

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 13 mei 1996 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid", heeft op 20 mei 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 13 mai 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création du Conseil fédéral de la Politique scientifique", a donné le 20 mai 1996 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door de noodzaak om de federale overheid in staat te stellen gebruik te maken van haar bevoegdheid initiatieven te ondernemen in toepassing van artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, teneinde de plaats van het wetenschappelijk potentieel van het koninkrijk binnen de Europese en internationale wetenschappelijke context te vrijwaren en te versterken, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe, ter uitvoering van de artikelen 6bis, § 3, en 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de oprichting, de samenstelling, de opdrachten en de werking van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid te regelen.

2.1. Artikel 6bis, §§ 1 en 3, van de voornoemde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, luidt als volgt :

.../...

"§ 1. De Gemeenschappen en Gewesten zijn bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten.

...

§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren, en dat bovendien :

- a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;
- b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een Gemeenschap of een Gewest overschrijden.

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de Gemeenschappen en/of Gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid.

Elke Gemeenschap en elk Gewest kunnen iedere deelneming weigeren wat hen betreft en wat de instellingen aangaat die onder hun bevoegdheid ressorteren".

Luidens artikel 92ter, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde regeringen, de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naar gelang van het geval, in de

.../...

beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt.

2.2. Artikel 6bis van de voornoemde bijzondere wet beoogt de bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek "in zijn meest ruime zin (fundamenteel en toegepast onderzoek), met inbegrip van het onderzoek in uitvoering van internationale en supranationale overeenkomsten in de eerste plaats aan de Gemeenschappen en de Gewesten toe te kennen, weliswaar in het kader van hun respectieve bevoegdheden" (1). Op grond van paragraaf 3 van de voornoemde bijzondere wetsbepaling behoudt de federale overheid toch de mogelijkheid om initiatieven te nemen, structuren op te zetten en in financiële middelen te voorzien voor wetenschappelijk onderzoek in welomschreven gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Die aangelegenheden van wetenschappelijk onderzoek moeten echter voldoen aan een van de voorwaarden vermeld onder a) en b) van artikel 6bis, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet. Om, binnen die gestelde voorwaarden, op het bevoegdheidsdomein van de Gemeenschappen en de Gewesten te kunnen treden moet de federale overheid bovendien, voorafgaand aan haar beslissing, aan de Gemeenschappen en Gewesten een voorstel tot samenwerking voorleggen "op advies van de overeenkomstig artikel 92ter (van de bijzondere wet) samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid" hetgeen met zich meebrengt dat de federale overheid pas gebruik zal kunnen maken van de in artikel 6bis, § 3, voorziene bevoegd-

(1) Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat artikel 6bis is geworden, Gedr. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, blz. 30.

heid als de nieuwe Federale Raad voor Wetenschapsbeleid volgens deze procedure is samengesteld" (1).

2.3. Om uitvoering te geven aan de voornoemde bijzondere wetsbepalingen, wordt thans een eerste ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid" voor advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het bijgevoegde verslag aan de Koning en de notificatie van de Ministerraad tonen bovendien aan dat een tweede ontwerp van koninklijk besluit in voorbereiding is "tot regeling van de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid" - een ontwerp dat er zich louter toe blijkt te bepalen de numerieke verdeling van de 17 mandaten tussen de Gemeenschappen en de Gewesten vast te leggen - en dat enkel dit tweede ontwerp voor akkoord zal worden voorgelegd aan de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten, nadat over het eerste ontwerp door de Raad van State is geadviseerd.

2.4. Nog daargelaten de vaststelling dat het vanuit logistiek oogpunt aangewezen zou zijn beide ontwerpen samen te voegen in één ontwerp, omdat zij inhoudelijk onverbreekelijk met elkaar vervlochten zijn, stuit de gevolgde werkwijze op een meer fundamenteel bezwaar.

Reeds voor de invoeging in de bijzondere wet, van het voornoemde artikel 92ter, eerste lid, werd aange-

(1) Memorie van toelichting, Gedr. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, blz. 34.

nomen dat vertegenwoordigers van andere overheden in adviesorganen mochten zetelen, voor zover bovendien de aanwijzing van die vertegenwoordigers voor de andere overheid geen verplichting inhield en hun afwezigheid geen weerslag had op de geldigheid van de geformuleerde adviezen. Artikel 92ter van de voornoemde bijzondere wet vormt evenwel een afwijking op die principiële autonomie van de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Nu immers werd de vertegenwoordiging in organen met beslissingsmacht mogelijk gemaakt van vertegenwoordigers van andere overheden (1). Om die redenen was overigens een bijzondere wetsbepaling vereist.

