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 22 januari 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst tot herziening van de Overeenkomst houdende oprichting van een Europees Universitair Instituut, en met de Slotakte, gedaan te Florence op 18 juni 1992 en 17 september 1992", heeft op 13 juni 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 22 janvier 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention portant révision de la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, et à l'Acte final, faits à Florence le 18 juin 1992 et le 17 septembre 1992", a donné le 13 juin 1996 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegd voorontwerp van wet beoogt de goedkeuring van de Overeenkomst tot herziening van de Overeenkomst houdende oprichting van een Europees Universitair Instituut, en van de Slotakte, ondertekend te Florence op 18 juni 1992 en 17 september 1992.

De wijzigingen welke de goed te keuren Overeenkomst aanbrengt in de Overeenkomst houdende oprichting van een Europees Universitair Instituut hebben onder meer betrekking op het interdisciplinair onderzoek, in die zin dat vooraan in de omschrijving van de opdrachten van het Instituut uitdrukkelijk aan dat onderzoek wordt gerefereerd en het Instituut één of meer centra voor interdisciplinaire studie en onderzoek kan omvatten. Andere wijzigingen betreffen onder meer de bestuurlijke organisatie van het Instituut (bijvoorbeeld die inzake het Uitvoerend Comité) en de financiële bepalingen van de Overeenkomst (zie inzonderheid het verlengen van de duur van het mandaat van de controleurs). Tevens wordt een bijkomende titel toegevoegd aan de diploma's welke het Instituut gemachtigd is te verlenen.

2. In de op 22 januari 1996 ontvangen adviesaanvraag werd bij de Raad van State op spoed aangedrongen voor het uitbrengen van het advies over het voorliggend voorontwerp van wet. De voorzitter van de met het onderzoek van de adviesaanvraag belaste kamer van de Raad van State stelde de datum van dat onderzoek vast voor de zitting van 1 februari 1996, doch middels een brief van 30 januari 1996 werd, om redenen die verband houden met de hierna te behandelen bevoegdheidsvraag, door de gemachtigde van de regering

verzocht het onderzoek van het voorontwerp van wet tot een latere datum uit te stellen. De Raad van State heeft, ingaand op het in deze brief geformuleerde verzoek, met het uitbrengen van het voorliggend advies gewacht tot de gemachtigde van de regering in een brief van 6 mei 1996 zijn standpunt heeft meegedeeld omtrent de bevoegdheidsproblematiek welke het voorontwerp van wet oproept.

3.1. Luidens artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst houdende oprichting van een Europees Universitair Instituut heeft dat Instituut "tot taak om middels activiteiten op het gebied van het hoger onderwijs en het onderzoek bij te dragen tot de uitbouw van het culturele en wetenschappelijke erfdeel van Europa, in zijn eenheid en zijn verscheidenheid" en wordt deze taak verricht "door middel van onderwijs en onderzoek op het hoogste universitaire niveau". Aan dat niveau wordt trouwens gerefereerd in de benaming van het Instituut.

Niet enkel uit de omschrijving van de opdrachten van het Instituut, doch ook uit de academische organisatie, de kwalificatie van de leden van het docentenkorps en de bevoegdheid van het Instituut om de titel van doctor of andere titels uit te reiken aan wetenschappelijke onderzoekers (zie de artikelen 10 e.v. van de Overeenkomst), lijkt te moeten worden afgeleid dat de regeling inzake het Instituut in essentie een materie van onderwijs betreft of dat die materie op zijn minst het overheersende aspect van

de regeling uitmaakt (1). Derhalve verzocht de auditeur-verslaggever de gemachtigde van de regering om een antwoord te geven op de volgende vraag :

"De in rand vermelde Overeenkomst en de Slotakte dateert van 18 juni 1992, resp. 17 september 1992. Sedertdien is de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de internationale betrekkingen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, gewijzigd door de staatshervorming dd. 18 mei 1993. De federale overheid is nog bevoegd voor de verdragen die betrekking hebben op federale aangelegenheden evenals, met inachtneming van het toepasselijke samenwerkingsakkoord, voor de zogenaamde "gemengde verdragen".

