.

(1) Cette disposition mentionne les "établissements scientifiques et culturels, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers". Selon l'article 1er de l'arrêté royal du 20 avril 1965, "les établissements scientifiques de l'Etat assument des activités de recherche scientifique et des missions de service public liées à ces activités".

(2) Voir l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 16 juillet 1993, Doc. Sénat, 1992-1993, n^o 558/1, p. 31-32, et le rapport du Sénat sur ce projet, n^o 558/5, p. 168.

Dès que le Service précité aura obtenu le statut d'établissement scientifique de l'Etat, il pourra faire l'objet d'une mention dans la liste en projet. Cette mention sera cependant soumise à l'avis conforme préalable des Communautés et des Régions, dans le cas où le statut d'établissement scientifique serait accordé au Service après que le projet soumis aura été adopté.

5. Il y aurait lieu de mentionner les établissements scientifiques sous leur dénomination exacte. Il conviendrait dès lors d'écrire au 2^o, c., "Institut économique agricole" au lieu de "Centre de Recherche et Economie agricole" (voir l'arrêté royal du 30 avril 1970), au 2^o, e., "Institut national de recherches vétérinaires" au lieu de "le Centre d'Etude et de Recherche vétérinaire et agrochimique" (voir l'arrêté royal du 21 avril 1965) et au 5^o "l'Institut national de criminalistique et de criminologie" au lieu de "l'Institut national de criminalistique" (voir l'article 1er de l'arrêté royal du 5 novembre 1971, tel qu'il a été remplacé par un arrêté royal du 29 novembre 1994).

Dans le cas où le Gouvernement estimerait devoir modifier la dénomination des organismes visés, il conviendrait d'y procéder par la voie d'arrêtés royaux distincts, modifiant les arrêtés royaux qui ont créé les établissements concernés.

6. Au point 3^o, il est fait mention de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie. Selon la réglementation

.../...

actuellement en vigueur, cet organisme a été créé sous la forme d'un établissement scientifique de l'Etat au sens de l'arrêté royal du 20 avril 1965. Conformément à l'article 190 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, cet organisme sera transformé en un organisme doté de la personnalité juridique de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il n'apparaît pas clairement si l'Institut conservera alors le caractère d'établissement scientifique (1).

Interrogé sur ce point, le délégué du Gouvernement a fourni les précisions suivantes :

"Le chapitre de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses qui concerne la transformation de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie en parastatal de type A n'est pas entré en vigueur à ce jour.

Il s'indique de ce fait de reprendre cette institution dans la liste des établissements scientifiques fédéraux".

(1) Selon les travaux préparatoires de l'article 190 de la loi du 21 décembre 1994 cet article vise à "permettre à l'Institut d'assurer la continuité des missions dans le domaine de la santé publique en application de l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993" (Doc. Sénat, 1994-1995, n° 1218/1, p. 85) et à reproduire "lors de la fixation du statut organique à l'I.H.E., les dispositions particulières prévues par l'arrêté royal du 20 avril 1965" (Doc. Sénat, 1994-1995, n° 1218/3, p. 20).

Article 2.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi le projet déroge à la règle usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : G. SCHRANS,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
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. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

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. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.