De gebruikelijke betekenis van het begrip "vertegenwoordiging" in het voornoemde artikel 92ter, evenals het feit dat de bijzondere wetgever hiermee uitdrukkelijk in een afwijking op de autonomie heeft willen voorzien, geven aan dat de inspraak van de Gemeenschappen en de Gewesten niet is beperkt tot de kwantitatieve bepaling van hun aanwezigheid in het desbetreffende federale orgaan. De Gemeenschappen en Gewesten moeten ook hun akkoord betuigen met de kwalitatieve invulling van hun vertegenwoordiging, zodat ook de regels met betrekking tot de wijze van beraadslaging en de werking van de Raad (artikelen 5 tot 11 van het ontwerp), de duur van het mandaat van de leden (artikel 17 van het ontwerp), de onverenigbaarheden (artikel 18 van het ontwerp) en de bezoldiging van de leden, voor zover het gaat om die leden welke de Gemeenschappen en

(1) De memorie van toelichting benadrukt dat zij "mogen zetelen met beslissende stem" (Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 30-31).

Gewesten vertegenwoordigen (artikel 19 van het ontwerp), aan hun akkoord onderworpen zijn (1).

2.5. Uit hetgeen voorafgaan moet dan ook worden geconcludeerd dat, om te voldoen aan het vereiste gesteld in artikel 92ter, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet, over het merendeel van de bepalingen van het ontwerp het akkoord van de Gemeenschappen en de Gewesten ingewonnen diende te worden. Bij ontstentenis van een dergelijk akkoord moet het ontwerp in zijn geheel beschouwd worden als zijnde niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State kan worden onderzocht.

(1) Zelfs een zeer restrictieve interpretatie van het begrip "vertegenwoordiging" in artikel 92ter van de bijzondere wet noopt tot de vaststelling dat het ontwerp bepalingen bevat die de essentie van de aanwezigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten in de samenstelling van de Raad betreffen, zoals inzonderheid de omstandigheid dat de Raad 17 leden telt, benoemd op voorstel van de gemeenschaps- en gewestregeringen en het voorschrift betreffende de taalkundige pariteit (artikel 2 van het ontwerp), de regeling van het voorzitterschap en het ondervoorzitterschap (artikel 12 van het ontwerp) en de samenstelling van het Bureau (artikel 14 van het ontwerp).

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door de noodzaak om de federale overheid in staat te stellen gebruik te maken van haar bevoegdheid initiatieven te ondernemen in toepassing van artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, teneinde de plaats van het wetenschappelijk potentieel van het koninkrijk binnen de Europese en internationale wetenschappelijke context te vrijwaren en te versterken, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

1. Le projet soumis pour avis au Conseil d'Etat vise, en exécution des articles 6bis, § 3, et 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à régler la création, la composition, les missions et le fonctionnement du Conseil fédéral de la Politique scientifique.

2.1. L'article 6bis, §§ 1er et 3, de la loi spéciale précitée, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, s'énonce comme suit :

.../...

"§ 1er. Les Communautés et les Régions sont compétentes pour la recherche scientifique, dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux.

...

§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1er, l'autorité fédérale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des Communautés ou des Régions, et qui, en outre :

- a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;
- b) soit se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une Communauté ou d'une Région.

Dans ces cas, l'autorité nationale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux Communautés et/ou aux Régions sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92ter.

Chaque Communauté et chaque Région peut refuser toute participation en ce qui la concerne et en ce qui concerne les établissements relevant de sa compétence".

Aux termes de l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988, le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions

.../...

et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne.