Het voorliggend voorontwerp voert wijzigingen door aan de structuur en de werking van het Europees universitair instituut te Firenze en is derhalve een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127 van de Grondwet, waarvoor de Gemeenschappen exclusief bevoegd zijn. Uit een eerste onderzoek van de tekst kan ik geen elementen bespeuren die ervan doen blijken dat dit verdrag bepalingen bevat die onder de bij artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet vermelde federale uitzonderingen of onder een andere federale bevoegdheid zouden ressorteren.

Om die reden verneem ik graag het standpunt van de stellers van het ontwerp omtrent de reden waarom zij menen de Overeenkomst aan de instemming van het federale parlement te moeten onderwerpen".

---

(1) Men weet dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, een bepaling niet tegelijk onder meerdere bevoegdheidstoewijzingen valt onder te brengen, doch dat elke concrete situatie onder één enkel begrip moet worden gecatalogeerd, met het oog waarop het overheersende aspect van de betrokken maatregel moet worden in acht genomen (Arbitragehof, arrest nr. 11 van 25 februari 1986, R.W., 1985-86, 2500-2515, met noot C. VANDERVEEREN).

De gemachtigde van de regering heeft deze vraag als volgt beantwoord :

> "Zoals U terecht opmerkt zijn de Gemeenschappen sinds de staatshervorming van 1993 bevoegd voor de internationale overeenkomsten met betrekking tot het Europees universitair instituut te Florence, inzoverre het een onderwijsaangelegenheid betreft.
>
> Niettemin heeft het Europees instituut in het kader van zijn wetenschappelijke werkzaamheden eveneens als opdracht het opzetten van interdisciplinaire onderzoeksprogramma's ter bevordering van de Europese integratie (cf. art. 1 van de herzieningsovereenkomst). Dit betreft een federale bevoegdheid, bijgevolg meen ik dat de federale overheid eveneens bevoegd is in toepassing van artikel 6bis, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
>
> Op basis hiervan meen ik dus te mogen besluiten dat aan de voorwaarde is voldaan om van een gemengd verdrag te kunnen spreken, en dat het bijgevolg tevens aan het federale parlement moet worden voorgelegd.
>
> Dat deze overeenkomst niet vanaf het begin zowel aan het federale parlement werd voorgelegd als aan de Gemeenschapsraden, is te wijten aan het feit dat mijn diensten niet op de hoogte waren van de noodzaak om deze procedure reeds te volgen voor overeenkomsten die werden ondertekend voor de staatshervorming van 1993".

3.2. Het sub 3.1. geciteerde antwoord van de gemachtigde van de regering reikt geen elementen aan welke afbreuk doen aan de vaststelling dat met de goed te keuren Overeenkomst geenszins een gemengd verdrag voorligt.

Immers, de bevoegdheid inzake onderwijs, welke door de grondwetgever rechtstreeks is toegewezen aan de Gemeenschappen, omvat onbetwist de bevoegdheid tot het regelen van

het academisch onderwijs, zowel wat de organisatie als wat de inhoudelijke programmatie betreft. Academisch onderwijs impliceert zowel taken van onderwijs als van onderzoek. De verwijzing naar het wetenschappelijk onderzoek dat wordt verricht door het Europees Universitair Instituut doet geen afbreuk aan die vaststelling, aangezien het wetenschappelijk onderzoek van en door de universiteiten ook moet worden beschouwd als een onderwijsaangelegenheid. Bij de parlementaire bespreking van de bevoegdheidsverdeling inzake het onderwijs in 1988 werd er trouwens zorg voor gedragen dit expliciet te stellen en werd benadrukt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn "voor het wetenschappelijk onderzoek dat betrekking heeft op het onderwijs, zowel voor dat met betrekking tot het onderwijs (materieel criterium) als voor dat wat uitgevoerd wordt door het onderwijs (organiek criterium). Dit verhindert niet dat de nationale (lees : "federale") overheid en de Gewesten zich tot hun onderwijsinstellingen kunnen richten voor de uitoefening van hun bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek en hen onderzoeksprogramma’s kunnen toevertrouwen" (1).

---

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 22. Weliswaar vermag bijvoorbeeld de federale overheid, door middel van externe financiering, een beroep te doen op het Europees Universitair Instituut om bepaalde opdrachten met betrekking tot federale aangelegenheden uit te voeren, welke initiatieven alsdan enkel door de federale overheid zullen worden ontwikkeld en gefinancierd, doch dergelijke initiatieven houden niet in dat de federale overheid hierdoor tevens over een normatieve bevoegdheid zou beschikken inzake de werking en de organisatie van het Instituut.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de Overeenkomst waarmee het voorontwerp van wet beoogt in te stemmen uitsluitend een onderwijsaangelegenheid regelt waarvoor de federale overheid niet bevoegd is. De Overeenkomst kan bijgevolg enkel aan de gemeenschapsraden en niet aan het federale parlement ter instemming worden voorgelegd, alvorens door de onderscheiden gemeenschapsregeringen te worden geratificeerd.

---

1. L’avant-projet de loi soumis pour avis tend à l’approbation de la Convention portant révision de la Convention portant création d’un Institut universitaire européen, et de l’Acte final, faits à Florence le 18 juin 1992 et le 17 septembre 1992.

Les modifications que la Convention à approuver apporte à la Convention portant création d’un Institut universitaire européen, sont notamment relatives à la recherche de caractère interdisciplinaire, en ce sens que cette recherche est mentionnée de manière expresse au début de la définition des missions de l’Institut et que l’Institut peut comprendre un ou plusieurs centres d’études et de recherches interdisciplinaires. D’autres modifications portent notamment sur l’organisation administrative de l’Institut (par exemple celles portant sur le Comité exécutif) et les dispositions financières de la Convention (voir spécialement la prolongation de la durée du mandat des contrôleurs). Au surplus, il est ajouté un titre supplémentaire aux diplômes que l’Institut est habilité à décerner.

2. La demande d’avis reçue le 22 janvier 1996 insistait auprès du Conseil d’Etat pour que l’avis sur l’avant-projet de loi soumis soit émis d’urgence. Le président de la chambre du Conseil d’Etat, chargée de l’examen de la demande d’avis, a fixé la date de cet examen à la séance du 1er février 1996, mais, pour des motifs relatifs à la question de compétence qui sera évoquée ci-après, le délégué du gouvernement a demandé, par lettre du 30 janvier 1996, de reporter l’examen de l’avant-projet de loi à une date ultérieure. Déférant à la demande formulée dans cette

lettre, le Conseil d'Etat a différé le présent avis jusqu'à ce que le délégué du gouvernement ait communiqué, dans une lettre du 6 mai 1996, son point de vue au sujet du problème de compétence posé par l'avant-projet.

3.1. Selon l'article 2, paragraphe 1er, de la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, cet Institut "a pour mission de contribuer, par son action dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, au développement du patrimoine culturel et scientifique de l'Europe, considéré dans son unité et sa diversité" et cette mission est accomplie "par la voie de l'enseignement et de la recherche au niveau universitaire le plus élevé". Ce niveau est d'ailleurs mentionné dans la dénomination de l'Institut.

Il semble devoir être inféré, non seulement de la définition des missions de l'Institut, mais également de l'organisation académique, de la qualification des membres du corps enseignant et de la compétence de l'Institut pour délivrer le titre de docteur ou d'autres titres à des chercheurs scientifiques (voir les articles 10 et suivant de la Convention), que les règles relatives à l'Institut portent essentiellement sur une matière d'enseignement ou qu'à tout le moins cette matière en constitue l'aspect

dominant (1). L'auditeur-rapporteur a donc invité le délégué du gouvernement à donner une réponse à la question suivante :

"De in rand vermelde Overeenkomst en de Slotakte dateert van 18 juni 1992, resp. 17 september 1992. Sedertdien is de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de internationale betrekkingen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, gewijzigd door de staatshervorming dd. 18 mei 1993. De federale overheid is nog bevoegd voor de verdragen die betrekking hebben op federale aangelegenheden evenals, met inachtneming van het toepasselijke samenwerkingsakkoord, voor de zogenaamde "gemengde verdragen".

Het voorliggend voorontwerp voert wijzigingen door aan de structuur en de werking van het Europees universitair instituut te Firenze en is derhalve een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127 van de Grondwet, waarvoor de Gemeenschappen exclusief bevoegd zijn. Uit een eerste onderzoek van de tekst kan ik geen elementen bespeuren die ervan doen blijken dat dit verdrag bepalingen bevat die onder de bij artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet vermelde federale uitzonderingen of onder een andere federale bevoegdheid zouden ressorteren.