2.2. L'article 6bis de la loi spéciale précitée vise à "attribuer en premier lieu aux Communautés et aux Régions, dans les limites, certes, de leurs attributions respectives, la compétence en matière de recherche scientifique dans son sens le plus large (recherche fondamentale et appliquée), en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux" (1). En vertu du paragraphe 3 de la disposition de la loi spéciale précitée, l'autorité fédérale conserve néanmoins la possibilité de prendre des initiatives, de créer des structures et de prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans des matières bien définies qui sont de la compétence des Communautés ou des Régions. Ces matières relevant de la recherche scientifique doivent toutefois satisfaire à l'une des conditions mentionnées à l'article 6bis, § 3, alinéa 1er, a) et b), de la loi spéciale. Pour pouvoir intervenir dans le domaine de compétence des Communautés et des Régions dans le respect de ces conditions, l'autorité fédérale doit, en outre, soumettre, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux Communautés et aux Régions "sur avis du Conseil fédéral de la Politique scientifique composé conformément à l'article 92ter (de la loi spéciale), ce qui implique que l'autorité fédérale ne pourra faire usage de la compétence prévue à l'article 6bis, § 3, que si le nouveau Conseil fédéral de la Recherche

(1) Exposé des motifs relatif à la proposition de loi qui est devenue l'article 6bis, Doc. Parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 30.

scientifique est composé conformément à cette procédure" (1).

2.3. Pour donner exécution aux dispositions précitées de la loi spéciale, un premier projet d'arrêté royal "portant création du Conseil fédéral de la Politique scientifique" est présentement soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat. Le rapport au Roi joint au projet ainsi que la notification du Conseil des Ministres indiquent en outre qu'un second projet d'arrêté royal est en préparation en vue de régler "la représentation des Communautés et des Régions au sein du Conseil fédéral de la Politique scientifique" - un projet qui se limite uniquement à fixer la répartition numérique des 17 mandats entre les Communautés et les Régions - et que ce second projet ne sera soumis pour accord aux gouvernements des Communautés et des Régions qu'après que le Conseil d'Etat aura rendu son avis sur le premier projet.

2.4. Indépendamment de la constatation selon laquelle il serait indiqué, sur le plan de la légistique, de fusionner les deux projets en un seul parce qu'ils sont indissociablement corrélés du point de vue de leur contenu, ce procédé se heurte à une objection plus fondamentale.

Avant l'insertion de l'article 92ter, alinéa 1er, précité dans la loi spéciale, il était déjà admis que des représentants d'autres autorités pouvaient siéger dans des

(1) Exposé des motifs, Doc. Parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 34.

organes consultatifs, dans la mesure toutefois où la désignation de ces représentants n'impliquait aucune obligation pour l'autre autorité et où leur absence n'avait aucune répercussion sur la validité des avis formulés. L'article 92ter de la loi spéciale précitée constitue toutefois une dérogation à cette autonomie de principe de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions. En effet, il devient possible, désormais, pour des organes dotés d'un pouvoir décisionnel d'accueillir des représentants d'autres autorités (1). Une disposition légale spéciale fut d'ailleurs requise pour ce motif.

La signification usuelle de la notion de "représentation" dans l'article 92ter précité ainsi que le fait que le législateur spécial a ainsi voulu prévoir expressément une dérogation à l'autonomie, indiquent que le droit des Communautés et des Régions à participer à la décision n'est pas limité à la détermination quantitative de leur présence au sein de l'organe fédéral concerné. Les Communautés et les Régions doivent également donner leur assentiment à l'aspect qualitatif de leur représentation, de sorte que les règles concernant le mode de délibération et le fonctionnement du Conseil (articles 5 à 11 du projet), la durée du mandat des membres (article 17 du projet), les incompatibilités (article 18 du projet) et la rémunération des membres, pour autant qu'il s'agisse des membres qui représentent les

(1) L'exposé des motifs souligne qu'ils peuvent "siéger avec voix délibérative" (Doc. Parl., Chambre, 1988, n° 516/1, pp. 30-31).

Communautés et les Régions (article 19 du projet) sont soumises à leur accord (1).

2.5. Force est dès lors de conclure de ce qui précède que, pour satisfaire aux conditions posées à l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, il fallait recueillir l'accord des Communautés et des Régions pour la majorité des dispositions du projet. A défaut d'un tel accord, le projet doit être considéré dans son ensemble comme n'étant pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

(1) Même une interprétation très restrictive de la notion de "représentation" figurant à l'article 92ter de la loi spéciale, porte à constater que le projet comporte des dispositions qui concernent la nature même de la présence des Communautés et des Régions dans la composition du Conseil, comme notamment la circonstance que le Conseil compte 17 membres, nommés sur présentation des gouvernements communautaires et régionaux et la prescription relative à la parité linguistique (article 2 du projet), le régime concernant la présidence et la vice-présidence (article 12 du projet) et la composition du bureau (article 14 du projet).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste 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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.