Om die reden verneem ik graag het standpunt van de stellers van het ontwerp omtrent de reden waarom zij menen de Overeenkomst aan de instemming van het federale parlement te moeten onderwerpen".

---

(1) L'on n'ignore pas que, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, une disposition ne peut être classée à la fois sous plusieurs attributions de compétences, mais que chaque situation concrète doit être cataloguée sous une seule notion, en vue de quoi il convient d'avoir égard à l'aspect prédominant de la mesure concernée (Cour d'arbitrage, arrêt n° 11 du 25 février 1986, R.W., 1985-86, 2500-2515, avec une note de C. VANDERVEEREN).

Le délégué du gouvernement a répondu comme suite à cette question :

> "Zoals U terecht opmerkt zijn de Gemeenschappen sinds de staatshervorming van 1993 bevoegd voor de internationale overeenkomsten met betrekking tot het Europees universitair instituut te Florence, inzoverre het een onderwijsaangelegenheid betreft.
>
> Niettemin heeft het Europees instituut in het kader van zijn wetenschappelijke werkzaamheden eveneens als opdracht het opzetten van interdisciplinaire onderzoeksprogramma's ter bevordering van de Europese integratie (cf. art. 1 van de herzieningsovereenkomst). Dit betreft een federale bevoegdheid, bijgevolg meen ik dat de Federale overheid eveneens bevoegd is in toepassing van artikel 6bis, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
>
> Op basis hiervan meen ik dus te mogen besluiten dat aan de voorwaarde is voldaan om van een gemengd verdrag te kunnen spreken, en dat het bijgevolg tevens aan het federale parlement moet worden voorgelegd.
>
> Dat deze overeenkomst niet vanaf het begin zowel aan het federale parlement werd voorgelegd als aan de Gemeenschapsraden, is te wijten aan het feit dat mijn diensten niet op de hoogte waren van de noodzaak om deze procedure reeds te volgen voor overeenkomsten die werden ondertekend voor de staatshervorming van 1993".

3.2. La réponse du délégué du gouvernement, citée sous le point 3.1., n'apporte aucun élément susceptible de renverser la constatation que la Convention à approuver ne constitue aucunement un traité mixte.

En effet, la compétence en matière d'enseignement, directement attribuée aux Communautés par le législateur constitutionnel, comporte indiscutablement la compétence de réglementer l'enseignement académique, en ce qui concerne

tant l'organisation que la programmation du fond. L'enseignement académique implique tant des tâches d'enseignement que de recherche. La mention de la recherche scientifique effectuée par l'Institut universitaire européen ne diminue en rien cette constatation, dès lors que la recherche scientifique des universités, ou à l'intervention de celles-ci, doit être considérée elle-aussi comme une matière d'enseignement. A l'occasion des discussions parlementaires relatives à la répartition des compétences en matière d'enseignement en 1988, il a d'ailleurs été veillé à affirmer explicitement ce point et il a été souligné que les Communautés sont compétentes "pour la recherche scientifique afférente à l'enseignement, aussi bien celle relative à l'enseignement (critère matériel) que celle effectuée par le secteur de l'enseignement (critère organique). Ceci n'empêche pas que le pouvoir national (lire : "fédéral") et les Régions puissent s'adresser à des institutions d'enseignement pour la mise en oeuvre de leurs compétences en matière de recherche scientifique et leur confier des programmes de recherche" (1).

---

(1) Doc. Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, 22. Il est vrai que l'autorité fédérale peut, par exemple, par le truchement du financement externe, faire appel à l'Institut universitaire européen pour exécuter des missions déterminées concernant des matières fédérales, initiatives qui ne seront, dès lors, développées et financées que par l'autorité fédérale, mais pareilles initiatives n'impliquent pas que l'autorité fédérale disposerait également, de ce fait, d'une compétence normative en matière de fonctionnement et d'organisation de l'Institut.

3.3. Il résulte de ce qui précède que la Convention à laquelle l'avant-projet de loi vise à donner l'assentiment, règle exclusivement une matière d'enseignement pour laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente. La Convention ne peut, dès lors, être soumise pour assentiment qu'aux conseils de communauté et non au parlement fédéral, avant d'être ratifiée par les divers gouvernements communautaires.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
E. WYMEERSCH, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.